

Kommunstyrelsen

Remiss – Förstudie om användning och hantering av underskrifter med elektroniska materiel och metoder

Yttrande till Riksarkivet

Förslag till beslut

Kommunstyrelsens arbetsutskott föreslår att kommunstyrelsen antar föreslaget yttrandet enligt bilaga 2 till tjänsteskrivelsen daterad den 13 april 2021.

Sammanfattning

Riksarkivet har remitterat en förstudie till Nacka kommun. I förstudien utreds det begreppsmässiga och rättsliga nuläget för att använda och hantera underskrifter med elektroniska materiel och metoder. För det syftet lämnar förstudien rekommendationer för dels en terminologi och begreppsapparat, dels en metod för att bedöma olika fall. För Riksarkivet har förstudien betydelse för att kunna kommunicera internt och externt, tolka och värdera funktionella behov och krav som ställs på underskrifter för den arkivrättsliga bedömningen och sammankopplingen till tekniska krav.

Ärendet

Bakgrund och syfte med förstudien

Det har under en längre tid inkommit allt fler frågor till Riksarkivet om användningen och hanteringen av underskrifter med elektroniska materiel och metoder hos verksamheter inom både den offentliga sektorn – statlig, regional såväl som kommunal – och den privata sektorn. Riksarkivet har därför identifierat en efterfrågan på vägledning, handling eller liknande stöd ute hos olika verksamheter. I Riksarkivets uppdrag ingår bland annat att ha överinseende över den offentliga arkivverksamheten, ha en nationell överblick över arkivfrågorna och följa arkivverksamheten i landet. I uppdraget ingår även att verka för att myndigheter under Riksarkivet fullgör sina skyldigheter enligt arkivlagen och arkivförordningen, dels verka för en ändamålsenlig gallring av handlingar.

Riksarkivet har remitterat en förstudie till Nacka kommun. I förstudien utreds det begreppsmässiga och rättsliga nuläget för att använda och hantera underskrifter med elektroniska materiel och metoder. För det syftet lämnar förstudien rekommendationer för

dels en terminologi och begreppsapparat, dels en metod för att bedöma olika fall. För Riksarkivet har förstudien betydelse för att kunna kommunicera internt och externt, tolka och värdera funktionella behov och krav som ställs på underskrifter för den arkivrättsliga bedömningen (arkivbeständighet) och sammankopplingen till tekniska krav (beständighet). Till exempel, att bevara urskiljbarheten, spårbarheten i första eller andra ledet, eller båda leden, och, eller det ursprungliga skicket. Om Riksarkivet anammar förstudien kommer det fortsatta arbetet att främst vara avgränsad till att bevaka frågor som kan beröra bevarande och gallring. Utanför denna bevakning faller frågor som avser användningen av underskrifter. Tanken är att en verksamhet ska kunna utgå från förstudien för att närmare utreda vad som gäller för verksamheten. Utöver detta måste varje verksamhet vända sig till den myndighet som har till uppgift att ge närmare anvisningar om rättsliga krav på användningen av underskrifter, vilka krav som ställs på sådana underskrifter, och därmed vad som måste säkras för att påvisa underskrifternas giltighet. Först därefter kan Riksarkivet, och andra arkivmyndigheter eller andra med motsvarande ansvar, uttala sig om vad som krävs för att uppfylla ändamålen i arkivlagen.

Avsikten med förstudien är att;

- uppdatera och ersätta redogörelsen och analysen av gällande rätt i rapporten ”Framställning och bevarande av elektroniska signaturer” (2014-10-07),
- införa begreppsapparaten och metodiken för att bedöma frågor om bevarande och gallring av underskrifter, och
- utgöra underlag för andra utredningar och vägledande stödmaterial, vilket kan innefatta generella föreskrifter om gallring och bevarande av underskrifter.

Utredningen i korthet

Termer och begrepp

I utredningen redogörs för olika termer och begrepp som används inom området. Utredningen kartlägger och går igenom olika begrepp och termer och konstaterar bland annat att termen *digital underskrift* verkar användas som en synonym till elektroniska underskrifter. Det konstateras att termen inte har någon rättslig definition. Då termen inte definieras i förordning (EU) 910/2014 är därför inte rekommenderat att använda termen digitala underskrifter, och om den används, att överväga att åtminstone definiera eller beskriva den. Termen *elektroniska underskrifter* har däremot påträffats i huvudsak i rättsliga sammanhang. I unionsrätten definieras elektronisk underskrift i förordning (EU) nr 910/2014 (art. 3.10) som:

... uppgifter i elektronisk form som är fogade till eller logiskt knutna till andra uppgifter i elektronisk form och som används av undertecknaren för att skriva under.

Gällande rätt

I förstudien gör en genomgång av gällande rätt för att framställa underskrifter med elektroniska materiel och metoder. Det anges att området i huvudsak regleras av unionsrätten med vissa kompletterande bestämmelser i nationell rätt. Av unionsrätten

framgår som huvudregel att en elektronisk underskrift eller stämpel inte får förvägras rättslig effekt enbart på den grunden att den är elektronisk eller inte är en kvalificerad elektronisk underskrift eller stämpel.

Huvudregeln i svensk rätt är att det inte finns något förbud mot att använda elektroniska materiel och metoder, eller att sådana inte kan ge rättsverkan, men kan hindras på grund av formkrav. För bevisverkan av elektroniska materiel och metoder uppställs inga hinder eftersom svenska domstolar tillämpar principen om fri bevisprövning [fri bevisföring och fri bevisvärdering].

Efter en genomgång av unionsrätten och nationell rätt sker en redogörelse av rättspraxis inom området. Det konstateras att det för närvarande finns för få vägledande avgöranden från svenska domstolarnas högsta instanser om användningen och hanteringen av underskrifter med elektroniska materiel och metoder. I jämförelse finns flertal avgöranden från underinstanser. Av denna anledning innehåller förstudien underinstansernas avgöranden för att bilda en uppfattning av rättsläget och de rättsfrågor som hamnar i domstolar.

Funktionella behov av och krav på underskrifter samt rekommendationer

Utifrån redogörelsen och utredningen av termer och begrepp och gällande rätt lämnar förstudien ett antal rekommendationer för att bedöma funktionella behov av och krav på underskrifter med elektroniska materiel och metoder. Av rekommendationen följer bland annat en vägledning för när underskrifter med elektroniska materiel och metoder får respektive inte bör användas samt vilka intresseavvägningar som bör göras i sammanhanget.

Underskrifter med elektroniska materiel och metoder **får inte** användas:

- om det finns krav i författning på handling ska ha en egenhändig underskrift eller motsvarande uttryck, och
- om det i författning inte uttryckligen anges att handlingen får ha en underskrift med elektroniska materiel och metoder.

Underskriften måste i dessa fall framställas med traditionella materiel och metoder, till exempel handskriven med penna på papper.

Underskrifter med elektroniska materiel och metoder **får** användas:

- om det uttryckligen framgår av författning.

Det finns emellertid inga, eller få, fall som ställer krav på att en underskrift med elektroniska materiel och metoder ska användas.

Underskrifter med elektroniska materiel och metoder **får kanske** användas:

- om det inte finns några formkrav i författning, eller
- om det finns formkrav på skriftlighet, men det kan finnas undantag.

Intresseavvägningar - Val av materiel och metoder för att framställa underskrifter bör ta hänsyn till följande:

- Rättssäkerheten, och medborgarnas tillit till offentliga verksamheter, vilket bör väga tyngre än bekvämlighet, kostnader, praktiska rutiner, eller liknande.
- Risker, sannolikheten av deras förverkligande, och konsekvenser av deras förverkligande, till exempel brottsyttringar, ekonomisk och finansiell skada, förmögenhetsskada, personsäkerhet, röjande av känsliga uppgifter till obehörig, skadeståndsansvar, skada för verksamheten eller allmänintresse.

Stadsledningskontorets synpunkter och förslag på yttrande

Behov av vägledning inom området är stort

Det kan inledningsvis konstateras att det är positivt att de rättsliga förutsättningarna samt terminologin avseende elektroniska underskrifter utreds av Riksarkivet. Behovet av bland annat tillförlitliga och säkra elektroniska underskrifter är stort inom kommunen och detta behov har blivit än mer tydligt under pågående pandemin. Kommunen måste fortsatt kunna fullgöra välfärdstjänster gentemot medborgare med hög kvalitet och den kommunala beslutsprocessen måste vara intakt och fungera effektivt trots rådande pandemi. Behovet av en vägledning för elektroniska underskrifter uppkom dock redan innan pandemin med covid-19 och då utifrån att den digitala utvecklingen sker i hög takt inom hela samhället. Riksarkivets vägledning hade därför gärna fått vara färdigställd redan innan statliga, kommunala och regionala myndigheter lagt ned stora resurser på att utreda förutsättningarna för elektroniska underskrifter inom sina verksamheter. Det ska visserligen noteras att Riksarkivet inte har föreskriftsrätt gentemot kommuner men Riksarkivets råd gentemot statliga myndigheter utgör dock ett stöd i tillämpningen även för kommuner. Utifrån denna aspekt hade det varit önskvärt om Riksarkivet i ett tidigt skede tog ett helhetsgrepp vad gäller vägledning och stöd inom området.

Synpunkter på innehållet i de lika avsnitten i förstudien

Vad gäller innehållet i förstudien bedöms rekommendationen i avsnitt 6 utgöra den centrala delen av förstudien. Denna form av rekommendation, som bygger på en rättsliga överväganden, är efterfrågad när kommunen har att ta ställning till användande av digitala underskrifter för olika handlingar.

Avsnitten 1-2, 4 avhandlar språkliga konventioner, termer och begrepp samt funktionella behov och krav på underskrifter. Det kan konstateras att avsnitten ställer höga krav på läsarens förkunskaper inom området. Området är komplext och texten bygger tyvärr inte på något klarspråk. Önskar Riksarkivet att förstudien ska kunna nyttjas och ligga till grund för rådgivning till myndigheter så måste innehållet och strukturen förenklas så att det går att ta till sig av fler än de som arbetar dagligdags med dessa frågor. Riksarkivets syfte med förstudien behöver tydliggöras och en målgruppsanpassning behöver göras av texten innan den kan tillämpas.



Avsnitt 3 innehåller en intressant genomgång av gällande rätt och rättsliga prövningar inom området. Det kan noteras att domstolsavgörandena inom området i dagsläget framförallt består av underinstanser vilket gör att det finns begränsad praxis från domstolarnas högsta instanser. Utifrån bristande praxis bidrar tyvärr enbart rättsfallsgenomgången till att skildra en uppfattning av rättsläget och de rättsfrågor som hamnar i domstolar.

Då innehållet i förstudien i sin helhet är komplext är det positivt att avsnitt 5 innehåller specifika fall som kan påverka bedömningen av användandet elektroniska underskrifter. Bland annat förs ett resonemang om elektroniskt undertecknande kan ske i samband med anställningsavtal, ansökan om ekonomiskt bistånd och fastighetsöverlåtelse. De specifika fallen gör det enklare för läsaren att förstå hur Riksarkivets rekommendationer i avsnitt 6 kan tillämpas i praktiken. Det är positivt. Det är dock oklart varför vissa kommuner och regioner ständigt förekommer som exempel och hur detta urval har gjorts. Flera delar i avsnittet är inte heller färdigställda vilket tyvärr är beklagligt när förstudien nu sänts ut på remiss.

Slutligen kan lyftas en aspekt som inte tas upp i förstudien men som bör beaktas av Riksarkivet i det fortsatta arbetet. Elektroniska underskrifter bör inte omgärdas av högre krav än vad som ställs på fysiskt undertecknande i dagsläget. Det finns en risk att komplexiteten kring digitala undertecknande blir så stor att digitaliseringen hämmas. I många fall kan säkert ett elektroniskt undertecknande vara mer säkert, tillförlitligt och spårbart än vad en fysisk underskrift är i dag.

Ekonomiska konsekvenser

Förslaget till beslut medför inga ekonomiska konsekvenser. Det kan dock beaktas att vägledningar och rekommendationer inom området kan medföra att kommunens implementering av elektroniska underskrifter kan bli mer kostnadseffektiva då färre resurser för utredning behövs vid införande.

Konsekvenser för barn

Förslaget till beslut medför inga konsekvenser för barn.

Bilagor

1. Riksarkivet - Förstudie om användning och hantering av underskrifter med elektroniska materiel och metoder
2. Förslag på yttrande

Hans-Otto Halvorsen
Stöd- och servicedirektör

Anneli Sagnérius
Kommunjurist

Helena Lindahl
E-arkivarie



Stadsledningskontoret Juridik- och kanslienheten Administrativa serviceenheten