



20.6.2017

Färdplan för tjänster som i första hand tillhandahålls elektroniskt – bedömning av behov av lagändring

Arbetsgruppens rapport

Innehåll

1 ARBETSGRUPPENS UTGÅNGSPUNKTER OCH UPPGIFTER SAMT RAPPORTENS SYFTE.....	3
2 DET NUVARANDE LÄGET I LAGSTIFTNINGEN OCH I PRAKTIKEN.....	4
2.1 LAGSTIFTNINGENS NUVARANDE LÄGE.....	4
2.1.1 Adekvat övergripande lagstiftning.....	4
2.1.2 Speciallagstiftning och pågående projekt på justitieministeriets förvaltningsområde.....	8
2.2 PRAKTIKEN PÅ GRUND AV RESULTAT AV UNDERSÖKNINGAR	12
2.2.1 Undersökning 2013.....	12
2.2.2 Enkät 2017 till förvaltningsområden.....	13
2.3 SAMMANFATTNING OM DET NUVARANDE LÄGET	16
3 UTVECKLING I SVERIGE, I NORGE OCH I DANMARK.....	16
3.1 SVERIGE	16
3.2 NORGE	18
3.3 DANMARK	19
3.4 SAMMANFATTNING OM REGLERING AV ELEKTRONISK ÄRENDEHANTERING I SVERIGE, I NORGE OCH I DANMARK...	21
4 ELEKTRONISK ÄRENDEHANTERING PÅ GRUND AV BASRÄTTIGHETER OCH GOD FÖRVALTNING. 21	
4.1 BASRÄTTIGHETERNA OCH PRIMÄRITET AV ELEKTRONISK ÄRENDEHANTERING	21
4.2 GRUNDERNA FÖR GOD FÖRVALTNING OCH PRIMÄRITET AV ELEKTRONISK ÄRENDEHANTERING	23
4.3 SAMMANFATTNING OM BETYDELSEN AV BASRÄTTIGHETER OCH GOD FÖRVALTNING	26
5 UTMANINGAR SOM GÄLLER FÖRENHETLIGANDET AV PRAXIS HOS FÖRVALTNINGENS KUNDER OCH MYNDIGHETERNA.....	27
5.1 VAD OCH VEM VILL MAN REGLERA – ”BEGREPPSRÖRAN”	27
5.2 BASRÄTTIGHETER OCH GARANTI FÖR GOD FÖRVALTNING.....	28
5.3 REGLERING AV OCH PRAXIS FÖR UTRÄTTANDE AV ÄRENDE HOS MYNDIGHETER	29
5.4 UTMANINGAR I TILLÄMPNINGEN AV REGLERINGEN	31
5.5 RELATIONEN MELLAN TYDLIGHETEN OCH JÄMLIKHETEN I FÖRFARANDET OCH FÖRVERKLIGANDET AV RÄTTSSKYDDET	31
5.6 SAMMANSTÄLLNING AV UTMANINGARNA FÖR EN ALLMÄNNARE ANVÄNDNING AV ELEKTRONISK BREVLÅDA	31
5.7 FRÅGOR SOM GÄLLER REGISTRERANDET AV SAMTYCKE (OPT IN) ELLER SKYLDIGHETEN ATT GE SAMTYCKE OCH ETT AVVIKANDE FRÅN DETTA (OPT OUT).....	32
5.8 ATT GÖRA ANVÄNDNINGEN AV ELEKTRONISKA ÄRENDETJÄNSTER FÖRPLIKTIGANDE.....	33
5.9 SÄRSKILT OM FÖRPLIKTIGANDET AV JURIDISKA PERSONER.....	34
5.10 SAMMANFATTNING AV UTMANINGARNA FÖR ETT FÖRENHETLIGANDE AV PRAXISEN	34
6 MÅL FÖR ATT NÅ PRIORITETEN.....	35
6.1 DEN ELEKTRONISKA ÄRENDEHANTERINGENS PRIORITET OCH TYDLIGARE ÖVRIG REGLERING	36
6.2 REFORM AV REGLERINGEN SOM SÄRSKILT GÄLLER DELGIVNINGSFÖRFARANDET	38
6.3 ÄNDRA SÄTT ATT GYNNA ELEKTRONISK KOMMUNIKATION	39
6.4 SAMMANFATTNING ÖVER MEDEL FÖR ATT NÅ PRIORITET	39
7 SAMMANFATTNING.....	40

1 Arbetsgruppens utgångspunkter och uppgifter samt rapportens syfte

Vid en strategisession 26.9.2016 drog regeringen upp linjer för skyldigheten att använda elektronisk ärendehantering och överföring av meddelanden. Vid hantering av medborgarnas ärende hos myndigheterna ska man övergå till att i första hand använda elektroniska postlådor, dvs. elektronisk överföring av meddelanden. I samma sammanhang drog regeringen upp linjer för att man på lagnivå garanterar alternativa metoder för ärendehantering, för dem som inte kan använda elektroniska tjänster. Dessa linjer avser att skyldigheten att använda elektroniska postlådor ska träda i kraft 2018. Övergången till att använda elektroniska postlådor utgör en del av regeringens spetsprojekt för digitalisering av offentliga tjänster.

Enligt linjerna inför man i lagberedningens andra skede att skyldigheten utvidgas till att omfatta medborgarnas elektroniska ärendehantering. Vid sidan av beredningen av att övergå till skyldigheten att använda elektroniska postlådor ska man utarbeta en färdplan för de myndighetstjänster som i framtiden endast tillhandahålls elektroniskt. De första av dessa tjänster är redan i bruk. Regeringen behandlar färdplanen under våren 2017.

Fördelarna med digitala tjänster förutsätter nya färdigheter av användarna. Därför är det viktigt enligt linjeringen att man enligt principerna för god förvaltning tar hand om nödvändiga stödtjänster för användning av elektronisk ärendehantering och digitala tjänster. Med hjälp av mångsidiga metoder för hanteringen och stödtjänster garanterar man att skötseln av alla medborgares ärenden hos myndigheterna tryggas även för framtiden. Till användning av en elektronisk postlåda och myndigheternas elektroniska ärendehantering skulle inte förpliktas personer som saknar möjligheter för detta. De kommer även i framtiden att få brevpост och de ska erbjudas ett alternativ för användning av elektroniska ärendehanteringstjänster.

För genomförande av ovan nämnda linjer tillsatte Finansministeriet arbetsgruppen Färdplan för tjänster som i första hand tillhandahålls elektroniskt för perioden 21.12.2016– 30.6.2017. Arbetsgruppen hade i uppgift att:

- definiera urvalskriterierna för tjänster att tas med i färdplanen
- utifrån kriterierna utarbeta ett förslag för de första 100 tjänster som ska väljas för färdplanen
- utarbeta en första version av färdplanen för åren 2017–2021 som ska godkännas på våren 2017
- definiera hur den elektroniska ärendehantering (meddelandeöverföring med hjälp av elektroniska postlådor och/eller som självbetjäning i ärendehantering) ändras till det primära sättet för ärendehantering med myndigheterna samt bedöma alternativ för genomförande av ändringen.
- bedöma hur man kan befrias från användning av den elektroniska postlådan och elektronisk ärendehantering
- bedöma behoven av lagförändring
- under beredandet av färdplanen arrangera i samarbete med parallellprojekt öppna diskussionsevenemang om övergång till elektronisk ärendehantering
- planera för färdplanens förvaltningsmodell och en ansvarig part efter projektets slut
- lämna förslag om nödvändiga fortsättningsåtgärder

I rapporten under remiss beskrivs arbetsgruppens bedömning av behoven av de lagändringar som främjar att elektronisk ärendehantering är primär. I rapporten har man vid sidan om behoven av och möjligheterna för lagändringar även tagit ställning till andra sätt att göra den elektroniska ärendehantering till det primära sättet för ärendehantering med myndigheterna. Vid bedömning ur lagstiftningens synvinkel av möjligheterna förpliktas förvaltningskunder till elektronisk ärendehantering. Därför har man beslutit att föreslå andra sätt än förpliktelse för naturliga personer, varvid de för att befrias från skyldigheten ska ansöka om detta separat. Därför ges det i rapporten inte någon bedömning av grunderna för befrielse från elektronisk ärendehantering.

2 Det nuvarande läget i lagstiftningen och i praktiken

2.1 Lagstiftningens nuvarande läge

2.1.1 Adekvat övergripande lagstiftning

Tillåtande adekvat övergripande lagstiftning

I den allmänna lagen om förvaltning, förvaltningslagen (434/2003) finns inte bestämmelser om elektroniskt anhängiggörande eller delgivning av ärenden. Enligt 5 § 2 mom. i lagen bestäms i lagen om elektronisk kommunikation i myndigheternas verksamhet om elektronisk kommunikation vid anhängiggörande och behandling av förvaltningsärenden samt vid delgivning av beslut.

Förvaltningslagen tillämpas inte till exempel på rättskipning eller utsökning (som hör till rättskipning), varom bestäms bland annat i rättegångsbalken (4/1734 *RB*) i lagen om rättegång i brottmål (689/1997), i förvaltningsprocesslagen (586/1996) och i utsökningsbalken (705/2007, *UB*).

Lagen om elektronisk kommunikation i myndigheternas verksamhet (13/2003, *kommunikationslag*) tillämpas förutom på förvaltningsärenden även på domstolsärenden, elektroniskt anhängiggörande, behandling och delgivning av beslut om åtalsärenden och utsökningsärenden. Både *RB* och *UB* innehåller dock förutom kommunikationslagen även specialbestämmelser särskilt om elektronisk delgivning. *RB* tillämpas enligt 12 kap. 1 § i lagen om rättegång i brottmål som kompletterande även i behandling av brottmål.

Med kommunikationslagen har elektroniskt anhängiggörande av ett ärende på en ärendehanteringstjänst eller annars med hjälp av ett elektroniskt meddelande samt elektronisk delgivning av en handling har blivit möjliga. Enligt allmän lagstiftning har myndigheterna inte absolut skyldighet att arrangera möjligheter till elektronisk ärendehantering – elektronisk anhängiggörande av ärende, behandling av ärende och uppföljning av behandlingen av ett ärende eller elektronisk delgivning av handlingar. Bestämmelserna om elektronisk ärendehantering är i huvudsak – oavsett några speciallag¹ skrivna i tillåtande form både till myndigheterna och till förvaltningskunderna.

En förvaltningskund kan med stöd av kommunikationslagen inleda sitt ärende genom att enkelt skicka sitt ärende per e-post till en myndighet eller genom att inleda sitt ärende i elektronisk ärendehantering ifall myndigheten erbjuder en möjlighet till det.

Enligt kommunikationslagen förutsätter en elektronisk delgivning kundens samtycke. En handling som omfattas av en vanlig delgivning kan enligt lagens 19 § 1 mom. delges till den anhöriga som ett elektroniskt meddelande med dennes samtycke. I principen kan en myndighet således till exempel skicka en handling till mottagaren per e-post med dennes samtycke och enligt lagens 19 § 2 mom. anses handlingen ha blivit delgiven den tredje dagen efter att meddelandet sändes, om inte något annat visas.

Bevislig elektronisk delgivning förutsätter enligt 18 § i kommunikationslagen att myndigheten meddelar parten eller dennes företrädare att handlingen kan hämtas från en av myndigheten anvisad server. Denna kan vara till exempel en meddelandeförmedlingstjänsts elektroniska postlåda eller en myndighets egen server för ärendehantering. Handlingens mottagare ska identifiera sig tillförlitligt och bevisligt vid hämtning av handlingen från en server. En bevislig delgivning anses ha hänt då en handling har hämtats från den länk som myndigheten anvi-

¹ Till exempel i avsnittet 2.1.2. nämnda regleringar angående elektronisk anmälning i skatteförfarande, såsom regleringar för ansökning av stöd i EURA 2014 angående lag om utveckling av regionerna och förvaltning av strukturfondsverksamheten samt regleringarna i informationssamhällsbalken angående domänförmedlarens skyldighet till att anteckna uppgifter till registret över domännamn med hjälp av ett tekniskt arrangemang som Kommunikationsverket har förvaltat och delgivning av en handling angående domännamn per e-post.

sat. I praktiken sparar servern uppgiften om att handlingen har hämtats av en identifierad mottagare.

Bevislig eller vanlig delgivning

Förutsättningar för användning av en bevislig delgivning avviker från varandra i förvaltningslagen och i kommunikationslagen. Enligt 60 § 1 mom. i förvaltningslagen ska bevislig delgivning användas om delgivningen gäller ett förpliktande beslut och tiden för sökande av ändring eller någon annan tidsfrist som påverkar mottagarens rätt börjar löpa från det att beslutet delgavs. En bevislig delgivning kan användas också i de fall där det av andra skäl är nödvändigt för att trygga en parts rättigheter.

18 § i kommunikationslagen ändrades genom lag 924/2010 och enligt den ändrade lagen används bevislig delgivning då det gäller en handling som enligt lagen skickas per post mot ett mottagningsbevis eller bevisligt på något annat sätt. Enligt bestämmelsens detaljerade motiveringar: *"Användningsområdet för bevislig elektronisk delgivning ska enligt förslaget begränsas till att gälla enbart de situationer där bevislig delgivning ska användas med stöd av någon annan lag. Med det avses att när beslut delges elektroniskt ska bevisligt delgivningsförfarande användas endast i situationer där delgivning enligt någon annan lag ska verkställas t.ex. med post mot mottagningsbevis. Således ska dokument som får delges genom vanligt brev delges genom vanlig elektronisk delgivning även om det är fråga om ett beslut och en frist börjar löpa från delgivningen eller om delgivning krävs för att beslutet ska träda i kraft."*²

Det kan vara utmanande att passa ihop ovan beskrivna regleringar för användningssituationer av förvaltningslagen och kommunikationslagen angående elektronisk delgivning. Särskilt mot bakgrund av detaljerade motiveringar av regleringen i kommunikationslagen blir det i någon mån oklart om kommunikationslagen kommer att upphäva skyldigheten i 60 § 1 mom. i förvaltningslagen till att bevisligt delge ett förpliktande beslut från vilken tiden för sökande av ändring börjar löpa. Det förblir också oklart var kommunikationslagen står i relation till 60 § 1 mom. i förvaltningslagen, där det bestäms att bevislig delgivning kan användas också om det av andra skäl är nödvändig för att trygga en parts rättigheter.

Det är speciellt att för elektronisk delgivnings del i kommunikationslagen det har ansetts vara nödvändigt att särskilt reglera om förutsättningar för delgivningssättet (bevislig eller vanlig) då det finns regleringar om dessa förutsättningar i egentliga lagar om ärendehantering med myndigheterna, till exempel i såväl förvaltningslagen, RB som UB. Vid delgivning ska en myndighet således bedöma delgivningssättet utifrån olika regleringar beroende på om handlingen delges elektroniskt eller till exempel per post.

Skydd av personuppgifter och övriga sekretessbelagda uppgifter

Angående vanlig delgivning i slutdelen av 19 § 1 mom. i kommunikationslagen: *"Om det emellertid krävs för att tillgodose skyddet för den personliga integriteten eller av ett särskilt behov av skydd eller säkerhet hos den som saken gäller, eller för att trygga dennes rättigheter, ska vid delgivning av handlingar iakttas vad som i 18 § eller annars föreskrivs om delgivning."*

En vanlig delgivning kan således sändas genom att skicka en handling till exempel per e-post till mottagaren oavsett om handlingen innehåller till exempel känsliga eller sekretessbelagda personuppgifter³ eller andra sekretessbelagda uppgifter. I sådana situationer skulle man följa antingen förfarandet om bevislig elektronisk delgivning eller delge handlingen till exempel per post. Regleringen gällande delgivning i kommunikationslagen hänvisar till användning av vanlig delgivning för att skydda integritet kan anses vara speciell, eftersom

² RP 111/2010 rd, detaljerade motiveringar för 18 § i Kommunikationslagen.

³ För övriga personuppgifter finns det inte något tydligt ställningstagande om att skicka dem med oskyddad e-post.

skydd av integritet egentligen inte förutsätter att handlingens hämtning skulle registreras på det sättet som hör till bevislig delgivning. För att skydda integriteten skulle det räcka med att den delgivna handlingen skyddas så att endast den registrerade personen eller dennes representant kan ha tillgång till handlingen.

Riksdagens justitieombudsman har ansett i sitt beslut (JO 3438/4/09, datum 24.3.2011) att sjukvårdsdistrikten har förfarit mot offentlighetslagen och personuppgiftslagen då den klagande hade skickats ett e-postmeddelande i ett öppet datanätverk varav det framgår att denne har fått hälsovårdstjänster från sjukvårdsdistriktet. Enligt offentlighetslagen är informationen i fråga sekretessbelagd. Enligt riksdagens justitieombudsman ska man vara noggrann med kommunikation per e-post för att sekretessbelagt datamaterial inte hamnar hos utomstående, även om man annars skulle använda skyddad e-postförbindelse. Då är det viktigt att kontrollera att meddelandet skickas till en rätt adress.

På grund av beslutet kan man dra slutsatsen att sekretessbelagda personuppgifter ska skyddas till exempel genom att dölja kommunikationen och därtill ska man kontrollera att personen vars uppgifter eller vem som annars har rätten till att ha tillgång till uppgifterna, använder en elektronisk adress samt att meddelandet skickas till adressen i fråga. Från detta krav på skydd har man inte ansett vara möjligt att avvika inte ens på grund av den registrerade personens samtycke.⁴

Hänvisningen i 19 § i kommunikationslagen till användning av bevislig elektronisk delgivning för skydd för den personliga integriteten betyder med en strikt tolkning att då en handling inte kan delges per e-post ska den delges på en server och det ska vara möjligt att visa tidpunkten då handlingen har hämtats. Å andra sidan kunde man tänka sig att med beaktande av regleringens avsikt kunde delgivning per e-post eller utan mottagningskvittering från en myndighets server vara möjlig om förbindelsen eller meddelandet är krypterat och om man kan vara säker om mottagarens identitet, såsom till exempel om kunden identifieras på ett datasäkert sätt på en myndighets server eller om det används en elektronisk postlåda av en meddelandeförmedlingstjänst.

På grund av dataskyddskrav framkommer det utmaningar till exempel i situationer där en förvaltningskund inleder sitt ärende per oskyddad e-post och anmäler att delgivningarna gällande ärendet kan skickas till den samma e-postadressen. En myndighet ska bedöma om det är möjligt att agera enligt kundens begäran. För det första kan en myndighet inte lätt kontrollera vem som sändaren verkligen är⁵ och för den anledning och för e-posten inte är skyddad är det inte möjligt att använda den s.k. processadressen som förvaltningskunden har angett ifall handlingarna innehåller till exempel känslig information. Om en myndighet inte har ett säkert elektroniskt medel för att delge en handling, skickar myndigheten den per post. Användning av en elektronisk kontaktuppgift med oskyddad förbindelse som en kund har angivit kommer inte på fråga i samband med känsliga eller annars sekretessbelagda personuppgifter, medan för andra personuppgifter är situationen oklarare vilket för sin del försvårar användningen av e-postadressen som en s.k. processadress.

Processadress som huvudregel

Enligt 16 § i förvaltningslagen ska en handling som skickas till en myndighet innehålla förutom ärendet även sändarens namn samt kontaktuppgifterna för behandling av ärendet. Utgångspunkten för bestämmelsen i den allmänna lagen om ärendehantering i förvaltning är således att en person per ärende meddelar en s.k. processadress dit delgivningarna i ärendet ska skickas. Samma utgångspunkt finns bl.a. i RB⁶ samt i UB⁷.

⁴ Dataombudsmannens ställningstagande 423/49/2009, 20.4.2009 och 1475/41/2009, 1.7.2010.

⁵ 9 § i kommunikationslagen innehåller inte ett krav på identifiering av kunden. Enligt regleringen behöver man inte komplettera handlingen med underskrift om handlingen innehåller uppgifter om sändaren och om det inte är värt att misstänka handlingens ursprung eller enhetlighet. Ärendet har även behandlats i kapitel 5.3.

⁶ 5 kap. 2 § 2 mom. i BR: "*I stämningsansökan ska uppges domstolens namn, parternas namn och hemorter samt hur parternas lagliga företrädare eller ombud kan nås och den postadress samt en eventuell annan adress till vilken kallelser, uppmaningar och meddelanden som gäller målet kan sändas (processadress).*[...]"

Ärenden som inleds av myndigheter och s.k. officiell adress

Det finns inte någon processadress för sådana ärenden i samband med vilka en myndighet kontakter en förvaltningskund utan att kunden tidigare skulle ha inlett ett ärende hos myndigheterna. Sändande av skatteförslag eller av flera handlingar inom social- och hälsovårdssektorn är exempel på ärenden av detta slag. I praktiken har en myndighet inte kunnat be åtminstone om ett sakenligt samtycke för användningen av elektronisk delgivning, och i huvudsak känner en myndighet inte till mottagarens elektroniska kontaktuppgifter. I dessa fall skickas handlingen ofta därför – och även av datasäkerhetsskäl – per post till kundens så kallade offentliga adress som finns i basregister om en myndighet inte har bättre information, till exempel därför att mottagaren har i samband med tidigare ärendehantering angett någon annan adress och bett myndigheten att använda den även i fortsättningen.⁸ Med ärende som inlets av myndigheterna är huvudregeln således att använda den postadress som framgår av basregistret, eftersom elektroniska kontaktuppgifter inte upprätthålls centrerat – och om de upprätthålls för någon del så har adressuppgifterna i registret inte fått en sådan juridisk betydelse att de skulle användas för delgivning av handlingar.

Om delgivning i allmänna domstolar

I situationer där domstolen kontakter en berörd part därför att den andra parten (eller åklagaren) har inlett ett domstolsärende mot mottagaren, följs regleringen gällande delgivning av elektronisk bevislig delgivning i rättegångsbalken (RB 11 kapitel 3 § 3 mom.). Enligt regleringen kan handlingarna (mot mottagningsbevis) skickas också elektroniskt på det sätt som mottagaren har anmält. Bestämmelserna i RB avviker således från regleringen för bevislig delgivning i kommunikationslagen och det är oklart om avvikelsen gällande rättskipning helt har slutat utanför också regleringen som i princip angår delgivning i kommunikationslagen (identifierad hämtning av en handling från en server). Därtill är det märkvärdigt att angående en s.k. vanlig delgivning nämns det inte alls i RB:s 11 kap. 3 a § möjligheten till elektronisk delgivning – sannolikt har man tänkt att för delgivning skulle tillämpas kommunikationslagen som möjliggör delgivning med ett elektroniskt meddelande.

Angående tillämpning av reglering för delgivning av RB i praktiken är det oklart i vilka mån delgivningar skickas per post på grund av integritetsskydd i stället för att använda den av kunden anmälda elektroniska adressen.

Elektronisk delgivningsadress i utsökning

I samband med utsökningsärenden är det möjligt att uträtta sina ärenden även elektroniskt och till exempel av mottagaren anmälda elektroniska adress och även en elektronisk postlåda av en meddelandeförmedlingstjänst kan användas som delgivningsadress. I utsökningsbalkens 3 kapitel 38 § 2 mom. 2 punkt beskrivs det som en *"adress som är avsedd för dataöverföring inom det riksomfattande elektroniska ärendesystemet för kontakter mellan personer och myndigheter och som förutsätter att det elektroniska ärendesystemet tagits i bruk"*.

Angående tillämpning av reglering för delgivning av utsökningsbalken i praktiken är det oklart i vilka mån delgivningar skickas per post på grund av integritetsskydd i stället för att använda den av kunden anmälda elektroniska adressen.

Elektronisk postlåda av en meddelandeförmedlingstjänst och allmänt samtycke i KaPA-lagen

⁷ Enligt 3 kap. 2 § 1 mom. 1 punkten i UB ska det i ansökan om utsökning anges bl.a. sökandes namn, personbeteckning eller företags- och organisationsnummer och delgivningsadress enligt 38 §.

⁸ Till exempel ett företag har gett Skatteförvaltningen en adress som ska användas när skattehandlingar skickas.

I 11 § av lagen om förvaltningens gemensamma stödtjänster för e-tjänster (571/2016, KaPA-lagen) regleras om möjligheten till att ge ett allmänt samtycke för att ta emot myndigheternas delgivningar i en elektronisk postlåda hos en meddelandeförmedlingstjänst. KaPA-lagens 11 § lyder på följande sätt:

"I fråga om en meddelandeförmedlingstjänst ska serviceproducenten, för elektronisk delgivning i anslutning till myndighetsverksamhet, föra ett register över de allmänna samtycken som användarna gett i fråga om ett elektroniskt delgivningsförfarande.

Vid registreringen av samtycken iakttas det som i 10 § 2 – 4 mom. föreskrivs om förfarandet vid registrering av viljeyttringar. Vid registreringen av samtycken kan även det register som avses i 10 § tekniskt utnyttjas.

En myndighet kan vid delgivning lita på en uppgift som införts i det register som avses i 1 mom. I fråga om sätten för delgivning gäller särskilda bestämmelser."

I kommunikationslagen tar man inte ställning till om en förvaltningskund kan ge ett helt allmänt samtycke till att motta endast elektroniska delgivningar av förvaltnings- eller domstolsärenden som behandlas i offentlig förvaltning och det har föreslagits åsikter om att samtycket inte skulle kunna betraktas giltigt eller att ett allmänt samtycke av detta slag kunde äventyra rättssäkerheten.⁹ I kommunikationslagen har det inte heller fastlagts att meddelanden skulle delges elektroniskt särskilt med hjälp av en meddelandeförmedlingstjänsts elektroniska postlåda. Regleringen angående vanlig delgivning i kommunikationslagen hellre beskriver en situation där en handling skickas elektroniskt till en elektronisk processadress som kunden har angivit.

Sannolikt är den enda regleringen som hänvisar till en elektronisk postlåda av en meddelandeförmedlingstjänst som delgivningsadress den ovan nämnda UB (3 kapitel 38 § 2 mom. punkt 2).

Den elektroniska postlådan som erbjuds med stöd av KaPA-lagen skulle vara ett säkert sätt för ärendehantering för en förvaltningskund, eftersom kunden identifieras och kommunikationen skyddas vederbörligt, då till exempel frågorna angående skydd för personuppgifterna är lösta. Den nuvarande lagstiftningen angående ärendehantering som bygger på användning av processadress styr ändå inte tillräckligt myndigheterna eller förvaltningskunderna till att utnyttja denna tjänst.

KaPA-lagen förpliktar endast vissa myndighetsgrupper till att använda en meddelandeförmedlingstjänst. Även för dessa myndigheters del begränsas användningen till sändning av papperspost om samtycket som hänvisas i KaPA-lagen inte kan anses ha den betydelse som KaPA-lagen syftar till. Vid lagstiftning kan avsikten inte ha varit att begränsa användningsskyldigheten till att endast skicka papperspost. Därtill är regleringar angående den ovan beskrivna processadressen, klarhet om samtyckets betydelse samt många andra faktorer såsom en myndighets bristande kunskaper om mottagarens personbeteckning (på grund av vilket meddelanden på meddelandeförmedlingstjänsten styrs) ägnade till att bromsa spridning av meddelandeförmedlingstjänstens användning.

2.1.2 Speciallagstiftning och pågående projekt på justitieministeriets förvaltningsområde

Speciallagstiftning

I speciallagstiftning har det i någon mån förordnats - och i ännu större grad år efter år - till exempel om elektronisk delgivning. Med hjälp av detta har man strävt efter att förenkla elektroniska delgivningsförfarande och särskilt möjliggöra delgivning av beslut per e-post. Det är oklart hur speciallagarnas regleringar för e-postdelgivning förhåller sig till de i föregående kapitel beskrivna frågor angående personuppgiftsskydd. Eventuellt finns det skyddade lösningar av något slag för elektronisk kommunikation.

⁹ Centralisering av summariska tvistemål. Justitieministeriets publicering 12/2017 <http://www.oikeusministerio.fi/fi/index/julkaisut/julkaisuarkisto/1486453670410.html>, s. 46.

För övriga delar har det i speciallagstiftning förordnats om till exempel handlingarnas elektroniska form samt om särskilda elektroniska tjänster för ärendehantering eller arrangering av stödtjänster.

Under senaste år har det stiftats även sektorell speciallagstiftning om företags och övriga näringsidkares skyldighet till att uträtta sina ärenden elektroniskt i ärendehanteringstjänsterna. Till exempel i lagar om beskattningsförfarande har det förpliktats företag och näringsidkare samt likställda aktörer till elektronisk ärendehantering. I huvudsak har det ändå reserverats en möjlighet till att avvika från skyldighet till elektronisk ärendehantering till exempel på grund av en myndighets beslut.

En del av specialregleringarna innehåller endast (dels onödiga) hänvisningar till allmänlagstiftning.

Nedan finns det en listning över specialregleringar angående elektronisk ärendehantering. Specialregleringar har i detta kapitel ansett vara alla andra lagar utom kommunikationslagen. Således har även rättegångsbalken, utsökningsbalken och KaPA-lagen, som har beskrivits tidigare och som även kan anses tillhöra allmänna lagar, införts i denna förteckning om specialregleringar. Listan är inte uttömmande - den innehåller de specialregleringar som arbetsgruppen känner - specialregleringar för delgivning och övrig informationsförmedling (i förhållande till kommunikationslagen) har skrivits i fetstil.

- Lag om offentlig upphandling och koncession (1397/2016)
- Lag om upphandling och koncession inom sektorerna vatten, energi, transporter och posttjänster (1398/2016)
 - Prioriteten av elektroniskt förfarande i upphandlingar som överstiger EU:s tröskelvärden
 - Kommunikationsmedel som anknyts till upphandlingar, elektronisk publicering av en upphandlingsannons och anbudsförfrågan, **elektronisk delgivningsförfarande** av ett upphandlingsbeslut samt **elektronisk delgivning** av beslutet av marknadsdomstolen.
- Informationssamhällsbalk (917/2014)
 - En registrars skyldighet att göra anteckningar i domänregistret med hjälp av tekniska arrangemang som Kommunikationsverket har fastställt (170 §)
 - En handling eller ett beslut som gäller domännamn ska dock alltid **delges genom e-post** till den adress som parten eller den registrar som företräder parten har meddelat Kommunikationsverket (312 §)
 - **Elektronisk delgivning** av övriga beslut av Kommunikationsverket (312 §)
 - En myndighets elektroniska tjänster är tjänster av ett informationssamhälle om verksamheten är ekonomiskt/tjänsterna erbjuds på kommersiella grunder
- Lag om stark autentisering och elektroniska signaturer (617/2009)
 - Skyldigheter för identifieringstjänster och betrodda elektroniska tjänster
- eIDAS-förordningen (tidigare i lagen 617/2009)
 - Rättsliga verkan av elektronisk underskrift, erkännande av elektronisk identifiering, betrodda tjänster och elektronisk underskrift över statsgränserna
- Markanvändnings och byggförordning (895/1999)
 - **Information i elektronisk form** gällande en plan (32 a och 94.2 §)
- Rättegångsbalk (4/1734)
 - Elektronisk delgivning (kapitel 11 3.3 § och 3 b §)
- Lag om elektronisk behandling av klientuppgifter inom social- och hälsovården (159/2007)
 - Basförutsättningar för patient- och klientdatabassystem (Kanta-tjänster)
 - Användargränssnitt för medborgare (19 §)
- Lag om elektroniska recept (61/2007)
 - Elektroniska recept och signering, receptcentrum, receptarkiv och elektronisk förbindelse
- Utsökningsbalk (705/2007)

- Elektronisk verksamhet i utsökning, handlingarnas elektroniska form och **delgivning**
- Lag om beskattningsförfarande (1558/1995)
 - Elektronisk skattedeklaration av ett samfund och en samfällid förmån (7 a §)
 - Tillämpning av kommunikationslagen, bestyrkande av anmälningar och övriga handlingar som lämnas in till en myndighet med hjälp av underskrift e.d. (93 a §)
 - Se även Skatteförvaltningens beslut om skyldigheten att lämna uppgifter om landför-land-rapporteringen för beskattningen (27/2017) och Skatteförvaltningens beslut om elektronisk underskrift och bestyrkande som har blivit giltigt 1.1.2017.
- Lag om beskattningsförfarandet beträffande skatter som betalas på eget initiativ (768/2016)
 - Skattedeklarationen ska lämnas in elektroniskt (18§)
- Lag om förskottsuppbörd (1118/1996)
 - Tillämpning av kommunikationslagen, bestyrkande av anmälningar och övriga handlingar som lämnas in till en myndighet med hjälp av underskrift e.d. (6 a §)
 - Samfund och samfällida förmåner ska elektroniskt framställa yrkande på påförande, ändring och avlyftande av förskott (24 a §)
- Lag om skatteuppbörd (769/2016)
 - Samfund och samfällida förmåner samt andra skattskyldiga som har förts in i registret över mervärdesskattskyldiga ska uppge sitt kontonummer på elektronisk väg (28 §)
- Lag om överlåtelseskatt (931/1996)
 - Tillämpning av kommunikationslagen, bestyrkande av anmälningar och övriga handlingar som lämnas in till en myndighet med hjälp av underskrift e.d. (56 b §)
- Mervärdesskattelag (1501/1993)
 - Specialdrag för elektronisk ärendehantering av mervärdesskattsförfarande samt hänvisning till lagen om beskattningsförfarandet beträffande skatter som betalas på eget initiativ angående bl.a. anmälning
- Lag om ett system för betalningstjänst- och deklarationsservice för småarbetsgivare (658/2004)
 - Tjänsten Palkka.fi
- Bilskattelag (1482/1994)
 - 39 § 1 mom. och på grund av det givna Skatteförvaltningens beslut om registrerade ombuds skyldighet till att meddela bilskattedeklaration i maskinläsbar form
- Punktskattelag (182/2010)
 - 32 § 4 mom. och på grund av det givna Skatteförvaltningens beslut om skyldigheten till en elektronisk skattedeklaration och avvikelser till det som hänvisas i punktskattelagen
 - 58 § 1 mom. (det datoriserade systemet), förordning för dess användning och Skatteförvaltningens beslut om införande och användning av systemet som hänvisas i 58 § 1 mom. i punktskattelag (182/2010)
- Partilag (10/1969)
 - Partierna ska lämna in redovisning om bidragsbelopp elektroniskt (8 c §)
- Kommunallag (410/2015)
 - Kommunala tillkännagivanden och övriga **tillkännagivande ska finnas i det allmänna datanätet** (108 § och 109 §).
- Lag om finansiering av regionutveckling och strukturfondsprojekt (8/2014)
 - Att söka stöd via datasystemet EURA 2014, som förvaltas av arbets- och näringsministeriet, förutsätts stark elektronisk autentisering och elektronisk underteckning (23 §) samt **elektronisk delgivning** (31 §).
- Lagen om förvaltningens gemensamma stödtjänster för e-tjänster (571/2016)
 - Att erbjuda och använda centraliserade stödtjänster för elektroniska tjänster samt **registrering av samtycke till elektroniskt delgivningsförfarande** och register för handlingsbehörigheter
- Lag om statskontoret
 - Digitalisering av material av en extern part (4 a §)

- Lag om det nationella genomförandet av den europeiska förordningen om Europeiska havs- och fiskerifonden
 - Den som ansöker och en fiskeaktionsgrupps möjlighet till att följa hur sökandens ärende i fråga om ansökan framskrider (31 § 2 mom.)
- Genomförandeförordningarna om jordbruksstöd (EU) nr 809/2014, (EU) nr 809/2014 och (EU) nr 809/2014
 - Att möjliggöra/uppmuntra understödstagare till elektronisk anmälning
- Lag om befolkningsdatasystemet och Befolkningscentralens certifikattjänster
 - Anmälning av uppgifter till exempel med hjälp av en teknisk anslutning (26 §)
- Lag om antagningsregistret, högskolornas riksomfattande datalager och studentexamensregistret (1058/1998)
 - Antagningsregistret används för bl.a. för **informering** om studier och antagning, ordning av ansökan till utbildning, antagning av studerande och mottagande av studieplats samt för att följa ansökan till utbildning och antagningen av studerande (2 § 2 mom.)
- Passlag (671/2006)
 - Passansökans anhängiggörande på elektronisk väg (6 §)
- Lag om identitetskort (663/2016)
 - Ingång av medborgarcertifikat i ett identitetskort (3 §), uppgifterna i kortets tekniska del (5 – 7 §)
 - Identitetskortsansökans anhängiggörande på elektronisk väg (9 §)
- Utlänningslagen
 - Hänvisning till kommunikationslagen (4 § och 204 §)
- Medborgarskapslag
 - Hänvisning till kommunikationslagen (44 § 5 mom. och 50 § 4 mom.)
- Jordabalk
 - Elektroniskt fastighetsförvärf
 - 2 kapitel 1 § (form av fastighetsköp) och kapitel 9 a (Elektroniska ärendehanteringssystem och användning av dem)
 - 18 kap. 7 a § (Omvandling av ett skriftligt pantbrev till ett elektroniskt)
- Statsrådets förordning om köpvittnen 734/2009
 - Inlämnande av köpvittnets meddelande elektroniskt (5 §)
- Företags- och organisationsdatalag
 - Elektronisk anmälan om ändring av adress- och kontaktuppgifterna (14 § 4 mom.)

Pågående projekt på justitieministeriets förvaltningsområde

På justitieministeriets förvaltningsområde är det på gång Reformprogram för rättsvärden för åren 2013 - 2025 där det bl.a. utvecklas delgivningssamhet, genomförs åklagarväsendets och de allmänna domstolarnas datasystem (AIPA) som syftar till elektronisk behandling av material i den hela rättsliga processen.¹⁰ Därtill är det meningen att elektrifiera förvaltningsdomstolarnas verksamhetsstyrning och dokumenthantering (HAIPA) som syftar till att förnya förvaltningsdomstolarnas arbetssätt och -metoder samt möjliggöra elektroniskt samarbete med övriga myndigheter, privaträttsliga samfund och medborgare. Projektet har i uppgift att genomföra en datasystemshelhet som effektiviserar och förenhetligar förvaltnings- och specialdomstolarnas verksamhetsprocesser och stöder nya arbetssätt och -metoder¹¹

I justitieministeriet håller man på med att förbereda två regeringspropositioner som är betydelsefulla även med tanke på elektronisk ärendehantering:

¹⁰ AIPA -projektets projektbyrå ligger i samband med JM. Syftet är att införa AIPA -systemet eventuellt redan före slutet av 2018.

¹¹ HAIPA -projektets (verksamhetsperiod 25.1.2016 – 31.12.2019) projektbyrå ligger i samband med JM. Meningen är att HAIPA-system inleds åren 2019-2020, men syftet är att elektronisk delgivning skulle kunna användas i förvaltningsdomstolarna i mera omfattande grad än nuförtiden redan före överföringen till HAIPA-systemet.

- 1) Utkast till RP med förslag till lag om rättegång i förvaltningsärenden och några lagar som anknyter sig till den¹²
 - Hänvisningar till förvaltningslagen minskas genom att införa mer specifika uttryckliga förordningar.
 - Myndighetens ställning klargörs.
 - Delgivningsförfarande lättas.
 - Bevislig delgivning endast om det gäller ett förpliktande beslut och tiden för sökande av ändring eller någon annan tidsfrist som påverkar mottagarens rätt börjar löpa från det att beslutet delgavs.
 - Det skulle vara möjligt att leverera ett beslut med bevislig delgivning till den berörda parts advokat, offentligt rättsbiträde eller till rättegångsbiträde med tillstånd som en vanlig delgivning.
 - Det skulle inte hindra överföringen till elektronisk bevislig delgivning; i praktiken är elektronisk bevislig delgivning inte möjlig i det nuvarande läget om mottagaren vid hämtning av handlingen inte kan använda identifieringsteknik som hänvisas i 18 § i lagen om elektronisk kommunikation i myndigheternas verksamhet.
- 2) Centralisering av summariska tvistemål¹³
 - Förslag: en juridisk person, en naturlig person som yrkesmässigt bedriver indrivningsverksamhet, rättegångsombud eller -biträde eller någon annan näringsidkare förpliktas att leverera stämningsansökningar för summariska tvistemål i tingsrättens datasystem genom att använda rättsförvaltningens datasystemförbindelse eller nätverksbaserad anslutning för ärendehantering. På annat sätt inlämnade stämningsansökningar inte undersöks inte.
 - Förslag: Regleringar i RB och i kommunikationslagen om bevislig elektronisk delgivning av en handling ändras så att en stämning kan bevisligt delges som ett elektroniskt meddelande på grund av ett allmänt samtycke gällande elektronisk delgivningsförfarande som är registrerad av Befolkningscentralen. Delgivning av en stämningsansökan per telefon föreslås till genomföring i alla summariska tvistemål.

Man kan se att de ovan beskrivna regleringsprojekt med tanke på kommunikationslagen medför ännu mera specialregleringar, på grund av vilket reduceras tillämpningsområdet av regleringar i kommunikationslagen och verksamhetsmodellerna i lagskipning i förhållande till exempel processen av förvaltningsärende inte blir harmoniserade på ett sätt som skulle stöda i stor grad enhetliga verksamhetsmodeller.

Därtill föreslår lagförslaget för centralisering av summariska tvistemål att det skulle tillsättas en hänvisning till 18 § i kommunikationslagen angående bevislig delgivning: samtycket enligt KaPA-lagen skulle vara giltigt på så sätt att bevislig delgivning kunde levereras i en elektronisk postlåda. Angående vanlig delgivning (19 §) föreslås det inte någon motsvarande reglering, eftersom att ge betydelse till ett samtycke enligt KaPA-lagen skulle enligt förslaget riskera rättsäkerheten i samband med vanlig delgivning. Således skulle ändringen leda till en situation där det i lagstiftning uppskattas samtycke till bevislig delgivning och å andra sidan till vanlig delgivning under olika kriterier. Propositionen stöder inte användningen av en elektronisk postlåda i samband med en vanlig delgivning och samtidigt kan ändringsförslaget angående förvaltningsprocesslagen anses ha ett syfte till att omfatta tillämpningsområdet av en vanlig delgivning. Tillsammans leder dessa till att utnyttjande av en elektronisk postlåda för delgivning av den vanlig delgivning blir ännu mer utmanande.

2.2 Praktiken på grund av resultat av undersökningar

2.2.1 Undersökning 2013

¹² Utlåtelsebegäran JM 17/41/2015, svarstiden slutar 13.6.2017.

¹³ Centralisering av summariska tvistemål. JM betänkanden och utlåtanden 12/2017.

Uppföljnings- och utvecklingsundersökning av lagstiftning för elektronisk ärendehantering, JM 30/2013 https://www.edilex.fi/ministerioiden_julkaisut/12131.pdf, på grund av svaren (170 st.) på enkäterna har i genomsnitt 35,4 procent av tjänsterna hos organisationerna som deltog i undersökningen elektrifierats. Det finns stor spridning i elektrifiering av tjänsterna. I några organisationer elektrifieras kundernas ärendehanteringstjänster inte alls, och i andra organisationer kan kunden som så önskar sköta sina ärenden fullständigt elektroniskt. På grund av svaren på enkäten är medianen för ärendehanteringstjänster för kunder 15 procent av alla ärendehanteringstjänster för kunder. Statens ämbetsverk och inrättningar har nått betydligt längre med elektrifiering av ärendetjänsterna än kommunerna och kommunförbunden.

Bland svarare gällde problem med elektronisk ärendehantering hellre möjligheterna att överhuvudtaget utveckla och genomföra elektroniska ärendehanteringskanaler än lagstiftningen. Problematiskt i samband med tillämpande av lagen om elektronisk kommunikation i myndigheternas verksamhet var:

1. osäkerhet om hur lagen i fråga skulle tillämpas för organisationens tjänster
2. i vilka fall behövs en elektronisk underskrift och hur den genomförs
3. när räcker det med en elektronisk delgivning

En allmän observation var också att i stället för regleringar skulle man behöva tydliga anvisningar för förfarande till olika situationer.

På grund av materialet i undersökningen (rättsfall och ställningstagande av laglighetsövervakare) fanns det rättsliga problem åtminstone i innehåll och verksamhet av elektroniska tjänster, möjliggörande av elektronisk ärendehantering, publicering av elektroniska kontaktuppgifter, att sätta krav för onödiga identifieringar och underskrifter, datasäkerhet, att svara till elektroniska meddelanden och behandling av e-postmeddelande. För laglighetskontrollen hade man även ansett att det ageras mot god förvaltning om en myndighet erbjuder sina tjänster till en förvaltningskund (en naturlig person) enbart som elektroniska tjänster. För laglighetskontrollen hade man framhåvt kundernas likställdhet, jämlik behandling samt valfrihet i användning av tjänsteformerna.

2.2.2 Enkät 2017 till förvaltningsområden

Arbetsgruppen skickade en ny enkät till förvaltningsområden år 2017. I enkäten frågades bl.a. om utmaningar vid tillämpande av nuvarande regleringar, om specialregleringar (observationerna finns i punkt 2.1.2.), om åsikter till att reglera om primäritet för elektronisk ärendehantering samt om möjligheter till att minska ärendehantering till exempel genom att öka informationsväxling mellan myndigheterna.

Enkäten besvarades av statsrådets kansli samt utbildnings- och kulturministeriets, försvarsministeriets, jord- och skogsbruksministeriets, inrikesministeriets, utrikesministeriets och finansministeriets förvaltningsområden samt av städerna Helsingfors, Uleåborg och Tammerfors. Svaren på enkäten har presenterats nedan mycket sammanfattat så att endast huvudlinjerna av svaren framgår.

Utmaningar i tillämpning av nuvarande förordning

- Resursfördelning av utvecklingsarbeten som krävs för digitalisering (euron, kompetens)
- Tidtabeller och risker för införande (t.ex. KaPA -stødtjänster)
- Splittrade tjänster och s.k. naiva blanketter, datasystem för tjänster och bakom tjänsterna fungerar inte tillsammans, dålig kvalitet på uppgifterna
- Förfarandesätt och kanaler för elektronisk ärendehantering behöver klargöras, även om i det i principen är bra att lagen är tillräckligt allmän och tillåter mångsidiga tolkningar
- Den allmänna tankemodellen ska utvecklas t.ex. med hjälp av utbildning.
- För tillfället är tillämpningen komplicerad, eftersom det finns olika lagar för olika ärendehanteringskanaler och tolkning är inte enhetligt.
- Vad kan anses som anhängiggörande (t.ex. ett kontaktagande i de sociala medierna)

- När en kund ska identifieras och på vilket sätt – det är utmanande även att identifiera en minderårig och en utlänning (det finns inte ett finskt verktyg för stark identifikation)
- I vilka fall behövs en elektronisk underskrift och hur det genomförs
- Delgivning är besvärligt i allmänhet
- När räcker det med en elektronisk delgivning
- Delgivningstidpunkt och inledning av tiden för sökande för ändring
- Laglig representation – olika definitioner i olika förordningar (t.ex. åldersgränser)
- Användning av ett ombud
- Elektronisk ärendehantering för förbund och dödsbon
- Begreppet myndighetsverksamhet och krav för tjänsterna i framtiden (t.ex. programrobotik och automatiserade beslut)
- Ansvar för avbrott i användning av ärendehanteringstjänster t.ex. i flerpartersomgivning
- Det är lätt för kunden att anhängiggöra ett ärende hos en myndighet
- Svårt att skicka en myndighets beslut till kunden
- Villkendera är primär (en elektronisk handling eller en handling i pappersform) och frågan om arkivering

Åsikter om möjligheter till att reglera om primäritet av elektronisk ärendehantering

- Styrning till elektronisk ärendehantering med hjälp av betalningar
- Regleringarna borde möjliggöra olika tekniska genomföringssätt och byte av aktörer
- Engångsinloggning (förflyttning av identifiering från en tjänst till den andra) skulle befrämjas
- Alla kan inte förpliktas, juridiska personer kan
- För EU:s jordbruksstöds del skulle överföring till elektronisk ärendehantering vara nödvändigt
- Om man ska underteckna en handling elektroniskt borde lösningen genomföras som en gemensam stödtjänst
- Vid sidan om elektroniska tjänster behövs det även traditionella tjänster av den s.k. pappersvärlden
- Elektronisk ärendehantering borde i lagen föras minst i samma nivå som ärendehantering på papper (om inte förbi den)
- Elektronisk delgivning på en myndighets egen server eller till en postlåda av en meddelandeförmedlingstjänst
- Elektronisk ärendehantering ska stödas och förutsättningar för den ska skapas samt reglerna ska enhetligas
- Elektronisk ärendehantering ska bli ett lönsamt och lockande alternativ för förvaltningskunderna
- Ett medel till att styra kundens beteende kan vara att utnyttja t.ex. systemets tillgänglighet
- I förvaltningen ska man ha enhetliga förfarandesätt för när är man skyldig till elektronisk ärendehantering och när kan det avvika från det
- I elektronisk ärendehantering ska det utnyttjas tjänster om förvaltningens gemensamma stödtjänster för elektronisk ärendehantering i stället för att skapa överlappande tjänster
- Att anmäla uppgifter borde i första hand ske elektroniskt, t.ex. via tjänsten Suomi.fi, där en starkt autentiserad person kunde anmäla sina uppgifter i olika register
- Man borde förbättra elektronisk ärendehantering för organisationerna
- Man borde reglera om primäritet av elektronisk ärendehantering och om krav för driftkompatibilitet mellan olika datasystem
- Praktiken för organisationernas kontaktpersonuppgifter förutsätter att uppgifterna upprätthålls av olika myndigheter En organisation borde ha en s.k. offentlig adress för elektronisk ärendehantering som kunde hämtas i olika myndigheters ärendehanteringstjänster t.ex. från företags- och organisationsdatasystemet YTJ.
- En medborgare behöver inte ha en offentlig adress i ett register för elektronisk ärendehantering på samma sätt som en offentlig postadress för mottagning av brev, vilket försvåra leverering av elektroniska meddelanden

- Elektronisk delgivning kan delges genom att utnyttja meddelanden på Suomi.fi. Kunderna kunde förpliktas till mottagning av meddelanden i en elektronisk postlåda
- Det är skäl att reglera på nivå av en allmän lag om primäritet av elektronisk ärendehantering, delgivning och erbjudande av elektroniska ärendehanteringstjänster. Reglering med speciallagar försvagar förutsättningar av skapande av tjänstehelheter för elektronisk ärendehantering och enhetlighet.
- Alla myndighetsärenden har inte förutsättningar för elektronisk ärendehantering. Om ansökningsantalen är små eller ansökningarna komplicerade kan det vara billigare med ärendehantering på papper.
- En myndighet får inte förpliktas till elektronisk ärendehantering om denne inte har tillgång till tillräckliga fördelar jämfört med kostnaderna
- En allmän lag borde regleras om primäritet av elektronisk ärendehantering/kommunikation I lagen borde man på något sätt ta ställning även till tekniska frågor, såsom till tillgänglighet av tjänsterna samt arrangering av användarstöd
 - o För det sistnämnda blir det nog problematiskt att följa lagen på grund av bristen på resurser (pengar och arbetskraft)
- Det borde sannolikt regleras i speciallagar om primäritet för att avvikelser inte blir huvudregler.
- Strikta ställningar av laglighetsövervakare
- Det kan vara svårt att tvinga personkunder att använda elektroniska tjänster
- Rättssäkerhet vid en felaktig inledning: Om ett kundföretag ändå skickar ett papper så kan man väl inte kasta bort det
- Vid skapande av regleringar borde man iakttä att elektronisk ärendehantering börjar på många verksamhetsbranscher vara det primära sättet att sköta ärenden
- Det är inte nödvändigt att stifta en lag De som kan använda elektronisk ärendehantering gör det visserligen gärna – de som inte kan göra det, kommer inte att använda elektronisk ärendehantering även om man skulle stifta lag om det
- Alternativa ärendehanteringskanaler ska bevaras för dem som inte kan sköta sina ärenden elektroniskt samt för sekretessbelagd information och situationer där identifikationsmöjligheterna saknas
- Lagen ska möjliggöra endast elektronisk ärendehantering för dem som ska ta det i bruk
- På allmänlagsnivån ska man inte börja så djupt med genomföringen, men andan i reglering av den allmänna lagen ska stöda den önskade utvecklingen
- I primäritet av elektronisk ärendehantering ska man iakttä fredsperioden och undantagsförhållanden. Systemen ska fungera i alla omständigheter.

Åsikter om att eliminera ärendehantering

- Man ska iakttä förpliktelse i förvaltningslagen t.ex. angående klar utredning av ett ärende
- Ansvar vid automatisk beslutsfattning
- Myndigheterna saknar en helhetlig utsikt till kunden och dennes uppgifter, på grund av vilken informerade och rättsenliga beslut kunde ges (t.o.m. i förväg och automatiskt), om medborgaren på grund av uppgifterna är berättigad till någon förmån.
- Harmonisering av tjänsterna och dataströmmarna som ligger i bakgrunden och sköts av olika aktörerna kräver en betydlig utvecklingsinsats och mera bestämd styrning.
- I praktiken borde det finnas en gemensam lager av a) tjänster och b) dataströmmar och dessa borde skiljas från lagern med substansverksamhet (som producerar innehållet till tjänsten själv)
- I ersättningsverksamhet finns det betydliga möjligheter till att automatisera verksamheten ifall lagstiftning och data strömmar skulle möjliggöra det.
- Tjänsteprocesserna ska automatiseras så långt som de inte är förknippade med beslutsfattning som baserar sig på myndighetens övervägande
- Nuvarande tjänsteprocesser ska inte elektrifieras, utan processerna ska förnyas för funktionell och ekonomisk nytta
- Bra konkreta exempel på eliminering/minskning av ärendehantering är elektroniska läkarintyg och det nationella inkomstregistret som håller på att utvecklas

- Skyldigheten till att hålla dokumenten synliga t.ex. i samband med olika registreringar skulle granskas på nytt och diskutera om möjligheterna till digitalisering
- Med hjälp av ett proaktivt tjänsteerbjudande kunde en del av tjänsterna avlägsnas genom att ge kunden en färdig proposition som inte behöver reageras för om man är nöjd med den.
- Ett bra sätt att minska ärendehantering är att kombinera ansöknings-/anmälningsprocesser för samma ärende bakom en och samma lucka.
- I det nuvarande läget är problemet att olika tjänstevägar inte styrs utan samma uppgifter matas in i olika tjänster
- Olika tillstånds- och rättighetsprocesser är typiska skilda processer av tjänsteprocessen som uppfyller kundens behov även om ärendet kunde skötas på en gång.

2.3 Sammanfattning om det nuvarande läget

Av det som har konstaterats ovan i kapitlen 2.1. och 2.2. gällande det nuvarande läget kan man dra en slutsats:

- I allmänna lagar är den traditionella ärendehantering per papperspost ett slags huvudregel i förhållande till elektronisk ärendehantering. Myndigheter eller förvaltningskunder styrs inte till elektronisk ärendehantering och den prioriteras inte.
- Huvudregeln i lagstiftningen är att ha en processadress, inte att delge handlingarna t.ex. på grund av centraliserade elektroniska kontaktuppgifter eller skicka dem till en centraliserad tjänst som möjliggör elektronisk delgivning.
- Det finns en allmän lag som har stadgats om elektronisk ärendehantering – kommunikationslag – där genomföringssätt för elektronisk ärendehantering är mycket fria. Tillämpning av regleringar upplevs tämligen besvärlig hos myndigheterna.
- Vid tillämpning av en allmän lag framkommer det utmaningar som har vid sidan om de övriga t.ex. sektorenligen behov lett till behovet för att klargöra förfaranden för elektronisk ärendehantering med speciallagar. Lagstiftning och praktiken varierar.
- Utgångspunkterna för allmän lagstiftning samt en splittrad lagstiftning och praktiker stöder inte möjligheter till att arrangera ärendehantering på ett enhetligt, datasäkert, kostnadseffektivt och centraliserat sätt.

3 Utveckling i Sverige, i Norge och i Danmark

3.1 Sverige

I Sverige regleras elektroniskt anhängiggörande och övrig ärendehantering hos myndigheterna på allmänlagsnivå i förvaltningslagen (1986:223). Naturliga och juridiska personer kan enligt lagens 5 § vid ett förvaltningsärende kontakta myndigheterna elektroniskt samt skicka en handling till myndigheterna till exempel per e-post. Myndigheten kan bestämma på vilket sätt till exempel ett beslut levereras till den berörda parten. Beslutet kan skickas elektroniskt på grund av 21 § i förvaltningslagen. Regleringarna möjliggör således anhängiggörande av ett ärende och ärendet kan uträttas elektroniskt.

Förvaltningslagen tillämpas inte enligt dess 3 § till fall där det regleras något annat i speciallagstiftningen, så det kan finnas normer i speciallagstiftningen som avviker från förvaltningslagen.

Om delgivning regleras i delgivningslagen, [2010:1932](#) och i delgivningsförordningen, [2011:154](#), som är allmänna regler angående delgivning. Därtill ingår regleringar angående

delgivning i bl.a. rättegångsbalken och förvaltningsprocesslagen (1971:291). Regleringarna i delgivningslagen angående delgivning är tekniskt neutrala så en handling kan delges till exempel per e-post, fax eller sms. Även mottagare kan på motsvarande sätt bekräfta mottagningen av en handling på motsvarande sätt. En handling kan således delges elektroniskt men det förutsätter att en myndighet har uppgifter om en elektronisk adress som kan användas för delgivning.

Producering av tjänsten Mina meddelanden som påminner meddelandeförmedlingstjänstens elektroniska postlåda baserar sig på förordningen som innehåller endast mandaten till producering av tjänsten.¹⁴ Enligt tjänstens användningsvillkor ansvarar mottagaren som har tagit tjänsten i bruk om mottagning av informationen av meddelanden som skickas från de myndigheter som använder tjänsten. I inställningarna av tjänsten är det möjligt att välja myndighetsenligt om man inte vill ha elektronisk post från myndigheten i fråga.

Sveriges regering tillsatte 19.5.2016 en utredningsarbetsgrupp som hade i uppgift att utarbeta en proposition för effektiv styrning, utveckling och producering av nationella digitala myndighetstjänster. Utredningsarbetet resulterade i ett betänkande [SOU 2017:23](#) där man föreslår att man i Sverige skulle behöva en helhetlig plan för främjande av digitalisering på den offentliga sektorn. Planen skulle innehålla:

- regeringens beslut till att övergå till digital förvaltning
- regeringens klargörande om offentliga åtagandena i den digitala infrastrukturen
- specificering av myndigheternas uppdrag både på allmän nivå och angående vissa myndigheter
- uppföljning av utförande av uppgifter i myndigheternas digitala förvaltning genom självutvärderingar och verifieringar
- standardiseringen av samarbetsformer som används mellan staten och kommunerna genom överenskommelser och uppföljning av dem
- beaktande för informationssäkerhet och integritetsskydd i varje skede av arbetet med att bygg ut den digitala förvaltningen
- de centrala statliga uppgifterna i arbetet att utveckla den offentliga förvaltningen samlas hos en myndighet¹⁵

Därtill föreslår betänkandet att privatpersoner och företag skulle få rätten till att motta myndighetspost elektroniskt och att alla statliga myndigheter skulle leverera sin post elektroniskt om regeringen inte annars bestämmer. De statliga myndigheterna skulle ansluta sig till tjänsten Mina meddelanden och informera förvaltningskunderna om tjänsten, dess egenskaper samt om hur genom att använda det möjliggör förvaltningskunderna för sin del användning av offentliga tillgångar till nyttigare ändamål. I principen skulle all myndighetspost vara digital inom några år. I betänkandet är målet tänkt att uppnås genom att förplikta och stöda myndigheterna och genom valfrihet för förvaltningskunderna och genom att föra tjänsterna mera lockande förutom med hjälp av användarvänlighet även med en stor tackning hos myndigheterna.

Därtill föreslås det att förutom att ändra lagstiftningen angående myndighetsuppgifterna vid genomförandet av digitaliseringen, även en mera specifik förordning för tjänsten Mina meddelanden skulle stadgas för att bland annat samla ihop av infrastrukturen förutsatta regleringar för behandling av personuppgifter. Med lagen skulle även myndigheterna bli förpliktade till att informera på sin hemsida om rätten till att få myndighetsposten elektroniskt.

Gällande behandling av personnummer har man utvärderat i betänkandet att i framtiden skulle behandling av personbeteckning vara motiverat även hos de myndigheter som annars

¹⁴ Förordning (2003:770) om statliga myndigheters elektroniska informationsutbyte.

¹⁵ I betänkandet nämndes Ekonomistyrningsverket som ett beaktansvärt alternativ för en sådan myndighet <http://www.esv.se/>.

inte behöver personbeteckningen för att styra myndighetsmeddelanden till den rätta personen i tjänsten Mina meddelanden.¹⁶

Betänkandet [SOU 2017:23](#) är på en omfattande utlåtanderunda tills 27.6.2017.

3.2 Norge

I Norge angår Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker elektronisk ärendehantering i förvaltningsårenden¹⁷ samt förordningen Forskrift om elektronisk kommunikasjon med og i forvaltningen¹⁸.

Förvaltningslagen håller på att förnyas för att möjliggöra digital förvaltning så att digitala förfarande skulle bli primära. Expertgruppen ska ge sina rekommendationer för ändringar i november 2018.

Enligt 15 a § i förvaltningslagen är en förvaltningsmyndighet inte tvungen med den kan i ärendehantering utnyttja elektronisk kommunikation om det inte har reglerats annat på grund av en lag. En förvaltningskund kan utnyttja elektronisk kommunikation mot myndigheterna då en myndighet mottar handlingar i elektronisk form. Med hjälp av förordningen kan regleras bl.a. av:

- former av elektronisk kommunikation,
- rätten till att registrera kontaktuppgifter av naturliga personer och ärendehantering för någon annan
- rätten av naturliga personer till att neka elektronisk kommunikation samt av registrering av denna uppgift
- hurdana tidsfrister följs i elektronisk ärendehantering,
- underskrift, identifikation, kontroll av enhetlighet och tillförlitlighet
- krav för standarder för produkter och tjänster som ska utnyttjas
- myndigheternas rätt till att hindra felanvändningar och vad som anses vara felanvändningar

Med förordningen har det reglerats bland annat att en myndighet kan (men är inte tvungen att) kommunicera elektroniskt med en förvaltningskund antingen genom att sätta ett meddelande tillgängligt i ett lämpligt datasystem - på sin egen server eller i en elektronisk postlåda (I Norge "digital postkasse") eller genom att skicka meddelandet till en av mottagaren anmälda adress om det är ändamålsenligt och om det inte har reglerats annat om ärendet.

I Norge har man ansett att eftersom myndigheterna inte har förpliktats till att skicka sina meddelanden elektroniskt kan medborgare inte förpliktats till elektroniskt mottagande av meddelanden. I Norge har man dock genom förändring av förordningen som beskrivs ovan år 2014 överfört från av en medborgare givet samtycke till en så kallad opt out -modell, där en medborgare ska på grund av en förordning baserad på förvaltningslagen anmäla om denne inte vill utträta sina ärenden elektroniskt. Opt out -modellen angår inte företag, utan de ska ta emot meddelanden elektroniskt av myndigheterna som skickar sina meddelanden elektroniskt.

I Norge har man på dessa skäl grundat ett register för digitala kontaktuppgifter av naturliga personer. Registret innehåller e-postadress och telefonnummer (digitala kontaktuppgifter) av

¹⁶ SOU 2017:23, s. 204: "Om en myndighet ska ansluta som avsändare i Mina meddelanden kan det i sig utgöra ett sådant behov eller skäl som man behöver för att kunna lagra personnummer. Det är avgörande för att försändelserna ska nå rätt mottagare att avsändaren har rätt att behandla personnummer. Privatpersonen har dessutom, genom att ansluta sig som mottagare i Mina meddelanden, själv valt att personnumret ska kunna behandlas av anslutna myndigheter. Utredningens förslag om att privatpersoner ska ha rätt att få sin myndighetspost digitalt kommer i praktiken att leda till obligatorisk anslutning för myndigheterna som avsändare. Det gör att behandlingen av personnummer blir ännu tydligare motiverad för de avsändande myndigheterna."

¹⁷ <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1967-02-10?q=forvaltningsl>

¹⁸ <https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2004-06-25-988?q=eforval>

nästan alla 15 är fyllda medborgare. I förordningen om elektronisk behandling av ett ärende regleras om registret.

Norges modell är egentligen en modell som kan jämföras med samtycke, eftersom om en naturlig person inte registrerar en digital kontaktuppgift, anses denne ha vägrat mottagning av elektroniska myndighetsmeddelanden, och de skickas således per post eller på något annat sätt. Om en kontaktuppgift inte uppdateras eller bestyrkas inom 18 månader, anses kontaktuppgiften vara föråldrad och personen övergått till ärendehantering på papper.

Enligt förordningen skickas det en anmälan om handlingen och platser var den kan hämtas till förvaltningskundens registrerade digitala adress¹⁹ (antigen som sms eller per e-post) förutom situationer där en handling levereras direkt till en av mottagaren separat anmälda elektroniska adress.

Ett datasystem som används för bevislig delgivning ska spara uppgiften om handlingens öppningstid. Detta angår inte situationer där en handling skickas till en adress som mottagaren har anmält. Om en handling i ett datasystem inte öppnas inom en vecka, skickas ett nytt meddelande om handlingen till den registrerade kontaktuppgiften. Därefter anses att handlingen har delgivits - har det öppnats eller inte.

En naturlig person är inte förpliktad till att använda digital postkasse. En person som hör till kretsen om elektronisk ärendehantering och som inter använder tjänsten i fråga, får delgivningarna till exempel från en myndighets server eller per post om myndigheten inte har möjlighet till elektronisk delgivning. En vanlig e-post (till exempel en adress i registret för digitala kontaktuppgifter) används sällan för delgivning, och endast i sådana fall då innehållet av en handling (t.ex. personuppgifter) inte förutsätter delgivning på ett annat sätt. Myndigheterna kan även använda en registrerad uppgift av ett telefonnummer t.ex. för att påminna personen om reservation av tid hos hälsovård e.d.

Det ovan beskrivna förfarandet för förvaltningsärenden tillämpas inte på rättskipning. Enligt Domstollovens 197 a §²⁰ kan det med förordningen regleras om ersättning av skriftligt förfarande med elektroniska förfarande. Med förordningen har det reglerats bland annat om elektronisk kommunikation mellan domstolar och advokater samt övriga externa parter. (<https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2016-10-28-1258>). Därtill underhåller rättsförvaltningen en portal där domstolar och advokater kan skicka och dela handlingar elektroniskt <http://www.domstol.no/no/Domstolenes-aktorportal/Domstolenes-aktorportal1/>

Även i Norge har man reglerat förvaltningsenlig speciallagstiftning. I regleringarna förpliktas bland annat företag till att använda elektroniska tjänster.

3.3 Danmark

I samband med Danmarks kommunreform 2007 fattade man ett politiskt beslut om primäritet av en digital kanal i offentliga tjänster. Detta inledde en mera omfattande utveckling av elektroniska tjänster. Danmarks strategi för gemensam offentlig förvaltning (2011-2015) innehåller en stegvis överföring till elektronisk självbetjäning (ärendehanteringstjänster) och skyldighet till meddelandeförmedling. Medborgare har förpliktats till att på grund av lagen stegvis bli användare av elektroniska självbetjäningstjänster från och med år 2012.

I Danmarks lag om offentlig digital post (Lov om offentlig digital post) förpliktas medborgarna och företagen till att använda elektronisk postlåda med vissa undantag. Enligt 3 § i lagen ska

¹⁹ För naturliga personer registreras denna kontaktuppgift separat och för förbund är det tills vidare en kontaktuppgift som har anmälts till en myndighet, men man håller på att planera ett eget register för kontaktuppgifter av företag.

²⁰ https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1915-08-13-5/KAPITTEL_11#KAPITTEL_11, på engelska: <https://www.domstol.no/globalassets/upload/da/internett/domstol.no/domstoladministrasjonen/internasjonalt/courts-of-justice-act-english-translation-uten-paragrafinnledning.pdf>

över 15 år gamla, naturliga personer som är bosatta i Danmark ta Digipost i bruk om de inte är befriade från dess användning. Juridiska personer med CVR-nummer ska ta Digipost i bruk om de inte frigörs från skyldigheten.

Enligt 5 § i lagen bestämmer finansministeriet om grunderna varpå en naturlig person kan frigöras från användningsskyldigheten av Digipost, om speciella skäl kan förhindra personen att motta digitala postförsändelser. Undantag för inledning för naturliga personer kan ges på följande grunder:

- 1) en skada e.d. som hindrar användningen av Digipost
- 2) äger inte någon internetförbindelse eller dator
- 3) registeranmärkning som antyder att personen inte längre vistas i Danmark
- 4) språkproblem
- 5) svårighet till att få identifikationsmedel (NemID)

För juridiska personer kan närings- och tillväxtministeriet på grund av 5 § bestämma för grunder varpå en naturlig person kan angående kommunikationen för sitt näringsidkande befrias enligt 3 § 1 mom. från Digiposts användningsskyldighet, om helt speciella skäl kan hindra personen att ta emot digitala postförsändelser. Med kommunikation gällande näringsverksamhet av en naturlig person avses kommunikation som baserar sig på personens näringsidkande eller deltagande i företagsverksamhet som ett förbunds ordförande eller ägare av ett företag som fungerar utan företagsnummer. För företag är bristen på en internetförbindelse över 0,5 Mbit den enda grunden för undantaget. Dock har det framkommit några problem i användning av Digipost som erbjuds till små företag.

Undantag för användningsförpliktelsen förvaltas av lokalmyndigheterna.

I lagens 10 § regleras det om postens rättsliga inverknings. Enligt lagen anses att ett meddelande som har levererats per Digipost har kommit fram då meddelandet kan läsas av mottagaren i postsystemet och då sändaren har skickat den. Avsikten med förordningen torde ha varit att bestyrka att förutsättningarna i andra lagar för delgivning fylls vid användning av Digipost.

Medborgarna förpliktades till mottagning av elektronisk myndighetskommunikation år 2014. Företagen förpliktades ett år innan. Andelen befriade är cirka 10 % av befolkningen och de mottar myndighetsmeddelande fortfarande på papper. 4,5 % av medborgare kontrollerar inte sin Digipost. Kontoägaren har en möjlighet till att fullbemäktiga en annan person att läsa meddelanden på sitt konto men ändå inte annars agera för den andra. Således att svara från ett konto av en annan tillåts inte. Det är annars möjligt att ackreditera elektroniskt någon för att fungera i stället för en annan i vissa elektroniska tjänster. Kundtjänst och rådgivning till användning av elektroniska tjänster sköts av kommunerna och ordnas i huvudsak i bibliotek. Därtill erbjuds det kundtjänst till personer som inte använder elektroniska tjänster.

Myndigheterna av den offentliga förvaltningen är inte förpliktade till att skicka Digipost, och fysiska brev skickas således fortfarande t.ex. beroende på lagliga eller tekniska hinder eller gamla praxis.

Det har skapats en centraliserad kanal för medborgarna för utdelning av tjänster av den offentliga förvaltningen, Borger.dk -portal. Tjänster för företag ligger i sin egen portal. Borger.dk -portalen innehåller även en personlig del för en enskild medborgare (Min Side) samt en nationell identifieringslösning (NemID). Borger.dk ägs gemensamt av staten, kommunerna och områdena. Tjänsteutvecklingen leds av Arkitekturguiden (jfr GOV.UK:s GDS Design Principles). I NemID får medborgarna gratis i bruk ett identifieringsverktyg som anses vara tillräckligt säker för största delen av offentliga och privata transaktioner i Danmark.

År 2015 slutade ett omfattande harmoniserings- och informationsutdelningsprojekt av basdatabaserna som hade i syfte att skapa förutsättningar till elektroniska tjänster för den följande generationen. Hittills har över 80 offentliga tjänster primärt överförts till elektronisk form. En ny digitalstrategi och dess genomföringsplan ligger i förberedelse. I strategin priori-

terades bland annat förbättring av användbarhet och användarupplevelse, helheten av digitala välmåendetjänster, omfattande digitalisering och automatisering av ärendehantering genom hela förvaltningen, förbättring av genomsynlighet, datasäkerhets- och infrastrukturrenoveringar samt vidare utveckling av förutsättningarna för ett digitalt samhälle.

3.4 Sammanfattning om reglering av elektronisk ärendehantering i Sverige, i Norge och i Danmark.

I Sverige är situationen för lagstiftningens del tämligen lik den i Finland – det vill säga att elektronisk ärendehantering är huvudsakligen möjlig men inte obligatoriskt. I Sverige har man också en meddelandeförmedlingstjänst Mina meddelanden som påminner en elektronisk postlåda. Där man kan ge samtycke till mottagning av elektroniska meddelanden antingen av alla eller endast av vissa myndigheter (som använder tjänsten). I Sverige håller man på med att uppskatta lagförändringsbehov för att utveckla den digitala förvaltningen. Användning av tjänsten Mina meddelanden skulle inte enligt myndighetsbetänkandet regleras som obligatorisk för medborgare inte heller i framtiden, utan först ska myndigheterna förpliktas till dess användning samt medborgarna ges rätten till att ta emot elektroniska meddelanden. Medborgarna skulle uppmuntras till användning av elektroniska tjänster – särskilt Mina meddelanden -tjänsten med hjälp av informativa medel. Betänkandet är som bäst på remiss.

I Norge har man inte ansett det vara möjligt att förplikta medborgarna till elektronisk ärendehantering, eftersom myndigheterna inte heller är förpliktade. I Norge har man ändå reglerat att en medborgare ska upprätthålla sina elektroniska kontaktuppgifter för sändning av anmälningar om beslut. Därtill har det reglerats att om en medborgare inte vill ta emot elektroniska meddelande från myndigheterna (som skickar dem) ska denne anmäla om detta till ett separat register. I praktiken kan Norges modell jämföras med ärendehantering som baserar sig på samtycke, eftersom om man inte registrerar en digital kontaktuppgift anser man att personen hör till pappersärendehantering. I Norge har man genomfört digital postkasse som är en elektronisk postlåda för medborgare, utan användningsskyldighet. I Norge håller man på med att uppskatta ändringsbehov av förvaltningslagen, som ska förnyas för att digitala förfarande skulle bli primära.

I Danmark har man reglerat om skyldighet av naturliga personer och juridiska personer till att använda digital postlåda (Digital Post). Från denna skyldighet kan man söka för avvikelse på grund av separat definierade skäl. En förvaltningskund som inte har ansökt för avvikelse anses ha mottagit en myndighets meddelande då det har kommit till personens postlåda. Närmare uppgifter om till exempel förfarandet i situationer där en kund ändå inte öppnar den digitala posten eller om hur man ska förfara med bevislig delgivning, finns inte.

Som sammanfattning kan det konstateras att främjande av elektronisk ärendehantering med hjälp av olika åtgärder är mycket aktuellt förutom Finland även i Sverige, Norge och Danmark. Därtill kan det konstateras att tillvägagångssätt verkar vara litet olika från Sveriges frivillighet (opt in), via Norges samtycke/utgångspunkt som påminner om frivillighet (opt out) till Danmarks utgångspunkt som påminner om tvång (undantagsförfarande). Slutresultat i alla modeller är tämligen nära varandra. Sveriges framtidsmodell är under beredning så det finns inte ännu någon exakt information eller erfarenhet, men det lönar sig att fästa specialuppmärksamhet vid hur Sverige går tillväga med beaktande att av de nordiska länderna som var som objekt i granskningen ligger Sveriges rättssystem och samhällskultur närmaste den finländska.

4 Elektronisk ärendehantering på grund av basrättigheter och god förvaltning

4.1 Basrättigheterna och primäritet av elektronisk ärendehantering

Enligt 2 § 3 mom. i Finlands grundlag (senare "*grundlagen*") ska utövning av all offentlig makt bygga på lag. I all offentlig verksamhet ska lagen noga följas. Enligt 107 § i grundlagen får en bestämmelse i en förordning eller någon annan författning på lägre nivå än lag inte strida mot grundlagen eller någon annan lag, och den får inte tillämpas av domstolar eller

andra myndigheter. Enligt 22 § i grundlagen ska det allmänna se till att de grundläggande rättigheterna tillgodoses.

Om betydelse av Europeiska konventionen om de mänskliga rättigheterna

Artikel 6 punkt 1 i Europeiska konventionen om de mänskliga rättigheterna reglerar om rätten till en rättvis rättegång. Enligt regleringen ska var och en, vid prövningen av hans civila rättigheter och skyldigheter eller av en anklagelse mot honom för brott, vara berättigad till en rättvis och offentlig rättegång inom skälig tid och inför en oavhängig och opartisk domstol som upprättats enligt lag.

Europadomstolen för mänskliga rätt (EKMR) tar emot klagomål från enskilda personer, icke-statliga organisationer eller grupper av enskilda personer som påstår sig av någon av de höga fördragsslutande parterna ha utsatts för en kränkning av någon av de i konventionen eller dess protokoll angivna rättigheterna. EKMR kan ta saken för behandling först då alla nationella rättsskyddsmedel har behandlat den.

I praktiken betyder det att då Finland har anslutit sig till den Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna ska man i Finlands lagstiftning t.ex. i grundlagen garantera att dessa mänskliga rättigheter realiserar och Finland inte kan stadga lagar

Om rätten till en rättvis rättegång som hänvisas i artikel 6 av Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna, har reglerats i 21 § i grundlagen enligt vilken var och en har rätt att på behörigt sätt och utan ogrundat dröjsmål få sin sak behandlad av en domstol eller någon annan myndighet som är behörig enligt lag. Offentligheten vid handläggningen, rätten att bli hörd, rätten att få motiverade beslut och rätten att söka ändring samt andra garantier för en rättvis rättegång och god förvaltning skall tryggas genom lag.

Bestämmelsen innefattar en grundlagsenlig skyldighet att god förvaltning ska garanteras genom författningar på lagnivå. Med garantier av en god förvaltning avses kraven på effektiv skötsel av förvaltningsuppgifter enligt serviceprinciperna. God förvaltning betyder även att det strävas efter en flexibel och interaktiv förvaltningspraxis. Detta betyder bland annat att kundernas behov iakttagas i tillräcklig mån i arrangering av myndighetstjänster.²¹ Att arrangera och genomföra myndigheternas ärendehanteringstjänster är således en del av garantier av god förvaltning som försäkras som grundläggande rättigheter. För den anledning ska man vid arrangering av ärendehanteringstjänster iaktta garantier av god förvaltning som har reglerats på grund av 21 § i grundlagen och varav det har reglerats i förvaltningslagen (434/2003) som principer för god förvaltning.

Även handlingar och delgivningar av myndigheterna har en stor betydelse med tanke på rättssäkerheten. Enligt grundlagsutskottet (GrUU 9/2010 rd) har en delgivning en väsentlig inverkan till det hur den berörda parts rätt till en rättvis rättegång förverkligas. Uppgifterna ska delges på ett för mottagaren begripligt sätt och i tillräckligt god tid. (GrUU 5/2016).

Erbjudande av ärendehanteringstjänster har även ansett som en jämlikhetsfråga som har reglerats i grundlagen: Enligt 6 § 1 mom. i grundlagen är alla lika inför lagen. Regleringen angående jämlikhet riktas även mot lagstiftaren. En lag kan inte användas för att godtyckligt sätta medborgare eller en grupp av medborgare till en bättre eller ogynnsammare ställning än de andra. Jämlikhetsregleringen förutsätter dock inte likartad behandling av alla medborgare i alla förhållanden om omständigheterna som påverkar ärendet inte är likartade. Jämlikhetsåsikterna har betydelse både vid beviljande av förmåner och rättigheter till medborgare på grund av lagen samt vid förpliktelser för dem. Å andra sidan är det typiskt för lagstiftningen att den för ett visst godtagbart samhälleligt intresses skull bemöter människor olika för att främja bland annat faktisk jämställdhet. (RP 309/1993 rd, s. 42 – 43). Grundlagsutskottet har permanent ansett att det är väsentligt att garantera att sortering som anknyts till en person kan motiveras på ett godtagbart sätt med tanke på systemet för grundläggande rättigheter. Utskottet har även framhävt att de grunder för åtskillnad som nämns i bestämmelsen utgör kärnområdet i förbudet mot diskriminering. (GrUU 55/2016 rd) Utskottet

²¹ RP 72/2002 rd, s. 4.

har även fäst uppmärksamheten på att bestämmelserna står i rätt proportion till det eftersträvade målet (GrUU 38/2006). I grundlagsutskottet praxis har man permanent framhåvt att likställighetsprincipen inte medför några strikta gränser för lagstiftarens prövningsrätt i fråga om den reglering som den aktuella samhällsutvecklingen kräver (GrUU 40/2014). Ett sparmål räcker enligt utskottet inte som motivering till ett avsteg från den grundlagsfästa jämlikheten (GrUU 55/2016 och GrUU 4/2016).

I grundlagen 10 § garanteras skydd för privatlivet som en grundläggande rättighet samt konstateras att om skydd för personuppgifter utfärdas genom lag. Om till användning av en elektronisk postlåda förpliktas andra än de som inte kan göra det ska man registrera de som inte kan använda elektronisk ärendehantering. Före det ska man definiera på vilka grunder det är möjligt att avvika från förpliktelsen och vem som bestämmer när en kund har tillräckliga grunder för det. Om avvikelserna innehåller skäl som ansluter sig till personens hälsotillstånd eller invaliditet är en sådan databehandling i samband med registrering av avvikelser behandling av känsliga uppgifter. Grundlagsutskottet har uppskattat att tillåta behandling av känsliga uppgifter berör själva kärnan i skyddet för personuppgifter (GrUU 37/2013 rd, s.2/I), vilket inneburit att inrättandet av register med sådana uppgifter måste bedömas mot villkoren för inskränkningar i de grundläggande fri- och rättigheterna, däribland lagstiftningens acceptabilitet och proportionalitet (GrUU 42/2016 rd, GrUU 29/2016 rd). Till exempel registrering av personuppgifter på grund av invaliditet kan vara problematiskt med tanke på grundläggande rättigheter angående skydd för personuppgifter.

Grundlagens 1 § 2 mom.²², 7 § 1 mom.²³ och 14 § 4 mom.²⁴ framgår syftet till att skydda förutom den tidigare beskrivna rättssäkerheten och övriga grundläggande rättigheter även personens självbestämmanderätt med grundlagen. I praktiken ska man iakttä åsikten om självbestämmanderätt vid uppskattning av prioritering av elektronisk ärendehantering samt förverkligande av rättssäkerhet och serviceprincipen till exempel för dem som inte ensam eller annars helt självständigt kan uträtta sina ärenden elektroniskt. En tillräcklig syn från självbestämmanderättens åsikt är inte till exempel att en person har möjlighet till att befullmäktiga någon annan till att sköta sina ärenden.

4.2 Grunderna för god förvaltning och primäritet av elektronisk ärendehantering

Till grunderna för en god förvaltning hör förvaltningens rättsprinciper som regleras i förvaltningslagen: serviceprincipen, adekvat service, rådgivning, krav på gott språkbruk samt samarbete mellan myndigheterna. Även kvalitet av förvaltningstjänsterna som nämns i lagens 1 § kan anses vara en del av grunderna för en god förvaltning.

Serviceprincipen och adekvat service påverkar särskilt arrangering av ärendehanteringstjänster. Därtill påverkas planering av ärendehanteringstjänsterna av proportionsprincipen av förvaltningens rättsprinciper så att en förvaltningskund inte kan utsättas för oskäliga krav för användning av ärendehanteringstjänster.

Enligt serviceprincipen och principen om adekvat service i förvaltningslagens 7 § ska ärendehantering och behandling av ärendet hos en myndighet ordnas så att den som vänder sig till förvaltningen får behörig service och att myndigheten kan sköta sin uppgift med gott resultat. Enligt grunderna för bestämmelserna har betonandet av kundsynvinkeln och förbättrandet av myndighetsverksamhetens resultat varit centrala tyngdpunkter i utvecklingen av förvaltningen. Med de som uträttar sina ärenden inom förvaltningen avses allmänt taget de som utnyttjar myndighetstjänster. Med uträttande av ärenden avses användningen av alla de tjänster som avses för att ta hand om ett offentligt uppdrag. Myndighetstjänster präglas av att de används av privatpersoner. I bestämmelsen ställs därmed inte krav på annat än an-

²² "Finlands konstitution är fastslagen i denna grundlag. Konstitutionen skall trygga människovärdets okränkbarhet och den enskilda människans frihet och rättigheter samt främja rättvisa i samhället."

²³ "Alla har rätt till liv och till personlig frihet, integritet och trygghet."

²⁴ "Det allmänna skall främja den enskildes möjligheter att delta i samhällelig verksamhet och att påverka beslut som gäller honom eller henne själv."

ordnandet av tjänster avsedda för myndigheternas ärendehantering. I paragrafen har man dock inte velat använda begreppet ärendetjänst eftersom karaktären på offentliga förvaltningstjänster varierar mellan olika ämnesgrupper och förvaltningsgrenar.

Enligt motiveringarna till 7 § i förvaltningslagen innebär serviceprincipen och det att myndigheten sköter sin uppgift med gott resultat att ärendet ska kunna uträttas så snabbt, flexibelt, simpelt som möjligt både med tanke på den som uträttar ärendet och myndigheten samt till så låga kostnader som möjligt. Serviceprincipen som bestäms i förvaltningslagen innebär att de som uträttar sina ärenden hos förvaltningen får adekvat service. En effektiv och ändamålsenlig hantering av ärenden kan anses vara den centrala utgångspunkten för kundnära förvaltning. Regleringen betonar särskilt beaktandet av kunders behov då servicen anordnas.²⁵ I anordnandet av offentlig service ska särskild uppmärksamhet fästas vid att servicen är tillräcklig och nåbar samt vid att den som uträttar sina ärenden inom förvaltningen har möjlighet att välja.²⁶

Förvaltningslagen ställer inte upp någon absolut skyldighet för myndigheten att vidta åtgärder för ett adekvat ordnande av servicen, utan bestämmelsen gör det möjligt att beakta de ekonomiska och övriga resurser som finns till förfogande. Enligt 5 § i kommunikationslagen har myndigheterna heller ingen absolut skyldighet att ordna möjligheter för elektroniskt uträttande av ärenden. Enligt bestämmelsen kan en myndighet som har behövlig teknisk, ekonomisk och övrig beredskap skall inom ramen för den erbjuda var och en möjlighet att i syfte att anhängiggöra ärenden eller för behandlingen av dem sända meddelanden till en elektronisk adress eller specificerad anordning angivna av myndigheten. Även i laglighetskontrollen har man ansett att bestämmelsen inte ställer upp någon klar skyldighet för myndigheten att anordna elektronisk ärendeuträttning (EOA 3022/4/01, 29.8.2003 och OKA 170/1/05, 13.2.2006).

De biträdande justitieombudsmännen har upprepade gånger konstaterat att grundprincipen leder till att myndigheten ska erbjuda olika alternativ för uträttandet av ärenden. Med tanke på jämställdhetsprincipen som tryggas i 6 § i grundlagen vore det problematiskt om tjänsterna ordnas endast elektroniskt. Dessutom innebär serviceprincipen att förvaltningen erbjuder olika alternativa medel för att anhängiggöra ärenden och sköta andra ärenden. Tydlig information ska ges om de olika kanalerna för ärendehantering (AOA 3911/4/11, 13.9.2012; AOA 3661/4/08, 9.11.2010; AOA 4192/4/10, 21.3.2012).

Uträttandet av ärenden inom förvaltningen ska försöka ordnas så att den som uträttar sina ärenden inom förvaltningen lätt kan bilda sig en helhetsuppfattning om innehållet i den service som behövs för uträttandet av ärendet och om de åtgärder som ingår. Till exempel effektiviserar tydliga servicepunkter och färdiga blanketter om de ärenden som myndigheten behandlar förvaltningen och underlättar ärendeuträttningen. I anordnandet av offentlig service ska särskild uppmärksamhet fästas vid att servicen är tillräcklig och nåbar samt vid att den som uträttar sina ärenden inom förvaltningen har möjlighet att välja. Tillgången till tjänster ska inte begränsas utan sakliga godtagbara orsaker. Till serviceprincipen och kravet på adekvat service hör även att man i mån av möjlighet ska försöka gynna självbestämmanderätten och verksamhetsförutsättningarna hos den som uträttar sina ärenden inom förvaltningen. För att detta mål ska förverkligas krävs tillräckligt samarbete respektive dialog mellan den som uträttar sina ärenden och myndigheten. Även responsen från de som använder servicen och kundnära utvärderingsmetoder förbättrar servicens kvalitet och effektivitet.

Man bör sträva efter att utvärdera på vilka sätt och hur omfattande uträttandet av ärenden ordnas särskilt med tanke på de personer och samfund som använder tjänsterna. Man ska försöka ordna en likadan möjlighet att uträtta ärenden för alla som behöver servicen. Möjligheterna att uträtta ärenden ska så väl som möjligt även svara på behoven hos samhällsliga specialgrupper som äldre, sjuka eller handikappade. I ordnandet av ärendehantering ska man även beakta särdragen hos den service det gäller. Även den offentliga sektorn ska se

²⁵ RP 72/2002 rd, s. 36.

²⁶ RP 72/2002 rd, s. 57.

till att de tjänster som är viktiga för dem som uträttar sina ärenden hos förvaltningen finns tillgängliga i hela landet och att de nödvändiga uppgifterna effektivt sköts.²⁷

Förvaltningens kunder har rätt att anhängiggöra sitt ärende elektroniskt till exempel per e-post. Myndigheten kan inte neka till att behandla ett ärende endast på grund av att det anhängiggjorts elektroniskt. Vid laglighetskontroll har man upprepade gånger ansett att förvaltningens kunder har rätt att uträtta sina ärenden hos myndigheterna till exempel per e-post (AOK 447/1/2012, 26.8.2013; AOK 95/1/2011, 27.3.2012; AOK 420/1/2010, 31.1.2012; AOK 997/1/2010, 3.1.2012; AOKS 945/1/2008, 21.10.2009). Enligt biträdande justitiekanslern ska en ansökan som skickas in elektroniskt enligt serviceprincipen i förvaltningslagen tas upp för behandling hos myndigheten (AOK 95/1/2011, 27.3.2012). Biträdande justitiekansler anser att till exempel möjliggörandet av elektronisk ärendeuträttning i utkomststödsärenden är motiverat för att basrättigheterna ska förverkligas. Biträdande justitiekanslern ansåg att det med tanke på jämlikheten hos förvaltningens är problematiskt att det i utkomstärenden inte är möjligt att uträtta sina ärenden elektroniskt medan det var möjligt i många andra förvaltningsärenden (AOK, 402/1/2010, 31.1.2012).

I laglighetsövervakningen har man fäst uppmärksamhet vid tillgången till myndigheternas ärendetjänster och att de ordnas adekvat då myndigheterna har handlett sina kunder till att använda elektroniska ärendetjänster. Det anses vara lagstridigt att myndigheterna med sina beslut begränsar möjligheterna att uträtta sina ärenden hos myndigheten. Enligt biträdande justitiekanslerns avgörande (4653/4/14, 31.12.2015) uppfyller Skatteförvaltningens beslut att begränsa förvaltningens kunders skyldigheter att ge information endast via elektroniskt förfarande inte de rättigheter som säkrar alla förvaltningskunders rätt till god förvaltning enligt förvaltningslagen. Skatteförvaltningens beslut har heller inte i tillräckligt hög grad beaktat kundsynvinkeln, särskilt möjligheterna för små företag och företagare samt personer som är självständiga näringsidkare runt om i landet att förverkliga sin anmälningsskyldighet och inte heller en jämlik behandling av delgivningsskyldiga. Enligt biträdande justitieombudsmannen är skäl som gäller förvaltningsmässig ändamålsenlighet inte en tillräcklig grund att begränsa möjligheten att uträtta sina ärenden endast till ett elektroniskt förfarande. Trots att till exempel elektroniska anmälningar tjänar Skatteförvaltningens effektivitet och minskar på arbetskraftsbehovet så uppfyller dessa motiveringar enligt biträdande justitieombudsmannens åsikt inte förvaltningens rättsprinciper, särskilt relativitets- och jämställdhetsprincipen och inte heller kraven i serviceprincipen.

I samband med ett klagomål som gällde polisens tidsbeställningssystem (2028/4/12, 13.8.2013) har biträdande justitieombudsman övervägt frågor som gäller olika sätt att uträtta ärenden. Biträdande justitieombudsman ansåg det vara positivt att man med tidsbeställningssystemet inte behöver köa och att tidsbeställningen gör att ärendet uträttas vid en tidpunkt som kunden känner till. Enligt nya system för tillståndsförfaranden ökar valfriheten hos kunderna och de kan välja ett sätt som passar dem, bara de s.k. traditionella sätten att uträtta ärenden inte helt slopas. De nya elektroniska förfarandena kan beroende på utgångspunkten ses antingen som något som underlättar eller som försvårar uträttandet av ärenden hos myndigheten. Enligt biträdande justitieombudsmannens uppfattning är till exempel användningen av internet för att beställa tid ett sätt som många anser underlätta uträttandet av ärenden. Å andra sidan ansåg biträdande justitieombudsman det vara klart att det finns personer som inte vill eller kan eller har möjligt att använda internet till exempel på grund av att de de facto inte har möjlighet att använda detta. Enligt biträdande justitieombudsman är det därmed frågan om en komplicerad sak med tanke på hur lätt servicen är att använda. Enligt biträdande justitieombudsman är ett centralt mål i förvaltningens serviceprincip att skillnaderna mellan kundernas kunskaper eller färdigheter att uträtta ärenden inte har en ogynnsam eller skadlig inverkan på förfarandet eller då myndigheternas service utförs. Verktäglandet av detta förutsätter i sista hand med tanke på saken i fråga att det gamla sättet att uträtta ärenden, genom att köa på serviceställen, inte helt förkastas.

²⁷ RP 72/2002 rd, s. 56–57.

Biträdande justitieombudsman konstaterade även i sitt avgörande (1468/4/11, 17.2.2012) att informationen om ansökningsförfarandet centralt har styrts av strävan efter förvaltningsmässig ändamålshelighet, alltså att ansökningarna görs elektroniskt vilket gör dem enklare att behandla hos myndigheten. Detta kan dock leda till att valfriheten mellan olika ansökningssätt inte betonas och i praktiken helt hänger på kundens självständighet. Biträdande justitieombudsmannen ansåg att olika sätt att sköta sina ärenden och kontakta myndigheten tydligt måste lyftas fram i informationen till allmänheten. Biträdande justitieombudsmannen konstaterade att information om endast ett sätt att uträtta ärenden inte fyller kraven på jämlikhet och sekretesskydd, serviceprincipen eller rådgivningsplikten.

Myndigheten kan i skenet av ställningstaganden av laglighetsövervakarna effektivisera användningen av elektroniska ärendetjänster och minska på mängden papperspost enligt sitt övervägande. Till exempel kan myndigheten ändra sin praxis där det skickat ett svarskuvert till kunden. Biträdande justitieombudsman har i sitt avgörande (977/4/15, 28.5.2015) ansett att Folkpensionsanstalten (FPA) inte har agerat inom den prövningsrätt som fastställts i lagen då anstalten fattade beslut om att frånga automatisk utskickning av pappersansökningar. Bakom biträdande justitieombudsmannens avgörande var FPA:s linjedragning enligt vilken anstalten kommer att minska på antalet utskickade returkuvert. FPA meddelade att anstalten under 2015 kommer att ändra förfarandet kring årsgranskningar så att förhandsifyllda årsgranskningsansökningar inte skickas ut till kunderna. Kunderna får ett brev där de uppmanas att lämna in en årsgranskningsansökan, antingen på webben eller som en traditionell pappersansökan. Antalet utskick och blanketter samt svarsbrev hade enligt FPA delvis skurits ner av besparingsorsaker men genom att överväga att alla kanaler för att uträtta ärenden bevaras. Därmed omfattas myndigheternas initiativ till aktioner som syftar efter att minska på ärenden som uträttas per post samt strävan efter att hänvisa kunderna till elektroniska ärendetjänster av myndighetens prövningsrätt, bara myndigheten ser till att på ett jämligt sätt informera om alla möjligheter för kunderna att uträtta sina ärenden så att de får en uppfattning om hur de kan gå till väga.

Till exempel kan avlägsnandet av returkuvert vara ett effektivt sätt att minska på antalet ärenden som sköts per post, vilket gör att kunden själv tvingas skaffa kuvert och betala portot. Då kan det i många fall vara enklare att uträtta ärendet elektroniskt med myndigheten. När myndigheterna informerar om ändrad praxis i ärendehantering ska dessa meddelas i tillräcklig grad samtidigt som man ser till att meddelandet når kunden. I laglighetsövervakningen betonas att myndigheterna inte kan göra snabba ändringar i reformen av praxis som gäller ärendeutträttningen. Enligt biträdande justitieombudsmannens avgörande (2655/2016, 21.2.2017) har förvaltningens kund utgångsmässigt en motiverad orsak att lita på att myndighetens verksamhet och praxis fortgår. En kund hos förvaltningen ska kunna lita på att myndighetens agerande inte plötsligt ändras så att det kan ha en negativ inverkan på kundens rättsställning. Då myndighetens praxis ändras ska sakliga och tillräckliga motiveringar framställas. När service ordnas ska myndigheten beakta självbestämmanderätten och verksamhetsförutsättningarna hos de som uträttar sina ärenden hos förvaltningen. Myndigheternas informationsskyldighet som är en del av grunderna för god förvaltning betonar myndigheternas ansvar att producera och dela med information inom sin bransch som är av betydelse för ärendehantering och förvaltningskundernas rättsställning. Enligt biträdande justitieombudsmannens uppfattning strider en plötslig ändring av praxisen för ärendeutträttning och en bristfällig informering om detta mot konfidentialitetsskyddet, myndighetens serviceprincip och servicens ändamålsenlighet och informationsskyldighet. Även grundlagsutskottet har betonat betydelsen av information om ändringar i ärendeutträttningen. Enligt grundlagsutskottet skulle man i utvidgningen av användningen av ärendekontot uttryckligen informera användaren av kontot om att det även används i utökningsfrågor (GrU 2/2016 rd).

4.3 Sammanfattning om betydelsen av basrättigheter och god förvaltning

Av de bestämmelser som beskrivs ovan i avsnitten 4.1. och 4.2. samt av deras motiveringar, grundlagsutskottets ställningstaganden och de högre laglighetsövervakarnas ställningstaganden kan vi dra följande slutsatser:

- En kraftig styrning av medborgarna genom att förpliktiga dem till att ta i bruk elektroniska brevåador eller ärendetjänster och att bestämma och förvalta undantag som gäller plikterna utgör en problematisk helhet åtminstone med tanke på rättskyddet, förvaltningens serviceprincip, rimlighetsprincipen och för skyddet av personuppgifterna. Ur jämlikhetens synvinkel är förpliktigandet nog inte lika problematiskt.
- Ett allmänt förpliktigande för myndigheterna att ändra sin kundkommunikation så att den stöder elektronisk ärendehantering och att i allt högre grad än idag göra dem skyldiga att erbjuda elektroniska servicekanaler är möjligt. Då bör man även enligt rättskyddet och grunderna för god förvaltning se till att förvaltningens kunder får information om de sätt de kan använda för att sköta sina ärenden inom den offentliga förvaltningen och att de övriga metoderna finns tillgängliga, även om de inte är lika lättanvändbara.
- Myndigheten kan utan lagens uttryckliga bestämmelser även försämla olika ärendehanteringsmetoder på bekostnaden av en ärendehanteringsmetod, bara förvaltningens kunder får en uppfattning om alla möjligheter de har att uträtta sina ärenden. Detta är av betydelse för förverkligandet av informationsskyldigheten.

5 Utmaningar som gäller förenhetligandet av praxis hos förvaltningens kunder och myndigheterna

I detta avsnitt beskrivs kort de utmaningar som finns i dagens lagstiftning som gäller förpliktigandet av förvaltningens kunder eller att på annat sätt styra dem till att uträtta sina ärenden elektroniskt på ett på förhand bestämt sätt och/eller använda elektronisk brevåada för att ta emot delgivanden. I huvudsak beskrivs ämneshelheterna i detta avsnitt närmare i avsnitten 2–4 och de gäller i huvudsak dagens splittrade lagstiftning och förfaringssätt samt svårigheterna att tolka lagen.

I avsnitt 6 beskrivs de lagändringsbehov som orsakas av de utmaningar som beskrivs i detta avsnitt samt andra metoder för att förenhetliga ärendehantering för att myndigheterna ska ha bättre förutsättningar att använda centraliserade lösningar för att styra/engagera förvaltningens kunder till att använda dessa.

5.1 Vad och vem vill man reglera – ”begreppsröran”

När bestämmelser om de primära sätten att uträtta ärenden fastställs ska man beakta att de grundelement som regleringen omfattar är heterogena samt möjligheterna att styra dessa på enhetliga sätt. Utgångsvis är grundelementen:

- Förvaltningens kund
- Den som sköter myndighetsuppdraget
- Kvaliteten på ärendet
- Ärendehanteringens skede

Förvaltningens kunder kan grovt indelas i naturliga och juridiska personer. Dessutom finns det sammanslutningar som i sig inte är juridiska personer (till exempel dödsbon och en del sammanslutningar som beaktas i beskattningen), men som ändå kan idka till exempel (mervärdesskattepliktig) näringsverksamhet. Sammanslutningarna representeras ofta av de som tillhör den antingen tillsammans eller av en utsedd eller befullmäktigad instans.

Naturliga personer är rättssubjekt och består av myndiga personer och personer (omyndiga) vars rättshandlingsförmåga har begränsats antingen så att de inte har talan i ärendet eller så att talan är delad med ombudet eller också så att den rättsinkapabla måste höras i ärendet. Naturliga personer kan vara finska medborgare eller utlänningar. Naturliga personer kan av olika orsaker oberoende av sin rättshandlingsförmåga ha mycket olika förmågor att ta hand om sina ärenden självständigt, till exempel elektroniskt.

Juridiska personer är sådana samfund eller egendomsmassor som erkänns i lagen som rättssubjekt. Sådana här är t.ex. aktiebolag, föreningar, andelslag, öppna bolag och kommanditbolag samt stiftelser. Även offentliga samfund är juridiska personer och kan i olika frågor även vara kunder hos förvaltningen. I regleringen av företagsverksamheten (t.ex. i bestämmelser om elektronisk informationsskyldighet eller delgivanden) ska även beaktas att mervärdesskatteplik-

tig företagsverksamhet även kan utövas av naturliga personer (privata näringsidkare) samt till exempel av dödsbon, som utöver mycket små företag i många avseenden jämföras med naturliga personer vad gäller deras beredskap att hantera ärenden.

Myndigheter är bland andra:

- statens förvaltningsmyndigheter och andra statliga ämbetsverk och inrättningar
- domstolar och andra rättstillämpande organ
- kommunala myndigheter
- Finlands bank inklusive Finansinspektionen, Folkpensionsanstalten och andra självständiga offentliga verk (t.ex. de flesta universitet)
- riksdagens ämbetsverk och verk
- Myndigheter i landskapet Åland
- Nämnder, delegationer, kommittéer, utskott och förrättningsmän som enligt lag eller förordningen eller med beslut av myndighet tillsatts för att självständigt sköta ett uppdrag
- samfund, även privaträttsliga juridiska personer, som enligt lag eller förordning eller enligt bestämmelse eller förordning som utfärdas enligt lag eller förordning tar hand om ett offentligt uppdrag

Regleringen av myndigheternas ärendehantering är inte enhetlig och myndigheternas beredskap att erbjuda elektroniska ärendetjänster eller koncentrerade ärendelösningar ligger inte på samma nivå.

Ärende kan enligt en grov indelning vara ett förvaltningsärende eller ett rättstillämpningsärende. Dessutom kan det vara frågan om en så kallad faktisk förvaltningsverksamhet där man inte egentligen tar hand om ett förvaltningsärende eller fattar skriftliga förvaltningsbeslut utan till exempel erbjuder lagstadgad offentlig service. En annan del som kan urskiljas är givandet av handledning, som heller inte är någon egentlig ärendehantering. I regleringen av de elektroniska tjänsterna och deras bestämmelser ska man beakta den elektroniska kommunikationen även inom faktisk förvaltningsverksamhet och rådgivning.

Det egentliga **ärendet**, och de olika **faserna i behandlingen** av en förvaltnings- eller lagavvändningsfråga regleras i olika lagar om processer (förvaltningslagen, förvaltningsprocesslagen, rättegångsbalken och utskökningsbalken samt kommunikationslagen för elektronisk ärendehantering). Bestämmelser kan även ingå i andra lagar om man har velat avvika från det utgångsmässiga förfarandet. Även regleringen av den egentliga substansverksamheten kan ge upphov till särskilda drag i processen för att behandla ett förvaltningsärende.

Ärendets faser kan grovt delas in i anhängiggörande, utredning/behandling av ärendet (innehåller interimistiska åtgärder och delgivanden om dessa) samt delgivandet av ett avgörande med anvisningar för ändrings- eller rättelseyrkanden.

Av ovan nämnda kan man konstatera, att när man talar om "att styra förvaltningens kunder till att elektroniskt uträtta sina ärenden hos myndigheter" eller om "prioriteten hos elektronisk ärendehantering" så är det frågan om en rätt komplicerad anvisning. I dagsläget förutsätter elektronisk ärendehantering inkl. delgivning sannolikt i första hand enhetliga elektroniska förfaringssätt även möjligheten att avvika från dessa förfaringssätt antingen på grund av saker som gäller förvaltningens kund, myndigheten, typen av ärende (och)/eller ärendets hanteringskedje.

5.2 Basrättigheter och garanti för god förvaltning

En kraftig styrning av medborgarna genom att förpliktiga dem till att ta i bruk elektroniska brev-lådor och att bestämma och förvalta undantag som gäller plikterna utgör en problematisk helhet antingen med tanke på rättsskyddet, förvaltningens serviceprincip, rimlighetsprincipen och för skyddet av personuppgifterna. Ur jämlikhetens synvinkel är förpliktigheten nog inte lika problematiskt.

I regleringen av elektroniska delgivningsförfaringssätt har det skett och verkar ännu ske en separationsutveckling. För förvaltningens kunders del är detta nödvändigtvis inte en god utvecklingsriktning eftersom enhetliga delgivningsförfaranden ökar på förvaltningens kunders tillit till myndigheternas verksamhet och den offentliga verksamheten då visar sig som en helhet gentemot förvaltningens kunder. För förvaltningens kunder kan det förbli oklart hurdana förfaringssätt myndigheten använder för att skicka elektroniska delgivanden eller för att kontakta

kunden under ärendehantering.²⁸ Den splittrade regleringen av elektronisk ärendehantering bl.a. för delgivanden är redan i sig ett rättskyddsproblem för förvaltningens kunder om förfaringssättet varierar från process till process.

5.3 Reglering av och praxis för uträttande av ärenden hos myndigheter

I avsnitt 2.1 om lagstiftningens nuläge har man beskrivit regleringen om delgivanden som redan för de stora ärendeflödenas del (förvaltningslagen, kommunikationslagen, rättegångsbalken och utsökningsbalken) är rätt splittrad. Därför är myndighetens verksamhetsmodeller inom elektronisk delgivning inte så enhetliga.

Huvudregeln i elektronisk delgivning är att delgivningen sker elektroniskt med kundens samtycke och att delgivandet enligt allmänna lagar oftast tillställs den processadress kunden anmält.

Även regleringen och praxisen som gäller elektronisk delgivning har splittrats upp i flera speciallagar och därför kan delgivningar enligt kundens samtycke delgivas åtminstone på följande sätt:

- En handling som skickas som vanligt delgivande
 - o skickas per e-post till den e-postadress kunden angett
 - o skickas per e-post till den e-postadress kunden angett mot mottagningskvittens
 - o skickas till meddelandeförmedlingstjänstens elektroniska brevlåda
 - o finns tillgänglig på myndighetens server – kunden får ett meddelande till den elektroniska adress denne angett
 - o finns tillgänglig på myndighetens server – kunden får ett meddelande till sin elektroniska brevlåda
- Ett dokument som skickas som bevislig delgivning
 - o skickas per e-post till den e-postadress kunden angett och kunden returnerar mottagningsbeviset eller -anmälan
 - o skickas till meddelandeförmedlingstjänstens elektroniska brevlåda och kunden kvitterar mottagningen av handlingen i sin elektroniska brevlåda
 - o finns tillgänglig på myndighetens server mot kvittering – kunden får ett meddelande till den elektroniska adress denne angett
 - o finns tillgänglig på myndighetens server mot kvittering – kunden får ett meddelande till sin elektroniska brevlåda

Det är utmanande och inte så konsekvent att ovan på den här allmänna regleringen som baserar sig på processadresser bygga upp en reglering som enligt vilken handlingarna oavsett processadress utifrån något annat samtycke eller en tvingande reglering delges till en elektronisk brevlåda. Hela regleringen bör granskas till dessa delar.

Den allmänna lagstiftningen om uträttandet av ärenden stöder inte elektronisk ärendehantering via elektroniska brevlådor i tillräcklig utsträckning. Även sannolikt därför framskrider ibruktandet av meddelandeförmedlingstjänster långsamt hos myndigheterna och förvaltningens kunder.

²⁸ Sähköisen asioinnin lainsäädännön seuranta- ja kehittämistutkimus, VM 30/2013
https://www.edilex.fi/ministerioiden_julkaisut/12131.pdf, s. 125.

Att på allmän nivå bestämma om skyldigheten att använda elektronisk brevlåda skulle kräva att användningen av det s.k. begreppet processadress som vida används i lagen slopas eller ersätts med t.ex. ett förfarande att i fall där processadressen har givits endast skickas information om att dokumentet finns i den elektroniska brevlådan eller på den delgivande myndighetens server till processadressen. I praktiken kan inte alla myndigheter på kort sikt utnyttja elektroniska brevlådor och att ge en processadress är ofta även i lagstiftningen det mest ändamålsenliga alternativet för rättskyddet.²⁹ Dessutom bör beaktas att elektroniska brevlådor för juridiska personer ännu inte finns, så regleringen borde se annorlunda ut för juridiska och naturliga personer. Delgivande till en juridisk person på så sätt att dokumentet hämtas från en server förutsätter alltså även att en tjänst som stöder identifiering/ställföreträdande ärendet-rättning för en juridisk person. Av ovan beskrivna orsaker ska alltså behovet av att bevara den s.k. processadressen grundligt övervägas i lagreformen.

Myndigheterna har ingen skyldighet att erbjuda möjligheter för elektronisk ärendehantering. Det bör även beaktas att det för alla som sköter offentliga förvaltningsuppdrag sannolikt i dagsläget med tanke på resurserna är ett för absolut krav att omedelbart gå över till att skicka delgivandena till elektroniska brevlådor. Även här torde flexibilitet behövas i bestämmelserna.

Förvaltningskunderna har inte i dagsläget ett enhetligt sätt att datasäkert anhängiggöra ett ärende hos myndigheten. Kommunikationslagen förutsätter heller inte identifiering av kunden. Enligt 9 § 2 mom. i lagen: *"Ett elektroniskt dokument som kommit in till en myndighet behöver inte kompletteras med en underskrift, om dokumentet innehåller uppgifter om avsändaren och om det inte finns anledning att betvivla dokumentets autenticitet och integritet."* Ibrukttagandet av en förmedlingstjänst har skett långsamt hos myndigheterna³⁰ och inte alla myndigheter som tagit tjänsten i bruk har en s.k. returkanalsadress. Förvaltningens kund kan alltså inte skicka ett svar till myndigheten från sin brevlåda via en skyddad förbindelse. Det är även skäl att märka att KaPA-lagen inte förpliktigar de som sköter omfattande offentliga förvaltningsuppdrag att använda en förmedlingstjänst för meddelanden.

Så om myndigheten inte har ordnat andra datasäkra kommunikationskanaler (t.ex. en skyddad ärendetjänst) måste kunden använda brev. Det är dock skäl att märka att kunderna i huvudsak enligt den mycket allmänna bestämmelsen i kommunikationslagen om anhängiggörande kontakter myndigheterna med okrypterad e-post, som å sin del hos myndigheterna leder till dataskyddsutmaningar då ärendet borde behandlas och handlingar delges och kunden inte har identifierats och det inte finns något pålitligt sätt att skicka ut de dokument som behövs i ärendet. Dock förutsätter inte ens förvaltningslagen att personen ska identifieras på ett tillförlitligt sätt i samband med anhängiggörandet och personen kan som processadress ge en annan adress än den i befolkningsdatasystemet. Därmed finns det utmaningar som gäller dataskyddet både i pappers- och den elektroniska världen. Det bör dock observeras att möjligheterna till missbruk inom de elektroniska tjänsterna är betydande när e-posttjänster används för att uträtta ärenden och där kundens identitet inte på något sätt styrks.

Det är även rätt vanligt att myndigheterna strävar efter att förverkliga lösningar där de handlingar som ärendehantering behöver hålls tillgängliga på myndighetens ärendetjänst och kunden endast skickas ett delgivande (per e-post, sms eller som brev) med information om var handlingen kan hämtas. I praktiken leder detta till att kundernas kontaktuppgifter (för elektronisk kommunikation) registreras separat hos de olika myndigheterna. För kunderna hos förvaltningen kan situationen även bli problematisk ifall hen inte kommer ihåg att uppdatera sina kontaktuppgifter separat hos varje myndighet. Det kunde alltså finnas ett behov av att bestämma om en centraliserad registrering och användning av elektroniska kontaktuppgifter (som man gjort i Norge).

²⁹ Dessutom ska situationer där personen vill att ett ombud uträttar ärendet beaktas. Alla ombud har nödvändigtvis inte en elektronisk brevlåda och då ska processadressen kunna ges av denna orsak.

³⁰ De som gått med i ärendekontot är främst kommuner och till vissa delar även HNS, Lantmäteriverket, magistraterna, JM(Rättshjälpsbyråns rättshjälpsbeslut, Utmättningsmyndighetens dokument, Brotsregistret), polisen, försvaret (webbinlärningsmiljön), arbets- och näringsbyråerna, Statskontoret, skatteförvaltningen och SHVS.

Med tanke på ovan nämnda synvinkel är det inte ändamålsenligt att styra en kund hos förvaltningen till att använda den elektroniska brevlådan innan lagstiftningen och den praxis som skapats utifrån lagen bättre stöder användningen av elektronisk brevlåda för delgivning. Ett alternativ till den elektroniska postlådan kan vara bildandet av ett kontaktinformationsregister och användningen av denna kontaktinformation för delgivning. Dessa alternativ kan även fungera parallellt.

5.4 Utmaningar i tillämpningen av regleringen

Såsom framgår i avsnitt 2 finns det även tolkningsfrågor på lagstiftningsnivå bl.a. gällande:

- valet mellan vanlig och bevislig (elektronisk) delgivning
- skyddet av personuppgifter i delgivningen av handlingar
- (elektronisk) identifiering av kunden
- (elektronisk) underskrift av handlingarna
- givandet av samtycke för elektronisk ärendehantering och allmängiltigheten hos samtycket.

5.5 Relationen mellan tydligheten och jämlikheten i förfarandet och förverkligandet av rättsskyddet

Att delgivandet lyckas är en förutsättning för att rättsskyddet ska förverkligas. Med beaktande av de många delgivningskanalerna, även endast elektroniskt delgivande och förutsättningarna för elektroniskt delgivande, kan vi konstatera att det är frågan om en rätt komplicerad verksamhet som kan visa sig splittrad och svårförståelig för förvaltningens kunder.

Så länge som myndigheterna inte ens i huvudsak agerar med enhetliga modeller är det för rättsskyddets del tvivelaktigt att betona betydelsen av ett delgivningssätt som mer sällan används av myndigheterna i delgivningen, den elektroniska brevlådan. Med andra ord, så länge som regleringen och praxisen inte styr myndigheterna till elektronisk delgivning på enhetliga sätt är det inte ändamålsenligt att tvinga eller på andra sätt styra förvaltningens kunder till att använda en viss kanal. Det är sannolikt konfunderande för förvaltningens kund och kan rent utav äventyra dennes rättsskydd om kunden fått handledning till att använda en kanal som myndigheterna dock inte i högre grad använder för att uträtta ärenden med kunden. Då visar sig inte denna "primära" kanal som förvaltningens kund hänvisats till varken som viktig eller intressant, och då är vissheten kring att kunden förstår att ett vanligt delgivande i en del situationer sker via kanalen i fråga nödvändigtvis inte tillräcklig stor.

5.6 Sammanställning av utmaningarna för en allmännare användning av elektronisk brevlåda

Ibruktageandet av en i KaPA-lagen avsedd elektronisk brevlåda för förmedling av meddelandet hindras av:

- oklarheten kring betydelsen av samtycket
- processadressen som utgångspunkt samt brokig reglering och praxis som gäller delgivandet
- att myndigheterna inte i alla situationer kan skickas meddelanden via den elektroniska brevlådan eller på annat datasäkert sätt efter identifiering (användningen av elektronisk brevlåda för att anhängiggöra ärenden borde även gynnas)
- tolkningsbarheten i de bestämmelser som gäller elektronisk ärendehantering
- den elektroniska brevlådan används inte omfattande hos myndigheterna
- den elektroniska brevlådan används inte omfattande bland kunderna
- lagen reglerar inte registreringen av elektroniska kontaktuppgifter eller om dess betydelse för förverkligandet av delgivning via den elektroniska brevlådan eller på annat elektroniskt sätt

Dessutom är det skäl att observera att alla organisationer som sköter offentliga uppdrag inte behandlar kundens personbeteckning. I meddelandeförmedlingstjänsten baserar sig förmedlingen av meddelandet utgångsvis på personbeteckningen. Därför kan de myndigheter

som inte behandlar kundernas personbeteckningar inte utnyttja meddelandeförmedlingstjänsten för annat än att förmedla papperspost till processadressen.

Till grundkraven för anhängiggörandet hör inte det att personen ska identifiera sig själv med hjälp av en personbeteckning. En skild fråga är om detta borde vara fallet. Till exempel i frågan om käromål är det ofta inte lätt att hitta en orsak till varför den klagande ska identifiera sig själv med personbeteckning eller varför personbeteckningen ska lämnas då en tjänst ansöks. Huvudregeln är dock att personbeteckningen behövs för att identifiera personen i samband med anhängiggörande. Dock är personbeteckningen inte avsedd att användas för kommunikationssyften, utan som en del av personens personuppgifter som kan användas för identifieringen.

5.7 Frågor som gäller registrerandet av samtycke (opt in) eller skyldigheten att ge samtycke och ett avvikande från detta (opt out)

Registreringen av samtycket (alternativ 1) är möjlig redan idag, även om det råder osäkerheter kring hur allmänt samtycket är. Av de orsaker som beskrivits i avsnitten ovan (särskilt i avsnitt 5.6) har delgivandet till elektronisk brevlåda inte blivit vanligare. Med beaktande av orsakerna för varför det inte blivit vanligare kan vi anse det mycket möjligt att en modell som baserar sig på samtycke kan vara fungerande, ifall regleringen och enhetliga förfaringsätt stöder tillämpandet av modellen i fråga. I den senaste utredningen som gjordes i Sverige gavs denna modell understöd med tillägget att myndigheterna regleras skyldigheten att genom information och handledning uppmuntra till att ge samtycke.

Alternativa modeller för samtycke kan vara:

2. Registrering av kontaktuppgifterna för elektronisk kommunikation och givande av juridisk betydelse för dessa uppgifter (den norska modellen)
3. Utgångsläget som man kan "säga upp sig från" med anmälan utan särskilda grunder
4. Tvång/plikt som man kan få avvika från enligt på förhand fastställda grunder (den danska modellen)

Alla fyra modeller förutsätter registrering och är på sätt och vis lika varandra på det sätt som beskrivs nedan.

Om inga förutsättningar ställs upp för att neka till användningen av elektronisk brevlåda eller mottagandet av elektroniska delgivanden är det dock en avgörande fråga för dem som inte meddelar att de nekar till detta men som heller inte tar emot delgivanden. I Norge har denna fråga löst på så vis att de som inte registrerar sina digitala kontaktuppgifter anses ha velat "säga upp" sin utgångsmässiga skyldighet. Även i sådana fall där kontaktuppgiften inte uppdateras (med 18 månaders mellanrum) flyttas personen över till pappersärenden. I det här hänseendet kan den s.k. norska modellen anses ligga rätt nära en modell baserad på samtycke, eftersom man inte kan se någon större skillnad i om personen ger sitt samtycke någonstans eller registrerar sina kontaktuppgifter.

Även då man reglerar den bindande verkan hamnar man ofta mycket nära alternativen 1–3 om avvikandet från skyldigheten genomförs med anmälningsförfarande genom att anmäla den registerförande myndigheten att det finns en grund för avvikelser. Problematiskt i det förpliktiggande alternativet är även de personer som inte har velat eller förstått att söka undantag, men som heller inte tar emot elektronisk delgivning. För rättskyddets del måste dessa personer på något sätt redas ut och man måste avgöra hur delgivandena tillställs dem. Rättskyddet äventyras om undantagstillstånd inte beviljas även dem som man märker att av en eller annan orsak inte öppnar sin elektroniska brevlåda. Detta leder till att ibruktagandet av brevlådan, öppnandet av den och av delgivandena på något sätt skulle granskas och man måste fatta slutsatser om ifall delgivandet kan anses förutsätta annat förfarande. Detta skulle vara ägnat åt att grumla gränsen mellan bevislig och vanlig delgivning samt laglighetsgrunden och tydligheten i myndighetsverksamheten.

Undantagstillståndsförfarandet som sådant och den ändringssökning som eventuellt ansluter till den kan även orsaka betydande kostnader i sig, och då kan nyttan som nås genom ökad elektronisk ärendehantering förbli obetydliga med tanke på helhetskostnaderna.

Alla förvaltningens kunder kan inte uträtta sina ärenden elektroniskt eller också är användningen av dessa orimligt svårt. Att skilja åt kapabla och icke-kapabla och att registrera dessa kan vara utmanande med tanke på skyddet för privatliv som tryggas som en grundläggande rättighet. Även de utmaningar som beskrivs i avsnitt 4 ovan om basrättigheterna och grunderna för god förvaltning förutsätter en kraftig handledning.

Oavsett om man strävar efter att prioriteten hos den elektroniska ärendeuträttningen baserar sig på opt in eller opt out förutsätter verkställandet av en kostnadseffektiv och för rättskyddet godtagbar elektronisk delgivning ändringar i lagstiftningen om ärendehantering och i myndigheternas praxis. Med tanke på rättskyddets och förvaltningens serviceprincip samt dagens reglering och praxis är kundens valfrihet (en typ av "opt in"-modell) med minsta möjliga ändringar genomförbar på ett godkännbart sätt. Även i denna modell kan förvaltningens kund genom utgångsmässig förpliktelse styras till att ge sina kontaktuppgifter eller välja ifall brevlådan används eller ej, men utgångspunkten är alltså att medborgaren förutsätts göra en aktiv åtgärd.

5.8 Att göra användningen av elektroniska ärendetjänster förpliktigande

Ovan nämnda utmaningarna (rättskydd, serviceprincip, splittrad reglering och praxis) som konstaterats främst för att göra användningen av den elektroniska brevlådan till en plikt gäller även då man gör elektroniska ärendetjänster till en plikt samt för anhängiggörandets, informationsmeddelandets och delgivningens del.

För anhängiggörandets och meddelandets av informationens del är utmaningen för rättskyddets och förvaltningens serviceprincip ett felaktigt anhängiggörande och information som tillställts på felaktigt sätt. Dessa kan särskilt ses som utmaningar för naturliga personer. Om personen trots skyldigheten att använda ärendetjänsten eller det samtycke som givits för att använda tjänsten ändå skickar myndigheten en handling per post eller e-post är det svårt att se att myndigheten kan undvika att beakta denna handling.

Utöver användningen av ärendetjänsten är det även utmanande att införa plikter i allmänna lagar eftersom alla myndigheter inte har elektroniska tjänster för att ta hand om alla ärenden och att man inte alltid kan bifoga alla utredningar som behövs via elektroniska tjänster. Även i tidskritiska situationer spelar det roll att ärendetjänsten ska vara funktionssäker och av god kvalitet. Att tjänsten inte går att använda kan bero antingen på tjänsten själv, på anslutningsproblem eller på ett tekniskt problem hos kunden.

Naturliga personer kan dock oftare hänvisas till elektroniska tjänster även i de fall där myndigheten erbjuder ärendetjänster. Trots det är det med tanke på förvaltningens serviceprincip utmanande att förplikta. Ur rättskyddets synvinkel kan det att en kund inte efterföljer ett förpliktigande sätt inte leda till att ärendet inte undersöks, åtminstone inte för privatpersoner.

Att delge handlingar elektroniskt via ärendetjänsten förutsätter i hög grad samma samtycke och utmaningar på undantag för den tvingande förpliktelsen som beskrivits i avsnitten ovan. Som ett alternativ som främjar delgivandet i ärendetjänsten kan vi se uppmuntran till den så kallade centraliserade registreringen av kontaktuppgifter och att ge dessa kontaktuppgifter någon form av juridisk betydelse. Tills dess är alternativet att myndigheten skickar information om delgivandet eller handlingen i tjänsten till den processadress kunden gett. I detta sammanhang kan en utmaning bli bedömningen av när handlingen anses delgiven.

Som ett annat (även parallellt) alternativ till centraliserad insamling av elektroniska kontaktuppgifter kan vara tillställandet av ärendetjänstens delgivanden till den elektroniska brevlådan hos dem som använder den antingen enligt samtycke eller på grund av någon utgångsmässig skyldighet.

5.9 Särskilt om förpliktigandet av juridiska personer

I skenet av grundläggande rättigheter och god förvaltning har man ansett det vara möjligt att förpliktiga juridiska personer och andra jämställbara med dem till att uträtta sina ärenden elektroniskt (t.ex. i lagar om beskattningsförfarandet). Det är dock skäl att observera att plikten förutsätter att det finns fungerande ärendelösningar för alla som förpliktigas. Därmed kan förpliktigandet inte komma på fråga som en allmän lag utan som en sak som bör regleras särskilt för de sektorer där ärendehantering på ett heltäckande sätt är möjligt. Även för juridiska personer bör man bedöma hurdana juridiska personer eller därmed jämförbara plikten gäller och om alla förpliktigade har möjligheter till att elektroniskt uträtta ärendet, t.ex. om det är möjligt för någon annan att uträtta ärendet för den juridiska personens del. Till exempel ger lagarna om beskattningsförfarandet Skatteförvaltningen möjligheten att bevilja undantag från plikten att uträtta ärenden elektroniskt.

För juridiska personers del kan skyldigheten att använda den elektroniska brevlådan inte anammas så länge det inte finns möjligheter att verifiera alla som förpliktigas, t.ex. aktiebolag. Ett regleringsalternativ vart överväga kunde även för juridiska personers del vara skyldigheten att registrera en s.k. officiell elektronisk kontaktuppgift och att ge denna kontaktuppgift en juridisk betydelse t.ex. för delgivanden.

5.10 Sammanfattning av utmaningarna för ett förenhetligande av praxisen

Som en sammanfattning av vilka utmaningar som ställs på förenhetligandet, till exempel för att nå en primär ställning hos de elektroniska tjänsterna, särskilt då användningen av den elektroniska brevlådan, kan konstateras:

- Myndigheterna, deras verksamhet, förvaltningens kunder samt sätten de uträttar sina ärenden är en heterogen grupp. Även regleringen är heterogen. Man borde tydliggöra vem som förpliktigas eller handleds, om de handleds till att uträtta ärenden eller ta emot delgivanden, i vilka ärenden, på vilka sätt och tillsammans med vilka som tar hand om offentliga uppgifter.
- Förpliktigandet av naturliga personer och att bestämma och förvalta undantag som gäller plikterna utgör en problematisk helhet antingen med tanke på rättskyddet, förvaltningens serviceprincip, rimlighetsprincipen och för skyddet av personuppgifterna.
- Den splittrade regleringen av elektronisk ärendehantering bl.a. för delgivanden är redan i sig ett rättskyddsproblem för förvaltningens kunder om förfaringssättet varierar från process till process.
- Det är inte ändamålsenligt att styra en kund hos förvaltningen till att använda den elektroniska brevlådan innan lagstiftningen och den praxis som skapats utifrån lagen bättre stöder användningen av elektronisk brevlåda för delgivande.
 - Ett alternativ till den elektroniska postlådan kan vara bildandet av ett kontaktinformationsregister och användningen av denna kontaktinformation för delgivande. Dessa alternativ kan även fungera parallellt.
- Tolkningsbarheten i lagstiftningen som gäller elektronisk ärendeuträttning utgör å sin del ett hinder för bildandet av fasta och enhetliga verksamhetssätt och orsakar extra kostnader.
- Så länge som myndigheterna inte ens i huvudsak agerar med enhetliga modeller är det för rättskyddets del tvivelaktigt att betona betydelsen av ett delgivningssätt som mer sällan används av myndigheterna i delgivningen, den elektroniska brevlådan. Om regleringen och praxisen inte stöder enhetliga metoder för delgivandet är det heller inte klokt att tvinga eller styra förvaltningens kunder till att använda en viss kanal.
- Oavsett om utgångspunkten för elektronisk ärendeuträttning blir opt in eller opt out förutsätter verkställandet av en kostnadseffektiv och för rättskyddet godtagbar elektronisk delgivning ändringar i lagstiftningen om ärendehantering och i myndigheternas praxis.
 - Med tanke på rättskyddet och förvaltningens serviceprincip torde kundens valfrihet (någon typ av "opt in") vara det mest godtagbara alternativet.
- Anhängiggörandet av förpliktigandet och anmälandet av uppgifter i ärendetjänsten hänger ihop med problematiska synvinklar för rättskyddet och förvaltningens service-

princip, så som felaktigt anhängiggörande och betydelsen av information som tillställts på felaktigt sätt.

- När man fattar beslut om hur reglerande plikten är för juridiska personer bör man bedöma hurdana juridiska personer eller därmed jämförbara plikten gäller och om alla förpliktigade har möjligheter till att elektroniskt uträtta ärendet, t.ex. om myndigheten har en e-tjänst och om det är möjligt för någon annan att uträtta ärendet för den juridiska personens del.³¹

6 Mål för att nå prioriteten

I ökandet av elektronisk delgivning som använder den elektroniska brevlådan och andra enhetliga sätt spelar en enhetlig och tydlig lagstiftning en stor roll. Om lagstiftningen som gäller myndighetens verksamhet inte möjliggör eller handleder myndigheterna till enhetliga och tydliga verksamhetssätt, till exempel till att använda elektronisk brevlåda eller andra enhetliga sätt för delgivning, kan inte heller förvaltningens kunder styras till dessa tjänster.

Förfaringssätten för elektronisk ärendehantering borde antagligen i första skedet enhetliggöras på lagstiftningsnivå. I reformen av regleringen ska man beakta olika behov som beror på att myndighetsverksamheten är av olika karaktär, t.ex.:

- statens, landskapens och kommunens förvaltningsverksamhet
- lag användningen, inkl. utmätning
- indirekt offentlig förvaltning
- små och stora aktörer inom offentlig förvaltning
- ärendehantering
- rådgivning
- faktisk förvaltningsverksamhet (t.ex. produktion av offentliga tjänster)
- ärenden på kundinitiativ
- ärenden på myndighetsinitiativ

Dessutom bör beaktas de orsaker som gäller den som uträttar sina ärenden inom förvaltningen och som gäller förhållandena samt de krav som beror på dessa samt rättsskyddet och anhängiggörandet och delgivandet i förvaltningens serviceprinciper. Ärendet ska bedömas både ur synvinkeln för såväl bevislig som vanlig delgivning. Det senare, där mottagandet av delgivandet inte bekräftas, är mer problematiskt med tanke på rättsskyddet så även då ärendet uträttas elektroniskt ska man fästa särskild uppmärksamhet vid detta.

För att nå mer enhetliga ärendemodeller kan det även krävas åtgärder av förvaltningens kunder, men det är skäl att överväga dessa åtgärder och deras innehåll, juridiska betydelser och graden av förpliktigande då regleringen utvecklas i allmänhet. De åtgärder som krävs av förvaltningens kunder kan vara annorlunda än de som krävs av naturliga och juridiska personer.

Reformen bör sträva efter en lättare, tydligare och enhetligare reglering, och därmed även till enhetligare förfaringssätt som bättre förverkligar rättsskyddet hos förvaltningens kunder. Vid sidan av regleringen bör man även beakta alternativa styrmetoder till regleringen, dvs. alternativ utanför rättsordningen som används antingen för att komplettera eller ersätta lagstiftningen.

Andra centrala styrmetoder är följande:

- information, rådgivning, handledning, övertygande eller annan inverkan på attityderna (informationsstyrning)
- samverkan mellan offentliga och privata aktörer i olika former för att nå målet
- självreglering

³¹ Till exempel ger lagarna om beskattningsförfarandet Skatteförvaltningen möjligheten att bevilja undantag från plikten att uträtta ärenden elektroniskt.

- allokering av offentliga medel till ett särskilt syfte med politiskt eller förvaltningsbeslut
- återhållandet från lagstiftningsåtgärder.³²

6.1 Den elektroniska ärendehanteringens prioritet och tydligare övrig reglering

Övergången till en elektronisk ärendehantering kan både för myndigheternas och kundernas del gynnas genom att göra ärendehanteringssätten tydligare på lagstiftningsnivå i den allmänna lagstiftningen samt genom att gallra bland speciallagarna.

En reform av lagstiftningen förutsätter att myndigheterna granskar särdragen hos en elektronisk uträttning av ärendehanteringens grundfrågor (anhängiggörande och delgivning) och i skenet av de nya möjligheter detta ger samt reformen av lagstiftningen utifrån dessa möjligheter.

Det är klart att den elektroniska formen kommer att vara huvudregeln i ärendeuträttandet mellan förvaltningens kunder och myndigheterna, ifall den inte redan idag är det. Därför kan man anse det vara en föråldrad lösning av man stiftat en helt egen lag om elektroniskt uträttande av ärenden, som om den elektroniska kommunikationen vore en lös praxis som limmas på befintliga processer. Denna utgångspunkt i den allmänna lagstiftningen är även en delorsak till att speciallagarna om elektronisk kommunikation har ökat.

När kommunikationslagen stiftades var syftet att för att främja elektronisk kommunikation inom förvaltningsmyndigheterna, domstolarna, andra lag användningsorgan och utmättningsmyndigheterna skapa tydlig och enhetligt användbar reglering om skyldigheterna och rättigheterna hos den myndighetspart som utövar offentlig makt och hos kunden.³³ Då lagen har gällt i över 14 år³⁴ kan man se att lagens mål nödvändigtvis inte uppnåtts eftersom det i lagar som gäller ärenden i domstol och utmätning samt i flertalet sektorspecifika lagar ingår kompletterande eller avvikande reglering i förhållande till den övriga kommunikationslagen och denna reglering håller på att öka bl.a. genom JM:s pågående projekt (se avsnitt 2.1.2.). Kommunikationslagen kan alltså inte anses gå att tillämpa på ett värst omfattande sätt. Det finns även brister i regleringens tydlighet (se avsnitt 2.1.1.).

De allmänna lagarna som gäller elektronisk ärendehantering bör revideras så att de motsvarar verksamhetsmiljön idag. Samtidigt borde den nuvarande kommunikationslagen hävas. När man reglerar ärendehanteringens grundfaser (anhängiggörande, behandling, beslut och delgivning av detta) kan de nya möjligheterna för elektronisk kommunikation bland annat leda till att man granskar grundutgångspunkterna för regleringen av delgivning, anhängiggörande, tidsfrister, identifieringen av kunden och dataskyddet. Även till exempel regleringen av en bevislig och vanlig delgivning av ett dokument, tidpunkten för delgivning och tidpunkten då handlingen anländer samt kraven på att underteckna handlingen borde förnas, enhetliggöras och göras tydligare, onödiga reglering borde tas bort och man borde bedöma innehållet i regleringen på nytt i skenet av den elektroniska kommunikationens särdrag.

I samband av reformen av den allmänna lagstiftningen borde även en elektronisk ärendehantering bestämmas som den prioriterade formen, eftersom den redan ofta är det, särskilt då förvaltningens kunder kontaktar myndigheten. Man bör fundera över hur man i regel vill uträtta ärenden elektroniskt med kunden, dock med beaktande av de olika behov olika kunder har, förvaltningens serviceprincip samt kundens rättsskydd.

I reformeringen av de allmänna lagarna kunde utgångspunkten även vara att till exempel sättet för delgivning samt frågor om tidsfrister endast allmänt regleras i en lag, vilket vore ägnat åt att styra mot enhetliga verksamhetsmodeller.

³² Tala, Jyrki: Lainsäädäntöoppi. Turku 2005.

³³ RP 17/2002, avsnitt 3.1 i de allmänna motiveringarna. Mål och sätt att uppnå dessa.

³⁴ Lagen om elektronisk kommunikation i förvaltningsärenden (1318/1999) som hävdades genom kommunikationslagen trädde i kraft 1.1.2000. Största delen av bestämmelserna i denna hävda lag flyttades över som sådana till den nuvarande lagen, så i själva verket är regleringen till delar snart 18 år gammal.

För anhängiggörandets del är behovet av utveckling att sträva efter att styra icke-krypterad e-post till mer trygga lösningar, där även den anhängiggörande kunden kan identifieras mer pålitligt än idag. Sådana här lösningar är till exempel användningen av den elektroniska brevlådan i kommunikation som skickas till myndigheten samt anhängiggörande efter identifikation i ärendetjänsten. Myndigheterna kunde förpliktigas till att erbjuda säker anhängiggörande till exempel med dessa redskap. Detta förutsätter att myndigheterna på ett omfattande sätt tar den elektroniska brevlådan i bruk och särskilt returkanalen, speciellt ifall de saknar egen ärendetjänst. Även förutsättningarna att hantera personbeteckningen och det datasäkerhetsskydd som gäller behandlingen av ärendet borde preciseras, eftersom personbeteckningen till exempel i meddelandeförmedlingstjänsten är det som används för att skilja naturliga personer från varandra och som styr meddelandet till rätt person. Man måste även reda ut förmedlingen av personbeteckningen till den mottagande myndigheten i fall där kunden skickar ett meddelande till myndigheten via den elektroniska brevlådan.

Oavsett av det ovan yttrade ska det vara möjligt att skicka e-post eller få elektronisk rådgivning och anonymt uträtta ärenden i de fall där det finns behov och man ska inte ställa upp processuella krav på den elektroniska kommunikationen som är strängare än för den övriga kommunikationen. I samband med reglering av anhängiggörandet bör man bedöma hur myndigheten ska kontrollera kundens identitet, att denne verkligen använder de kontaktuppgifter som används för att anhängiggöra ärendet och att kanalen för anhängiggörande är tillräckligt skyddad. Man bör även beakta att inte heller dokument som skickas per post har någon entydig identifikation och att förvaltningslagen inte kräver att kunden identifieras. I skenet av dataskyddet och rättsskyddet bör man dock överväga frågan, eftersom det i en elektronisk miljö finns större möjligheter för att utöva rättskränkningar än i pappersvärlden.

Kraven på underskrift bör ses över och eventuellt övergå till att förutsätta att förvaltningens kunder/den tjänsteman som fattar beslutet identifierar sig och att handlingarnas kompletthet säkerställs utöver kravet på underskrift.³⁵ Man borde även överväga reglering av kundens rätt att få ett undertecknat beslut. En kopia på en verifierad handling i myndighetens register borde räcka vid delgivning³⁶.

Man borde särskilt tydliggöra kraven på att identifiera kunden i olika situationer samt de sätt som kan användas för att identifiera kunden. Även kraven på datasäkerhet och skydd av personuppgifter vid ärendehantering (t.ex. vid anhängiggörande och delgivning) borde klargöras.

Regleringen om rättelse och ändringssökande borde sannolikt även granskas efter att man har skissat ut förslag till den reglering som gäller basprocesserna.

I samband med att man tydliggör myndigheternas verksamhetsmodeller är det motiverat att fundera över hur förvaltningens kunder kan engageras vid att använda enhetliga kanaler för elektroniskt uträttande av ärenden, till exempel genom att direkt i lagstiftningen hänvisa till primärt användande av särskilda ärendehanteringssätt (t.ex. elektronisk brevlåda) och genom att för rättsskyddets del reglera förfarandet kring dessa ärendeuträttningsmetoder så entydigt och tydligt som möjligt både för förvaltningens kunds och myndighetens aktörers del.

Med beaktande av förpliktigandet – antingen så att man söker undantag enligt specificerade grunder eller utan grunder – har utmaningar som gäller rättsskydd och registrering, är en elektronisk kommunikation som på något sätt baserar sig på kundens meningsyttrande (samttycke, registrering av kontaktuppgifterna el. dyl.) det alternativ som tydligare och mer

³⁵ Kraven på underskrift beror på vilken funktion underskriften har. Identifieringen av kunden kan oftast räcka tillsammans med att myndigheten ser till att de dokument som anländer till den är kompletta. Hos myndigheterna gäller kravet på underskrift uppfyllandet av tjänsteansvaret och utredande av ifall beslutet har fattats av en behörig myndighet/tjänsteman. Underskriften visar även att det är frågan om myndighetens ställning i ett ärende, såsom ett beslut. Med underskrift garanteras även handlingens kompletthet.

³⁶ Oftast får förvaltningens kunder endast en så kallad förrättningshandling för ett beslut.

godkänt kan förverkligas. För dem som inte trots tydliga verksamhetsmodeller och god service använder de elektroniska tjänsterna erbjuds andra kanaler. Det är skäl att anta att förvaltningens kunder gärna använder goda elektroniska tjänster.

6.2 Reform av regleringen som särskilt gäller delgivningsförfarandet

Ofta har sektorns praxis skapats under en lång tid och enhetliga verksamhetsmodeller kan ses som någon form av hot mot verksamheten. Därför bör man i reformen av regleringen noga bedöma om det finns verkliga och nödvändiga behov av olika praxis – och till vilken del dessa behov dock kan uppnås genom att förverkliga enhetliga verksamhetsmodeller.

För delgivningens del bör man överväga om huvudregeln är:

- delgivning och leverans av handlingarna till en centraliserad elektronisk brevlåda
- delgivning till den elektroniska brevlådan men handlingarna finns tillgängliga på myndighetens server³⁷
 - alternativt kan myndigheten även välja att inte utnyttja den elektroniska brevlådan om uppgifterna om att dokumenten finns tillgängliga kan levereras till kunden på annat sätt (t.ex. genom att använda den centralt registrerade elektroniska kontaktuppgiften – eller i vissa fall en speciell processadress)³⁸
- ett centraliserat register med elektroniska kontaktuppgifter för naturliga och privatpersoner i kombination med alternativen ovan, som kan utnyttjas för att delge tillgängliga handlingar och även i vissa fall för att skicka dokument och annan information till kunden
- möjligheten att ge en processadress (elektronisk eller post) då skickas handlingarna även till processadressen, eller antingen endast delgivandet, och handlingarna kan hämtas på myndighetens server eller i den elektroniska brevlådan.
- även möjligheter till enhetliga skyddade kommunikationslösningar, t.ex. användningen av s.k. säkerhetsepost bör bedömas, i sig jämföras viss säkerhetsepost med att handlingen kan hämtas från den myndighetens (som ger delgivningen) server

Dessutom behövs det reglering om andra förfaringssätt som motsvarar dagsläget (delgivning mot delgivningsbevis, delgivning av stämningsman, allmän delgivning, ombudsdelgivning osv). Även i dessa samband bör man överväga till vilka delar de kan ersättas med elektroniskt förfarande.

Även begreppet delgivning måste förtydligas, räcker det (och till vilka delar) som delgivning med ett textmeddelande innehållande information om vilken elektronisk ärendetjänst där handlingen kan hämtas. I samband med detta bör man bedöma situationerna där man använder bevislig och vanlig delgivning samt när delgivningen anses ha skett.

Bevislig elektronisk delgivning är förmånlig och lätt att ordna med elektroniska medel, även för förvaltningens kunder. Å andra sidan kan en okontrollerad utvidgning av bevislig delgivning leda till oanade följder eftersom alla personer av en eller annan orsak inte hämtar ens elektroniska delgivningar, och då tvingas stämningsdelgivning eller andra dyra alternativ användas. I vilket fall som helst måste regleringen av bevislig delgivning även inom förvaltningsförfarandet samt de särskilda orsaker som gäller skyddet av personuppgifter och andra rättskyddsfrågor tydliggöras i valet av delgivningssätt.

³⁷ I många fall har ärendetjänsten byggts upp så att den tar hand om hela processen, och då finns även processens slutresultat på samma tjänst. En utveckling av serviceprocesserna kommer att minska på pappersposten och behovet av separata brevlådor i och med att servicen och informationsinsamlingen i realtid ökar. Till exempel torde skattemyndighetens "omavero"-tjänst vara en sådan tjänst.

³⁸ Att skicka meddelande om delgivning till exempel per sms är antagligen mer kundnära än att uppgifterna om att beslutet står klart och att det kan hämtas på en viss adress skickas till en separat brevlåda. Brevlådan eller en säkerhetsepostlösning kan behövas i vissa fall, främst inom lag användningen, samt för de myndigheter som saknar egen ärendetjänst.

Beroende på resultatet av beredningen kan man även överväga att utöver den elektroniska delgivningen som idag baserar sig på samtycke även en modell där förvaltningens kunder tvingas ta ställning till om de vill utträta ärendena elektroniskt och ge sina kontaktpuppgifter för elektronisk delgivning i ett centraliserat register. Denna registrerade information kan även ges en juridisk betydelse i kommunikationen mellan myndighet och förvaltningskund och särskilt då i delgivanden. När dessa alternativ övervägs bör man beakta de som trots sin skyldighet inte meddelar något, samt de särskilda krav som beror på rättssäkerhetsskydd med tanke på längre driven användning av offentlig makt som gäller individens rättigheter och skyldigheter.

Även utförandet av en bevislig delgivning som skickas med elektronisk kvittering bör bedömas särskilt med tanke på regleringen som gäller dataskydd. Av dataskyddsorsaker borde man på något sätt kunna försäkra sig om vem som använder mottagaradressen och skydda kommunikationen. Det finns bestämmelser om elektronisk delgivning med kvittens bl.a. i 11 kap. 3 § 3 mom. i rättegångsbalken.

Tidpunkten för när delgivningen sker, dvs. den tidpunkt då tidsfristen för ändringssökande börjar löpa, borde klargöras precis som regleringen om skyldigheten att meddela kunden detta i samband med delgivningen. Som en detalj om regleringen av tidpunkten för delgivandet kan nämnas 19 § i kommunikationslagen om vanlig delgivning. Enligt bestämmelsen anses dokumentet delgivet den tredje dagen efter att meddelandet har skickats, om inget annat påvisas. Bestämmelsen lämpar sig för situationer där dokumentet skickas till processadressen. Däremot kan tillämpningen av bestämmelsen på delgivande via en server leda till att gränsen mellan vanlig och bevislig delgivning grumlas. Vid elektroniska tjänster är det oftast lätt enkelt att med hjälp av s.k. logguppgifter granska om mottagaren har öppnat meddelandet eller ej. I praktiken innebär detta att om det inte finns något bevis på att dokumentet har öppnats så påminner ett vanligt delgivande i själva verket om en bevislig delgivning, där dokumentet anses ha delgivits då det hämtas från servern.

Den nuvarande kommunikationslagen kunde även snabbt tydliggöras genom att i den allmänna lag som gäller ärendehantering tydligt fastställa när och hur samtycket till elektronisk ärendehantering kan ges. Till sist leder nödvändigtvis inte registreringen av samtycket eller en utgångsmässig plikt till märkbart olika slutresultat, och förpliktigandet kan leda till utmaningar för dem som inte tar ställning till förpliktigandet, men inte heller börjar använda de elektroniska tjänsterna på det sätt som beskrivs i avsnitt 5.7.

6.3 Andra sätt att gynna elektronisk kommunikation

Då förvaltningens kunder styrs till elektroniska tjänster är det viktigt att myndigheternas praxis tydliggörs så att förvaltningens kund upplever det vara av intresse att använda de enhetliggjorda metoderna för att utträta ärenden.

Dessutom behövs tydliga modeller för med vilka förutsättningar och hur till exempel delgivanden kan genomföras – så enhetligt som möjligt. Information om dessa modeller bör ges till förvaltningens kunder och de bör styras till att utnyttja de enhetliga tjänster som finns. Myndigheterna kan genom bestämmelser eller uppmuntran styra förvaltningens kunder till prioriterade tjänster.

Man bör fästa uppmärksamhet vid hur tjänsterna går att finnas, att de är tillgängliga och lättanvändbara samtidigt som man även beaktar datasäkerheten. Stödtjänsterna för elektronisk kommunikation (KaPA-tjänsterna) som t.ex. servicevyn och lösningar för gemensam identifiering spelar en central roll i att kunden utan bekymmer får information om myndighetens elektroniska tjänster.

Utöver informationsstyrning krävs stöd och rådgivning i användningen av tjänsterna.

6.4 Sammanfattning över medel för att nå prioritet

Kring 2003 då kommunikationslagen stiftades ställdes målet upp att sammanställa de tydliga bestämmelser som tillämpas på elektronisk kommunikation inom myndighetsverksamheten, detta har inte förverkligats och regleringen är splittrad och oenhetlig.

De allmänna lagarna om elektronisk ärendehantering bör revideras till att motsvara verksamhetsmiljön idag. Samtidigt borde den nuvarande kommunikationslagen hävas. Den elektroniska kommunikationen borde fastställas som primär.

Utgångspunkten borde även vara att till exempel sättet för delgivning samt frågor om tidsfrister endast allmänt regleras i en lag, vilket vore ägnat åt att styra mot enhetliga verksamhetsmodeller.

Frågor som gäller identifieringen av kunden och skyddet av personuppgifter vid delgivandet (inklusive begreppet delgivning, tidpunkten för delgivning, samt situationerna där vanlig och bevislig delgivning används) samt anhängiggörandet och hanteringen av ärendet borde tydliggöras precis som kraven på underskrift av dokumenten samt tidsfristerna och regleringen som gäller när handlingarna anländer. Regleringen borde granskas på ett omfattande sätt i skenet av den elektroniska kommunikationens särdrag.

I samband med att man tydliggör myndigheternas verksamhetsmodeller är det motiverat att fundera över hur förvaltningens kunder kan engageras vid att använda enhetliga kanaler för elektroniskt uträttande av ärenden, till exempel genom att direkt i lagstiftningen hänvisa till primärt användande av särskilda ärendehanteringssätt (t.ex. ärendetjänsten, den elektroniska brevlådan och/eller centralt registrerad elektronisk kontaktinformation) och genom att för rättsskyddets del reglera förfarandet kring dessa ärendeuträttningssätt så entydigt och tydligt som möjligt både för förvaltningens kunds och myndighetens aktörers del. Man torde behöva undantag från huvudregeln till exempel för dem som inte har redskap för stark elektronisk identifikation eller (för juridiska personer) som inte har de tjänster som gör det möjligt för dem att uträtta ärenden för någon annans del.

Med beaktande av att förpliktigandet har utmaningar som gäller rättsskydd och registrering, är en elektronisk kommunikation som på något sätt baserar sig på kundens meningsyttrande (samttycke, registrering av kontaktuppgifterna el. dyl.) det alternativ som tydligast och mest godkänt kan förverkligas. De som av en eller annan orsak inte använder elektroniska tjänster erbjuder andra kanaler.

Det är nödvändigtvis inte ändamålsenligt att alla myndigheter grundar egna ärendetjänster. Särskilt i dessa myndigheters verksamhet kan utnyttjandet av en elektronisk brevlåda (i båda riktningarna) utgångsmässigt vara ett säkert sätt för kommunikation. Även möjligheten att använda andra skyddade kommunikationslösningar till exempel i situationer där en kund som elektroniskt uträttar sina ärenden av en eller annan orsak inte använder den elektroniska brevlådan bör utredas. Av rättsskyddsskäl kan det vara motiverat att inkludera möjligheten att anhängiggöra ett ärende per e-post eller telefon, men även i dessa fall ska myndighetens kommunikationsmetoder visavi kunden granskas med beaktande av skyddet av personuppgifter och kraven på rättsskydd.

För att göra myndigheternas verksamhet tydligare och mer enhetlig bör förvaltningens kunder informeras och handledas till att använda de enhetliga tjänster/kanaler som finns, även i delgivanden. Man bör fästa uppmärksamhet vid hur tjänsterna går att finnas, att de är tillgängliga och lättanvändbara samtidigt som man även beaktar datasäkerheten. Gemensamma stödtjänster för elektronisk ärendehantering, som t.ex. servicevyn, spelar en central roll för att kunden utan bekymmer får information om myndigheternas elektroniska tjänster. Utöver informationsstyrning krävs stöd och rådgivning i användningen av tjänsterna.

7 Sammanfattning

I dagslägets allmänna lagar är den traditionella ärendehantering per papperspost ett slags huvudregel i förhållande till elektronisk ärendehantering. Myndigheter eller förvaltningskun-

der styrs inte till elektronisk ärendehantering och den prioriteras inte. Även en processadress är en huvudregel i lagstiftningen, inte verksamheten att delgivningar skulle levereras t.ex. på grund av centraliserade elektroniska kontaktuppgifter eller till en centraliserad tjänst som möjliggör elektronisk delgivning.

Det har på allmän nivå stadgats en egen lag om elektronisk ärendehantering där verksamhetsmöjligheter för elektronisk ärendehantering är mycket fria. Tillämpning av regleringar upplevs tämligen svårt hos myndigheterna. Vid tillämpning av en allmän lag framkommer det utmaningar som är vid sidan om övriga t.ex. sektorenligen behov ledd till behov för klargörande av förfaranden av elektronisk ärendehantering med speciallagar. Lagstiftning och praxis varierar. Även regleringen och praxisen som gäller elektronisk delgivning har splittrats upp i flera speciallagar och därför kan delgivningar enligt kundens samtycke delgivas på flera olika sätt. Utgångspunkterna av allmän lagstiftning samt splittring av lagstiftningen och praxisen stöder inte möjligheter till att arrangera ärendehantering på ett enhetligt och centraliserat sätt, datasäkert och kostnadseffektivt.

- **Att ge kunden skyldigheten att ta emot meddelanden till exempel i sin elektroniska brevlåda står i strid mot den allmänna lagstiftningen som gäller uträttandet av ärenden.**

Främjandet av elektronisk ärendehantering med hjälp av olika åtgärder är mycket aktuellt förutom Finland även i Sverige, Norge och Danmark. Tillvägagångssättet verkar vara något olika, allt från Sveriges frivillighet (opt in), via Norges samtycke/utgångspunkt som påminner om frivillighet (opt out) till Danmarks utgångspunkt som påminner om tvång (opt out). Slutresultatet i alla modeller är tämligen nära varandra. Sveriges framtida modell håller som bäst på att beredas och även i Norge utvärderar man behovet av att ändra lagstiftningen. Det lönar sig att fästa särskild uppmärksamhet vid Sveriges tillvägagångssätt med beaktande att av de nordiska länderna som var som objekt i granskningen ligger Sveriges rättssystem och samhällskultur närmaste de finländska.

En kraftig styrning av medborgarna genom att förpliktiga dem till att ta i bruk elektroniska brevlådor eller ärendetjänster och att bestämma och förvalta undantag som gäller plikterna utgör en problematisk helhet antingen med tanke på rättsskyddet, förvaltningens serviceprincip, rimlighetsprincipen och för skyddet av personuppgifterna. Ur jämlikhetens synvinkel är förpliktigandet nog inte lika problematiskt.

Ett allmänt förpliktigande för myndigheterna att ändra sin kundkommunikation så att den stöder elektronisk ärendehantering och att i allt högre grad än idag göra dem skyldiga att erbjuda elektroniska servicekanaler är möjligt. Myndigheterna kan erbjuda ärendetjänster i digital form eller genom att ta emot anhängiggöranden och efterfrågningar från den elektroniska brevlådan. Då bör man även enligt rättsskyddet och grunderna för god förvaltning se till att förvaltningens kunder får information om de sätt de kan använda för att sköta sina ärenden inom den offentliga förvaltningen och att de övriga metoderna finns tillgängliga, även om de inte är lika lättanvändbara.

Utöver ovan konstaterade utmaningar på enhetliggörandet av praxisen, till exempel att göra de elektroniska tjänsterna prioriterade – särskilt då användningen av elektronisk brevlåda – är följande:

- Myndigheterna, deras verksamhet, förvaltningens kunder samt sätten de uträttar sina ärenden är en heterogen grupp. Även regleringen är heterogen.
- Den splittrade regleringen av elektronisk ärendehantering bl.a. för delgivanden är redan i sig ett rättsskyddsproblem för förvaltningens kunder om förfaringssättet varierar från process till process.
- Det är inte ändamålsenligt att styra förvaltningens kund, rent av att äventyra kundens rättsskydd, till att använda elektronisk brevlåda, att ge sina kontaktuppgifter till en centraliserad punkt eller att använda någon annan enhetlig kommunikationsmetod innan lagstiftningen och den myndighetspraxis lagen leder till bättre stöder detta.

- Tolkningsbarheten i lagstiftningen som gäller elektronisk ärendeträttning utgör å sin del ett hinder för bildandet av fasta och enhetliga verksamhetssätt och orsakar extra kostnader. Elektronisk delgivning har tolkningssvårigheter bland annat vad gäller dataskydd, delgivningssätt (vanlig eller bevislig) samt tidpunkten för delgivningen (och när tidsfristen för ändringssökande inleds).
- Anhängiggörandet av förpliktigandet och anmälandet av uppgifter i ärendetjänsten hänger ihop med problematiska synvinklar för rättsskyddet och förvaltningens serviceprincip, så som felaktigt anhängiggörande och betydelsen av information som tillställts på felaktigt sätt.
- Juridiska personer kan förpliktigas, men man bör bedöma hurdana juridiska personer eller därmed jämförbara plikten gäller och om alla förpliktigade har möjligheter till att elektroniskt uträtta ärendet, t.ex. om myndigheten har en e-tjänst och om det är möjligt för någon annan att uträtta ärendet för den juridiska personens del. Det finns juridiska personer eller därmed jämförbara som i många förhållanden vad gäller kravet på ärendehantering jämföras med naturliga personer.

Gällande metoderna för att nå prioritet hos den elektroniska kommunikationen kan vi konstatera att oavsett om utgångspunkten för elektronisk ärendeträttning blir opt in eller opt out förutsätter verkställandet av en kostnadseffektiv och för rättsskyddet godtagbar elektronisk delgivning ändringar i lagstiftningen om ärendehantering och i myndigheternas praxis. De allmänna lagarna om elektronisk ärendehantering bör revideras så att de motsvarar verksamhetsmiljön idag. Samtidigt borde den nuvarande kommunikationslagen hävas. Den elektroniska kommunikationen borde fastställas som primär.

Frågor som gäller identifieringen av kunden och skyddet av personuppgifter vid delgivandet (inklusive begreppet delgivning, tidpunkten för delgivning, samt situationerna där vanlig och bevislig delgivning används) samt anhängiggörandet och hanteringen av ärendet borde tydliggöras precis som kraven på underskrift av dokumenten samt tidsfristerna och regleringen som gäller när handlingarna anländer. Regleringen borde granskas på ett omfattande sätt i skenet av den elektroniska kommunikationens särdrag.

➤ **Den allmänna lagstiftningen bör förnyas för att stöda ett enhetligt sätt att göra delgivanden med elektroniska brevlådor och/eller centraliserat insamlade elektroniska kontaktuppgifter.**

I samband med detta är det motiverat att fundera över hur förvaltningens kunder kan engageras för att använda enhetliga kanaler för elektroniskt uträttande av ärenden, till exempel genom att direkt i lagstiftningen hänvisa till primärt användande av särskilda ärendehanteringssätt och genom att för rättsskyddets del reglera förfarandet kring dessa ärendeträttningsmetoder så entydigt och tydligt som möjligt både för förvaltningens kunds och myndighetens aktörers del. En elektronisk kommunikation som baserar sig på någon typ av meningsyttrande från naturliga personer (samtycke, registrering av kontaktuppgifter el. dyl.) är ett tydligare alternativ som mer accepterat kan förverkligas. I lagen kan givandet av samtycket eventuellt införas som en plikt, men det är tydligast om meningsyttrandet ges i någon form och att det inte uppstår otydliga situationer om ett samtycke som inte givits anses omfattas av pappersärendena.

Förpliktigandet av juridiska personer torde ännu genomföras genom speciallagstiftning. För delgivningens del kan fundera över mer allmänna skyldigheter för juridiska personer till exempel att registrera sina elektroniska kontaktuppgifter eller använda den elektroniska brevlådan efter att den kan börja användas.

Det är nödvändigtvis inte ändamålsenligt att alla myndigheter grundar egna ärendetjänster. Särskilt i dessa myndigheters verksamhet kan utnyttjandet av en elektronisk brevlåda (i båda riktningarna) utgångsmässigt vara ett säkert sätt för kommunikation. Även möjligheten att använda andra skyddade kommunikationslösningar till exempel i situationer där en kund som elektroniskt uträttar sina ärenden av en eller annan orsak inte använder den elektroniska brevlådan bör utredas. Av rättsskyddsskäl kan det vara motiverat att inkludera möjlig-

heten att anhängiggöra ett ärende per e-post eller telefon, men även då ska myndighetens kommunikationsmetoder visavi kunden granskas med beaktande av skyddet av personuppgifter och kraven på rättsskydd.

För att göra myndigheternas verksamhet tydligare och mer enhetlig bör förvaltningens kunder informeras och handledas till att använda de enhetliga tjänster/kanaler som finns, även i delgivanden. Man bör fästa uppmärksamhet vid hur tjänsterna går att finnas, att de är tillgängliga och lättanvändbara samtidigt som man även beaktar datasäkerheten. Med gemensamma stödtjänster för elektronisk ärendehantering, som t.ex. servicevyn, spelar en central roll för att kunden utan bekymmer får information om myndigheternas elektroniska tjänster. Utöver informationsstyrning krävs stöd och rådgivning i användningen av tjänsterna.