

PM Rotel I (Dnr KS 2021/280)

## **Förstudie om användning och hantering av underskrifter med elektroniska materiel och metoder**

Remiss från Riksarkivet

Remisstid den 9 juni 2021

Borgarrådsberedningen föreslår att kommunstyrelsen beslutar följande.

1. Remissen besvaras med hänvisning till vad som sägs i stadens promemoria.
2. Paragrafen justeras omedelbart.

**Föredragande borgarrådet Anna König Jerlmyr** anför följande.

### Ärendet

Stockholms stad har mottagit en remiss rörande Förstudie om användning och hantering av underskrifter med elektroniska material och metoder från Riksarkivet. Remisstid är till den 1 juni 2021 men anstånd är beviljat till och med 9 juni 2021. Förstudien utreder det begreppsmässiga och rättsliga nuläget för att använda och hantera underskrifter med elektroniska material och metoder. Förstudien lämnar rekommendationer för dels en terminologi och begreppsapparat, dels en metod för att bedöma olika fall. Förstudien är inte avsedd att vara pedagogisk utan den ska vara ett underlag för att ta fram mer specifika typer av handlingar utifrån specifika behov och målgrupper.

### Beredning

Ärendet har remitterats till stadsledningskontoret, kulturnämnden, Skarpnäcks stadsdelsnämnd, Spånga-Tensta stadsdelsnämnd och Södermalms stadsdelsnämnd. Södermalms stadsdelsförvaltning har besvarat remissen med ett kontorsyttrande.

*Stadsledningskontoret* anser det är bra att förutsättningarna kring underskrifter med elektroniska materiel tydliggörs och att förstudien klargör detta.

Stadsledningskontoret invänder mot de formella felciteringarna av exempelvis domstolar och att förstudien är svårtillgänglig stundtals.

*Kulturnämnden* är positiva till förstudien och understryker vikten av utredning på området. Kulturnämnden fokuserar främst kring gallring av elektroniska underskrifters där synpunkter med förslag på tillägg presenteras.

*Skarpnäcks stadsdelsnämnd* välkomnar att förstudien kommit fram samt ett nationellt regelverk. Det finns invändningar mot det språkliga i förstudien och motsägelser som framkommer.

*Spånga-Tensta stadsdelsnämnd* ser vikt i att förutsättningarna för brukande av underskrifters med elektroniska materiel tydliggörs och fastställs samt att nationella regelverk harmoniseras med EU-lagstiftning.

*Södermalms stadsdelsförvaltning* välkomnar en analys av hanteringen kring underskrifter med elektroniska materiel. Men lyfter fram följdfrågor ur ett juridiskt perspektiv som kan bli aktuella och problematiska.

### Mina synpunkter

Att hanteringen och användningen av elektroniska underskrifters belyses för att klargöra gallring och arkivering är välkommet. Stadens förvaltningar påtalar tillkortakommanden som är av vikt att beakta i det fortsatta arbetet av avsändande instans, detta för att hanteringen ska bli så korrekt och enkel som möjligt och på så vis undvika missförstånd.

Jag föreslår att borgarrådsberedningen föreslår att kommunstyrelsen beslutar följande.

1. Remissen besvaras med hänvisning till vad som sägs i stadens promemoria.
2. Paragrafen justeras omedelbart.

[Click here to enter text.](#)

Stockholm den 26 maj 2021

ANNA KÖNIG JERLMYR

### Bilaga

Förstudie om användning av underskrifter med elektroniska materiel och metoder

**Borgarrådsberedningen** tillstyrker föredragande borgarrådets förslag.

## Remissammanställning

### Ärendet

Riksarkivet har tagit fram en förstudie om användning och hantering av underskrifter med elektroniska materiel och metoder. Förstudien utreder det begreppsmässiga och rättsliga nuläget för att använda och hantera underskrifter med elektroniska materiel och metoder. Förstudien lämnar rekommendationer för dels en terminologi och begreppsapparat, dels en metod för att bedöma olika fall. Ärendet gällande förstudien har skickats på remiss till Stockholms stad för yttrande. Förstudien uppdaterar och ersätter redogörelsen och analysen av gällande rätt i rapporten Framställning och bevarande av elektroniska signaturer (den 7 oktober 2014). Förstudien ska införa en begreppsapparat och metodik för att bedöma frågor om bevarande och gallring av underskrift. Förstudien ska också utgöra underlag för andra utredningar och vägledande stödmaterial, vilket kan innefatta generella föreskrifter om gallring och bevarande av underskrifter. Syftet med remissen uppges vara att inhämta inlägg om den rättsliga utredningen, begreppsapparaten och metod för bedömning av olika fall samt om bland annat språk och andra förbiseenden, till exempel eventuella otydligheter, logiska fel, antaganden eller påstående som kan behöva närmare understödjas eller förklaras. Förstudien är inte avsedd att vara pedagogisk utan den ska vara ett underlag för att ta fram mer specifika typer av handlingar utifrån specifika behov och målgrupper.

### Beredning

Ärendet har remitterats till stadsledningskontoret, kulturnämnden, Skarpnäcks stadsdelsnämnd, Spånga-Tensta stadsdelsnämnd och Södermalms stadsdelsnämnd. Södermalms stadsdelsförvaltning har besvarat remissen med ett kontorsyttrande.

### Stadsledningskontoret

**Stadsledningskontorets** tjänsteutlåtande daterat den 7 maj 2021 har i huvudsak följande lydelse.

Stadsledningskontoret tycker att det är bra att förutsättningarna för brukande av underskrifter med elektroniska materiel tydliggörs. Förstudien klargör på ett bra sätt begreppen urskiljbarhet, spårbarhet och ursprungligt skick, vilket utgör grunden för förståelsen av begreppet elektronisk underskrift.

Det klargörs i Riksarkivets missiv att förstudien inte är tänkt som ett pedagogiskt dokument. Stadsledningskontoret vill ändå framhålla att förstudien är svårtillgänglig bland annat med den text som är understruken för att signalera en intern länk i dokumentet och text som är kursiverad för att markera en betoning. Vidare har stadsledningskontoret noterat ett antal korrekturfel men utgår ifrån att texten kommer att kontrolläsas. Vidare skulle stadsledningskontoret önska att texten ses över så att korrekta juridiska begrepp används. Exempelvis är upphandlande myndighet i mål om överprövning ”motpart” och inte ”svarande”, punkt 3.2.2.1.

Stadsledningskontoret skulle önska att det, vid den genomgång av ett antal rättsfall som berör användningen av underskrifter med elektroniska materiel och metoder i punkt 3.2.2, refereras till rättsfallen på ett i juridiska sammanhang vedertaget sätt. Till exempel anges

”Hovrätten (Svea)” och ”Förvaltningsrätten (Stockholm)”. Stadsledningskontoret anser också att förvaltningsdomstolar respektive allmänna domstolar ska anges för sig och inte i bokstavsordning. Det sistnämnda gör att det blir en blandning av olika domstolar och instanser vilket inte är ett brukligt sätt att redovisa rättsfall på.

## Kulturnämnden

**Kulturnämnden** beslutade vid sitt sammanträde den 27 april 2021 följande.

1. Kulturnämnden överlämnar förvaltningens tjänsteutlåtande till kommunstyrelsen som svar på remissen
2. Ärendet justeras omedelbart

**Stadsarkivets** tjänsteutlåtande daterat den 7 april 2021 har i huvudsak följande lydelse.

Stockholms stadsarkiv ser positivt på förstudien. Det är ett område som behöver utredas. Förstudien kommer att bli en bra grund för Stockholms stads arbete med att ta fram riktlinjer för elektroniska underskrifter. I remissvaret har stadsarkivet fokuserat på frågan om bevarande och gallring av elektroniska underskrifter. Remissvaret är disponerat så att vi lämnar synpunkter och förslag utifrån remissens avsnittsindelning. Se utdrag ur remissen i kursiv text med tillhörande förslag på tillägg nedan.

6.2.2.1 Allmänt rättsliga relevanta perioden (S. 114) Ur ett allmänt rättsligt perspektiv är frågan: hur länge har handlingen rättslig relevans? Det vill säga, när finns det inte längre några rättsliga behov av eller krav på att påvisa handlingens giltighet? Denna tidpunkt kan vara lagreglerad, och är en fråga för verksamhetens jurister och ytterst domstolen.

Här skulle ett antal exempel på handlingar där tidsfristen för den rättsliga relevansen varierar och ett antal exempel på olika fall där tidpunkten kan vara lagreglerad göra gör avsnittet tydligare. Avsnittet skulle även kunna utvecklas med ett antal frågeställningar som man kan använda som stöd för att bedöma hur länge en handling med elektronisk underskrift har rättslig relevans, exempelvis:

- Styr handlingen av särskilda lagar, förordningar eller föreskrifter?
- Behövs handlingen för att styrka verksamhetens rättigheter i en bevisituation?
- Hur länge behöver handlingen finnas kvar för att styrka andras rättigheter eller skyldigheter?
- Finns det preskriptionstider att ta hänsyn till? Exempelvis den allmänna preskriptionstiden på 10 år?
- Hur länge behöver handlingen finnas kvar för revision eller annan kontroll inom verksamheten?
- Har handlingen/underskriften betydelse för en medborgares rättssäkerhet?
- Finns det andra rättsliga aspekter att ta hänsyn till, exempelvis beslut i lagar, förordningar eller föreskrifter om ”kortaste bevarandetid”?

6.2.2.2 Arkivrättsligt relevanta perioden (S. 114)

Ur ett arkivrättsligt perspektiv är frågan: vad händer över tid när allmänna handlingars rättsliga relevans upphör, det vill säga vilken betydelse har en underskrift för sådana handlingar? Är handlingen nödvändig för att tillgodose 3 § arkivlagen? Det följer att underskriften inte behöver bevaras om handlingen kan gallras med stöd av författning eller beslut från arkivmyndigheten eller annan med motsvarande ansvar.

Om handlingen är nödvändig för att tillgodose 3 § arkivlagen, är underskriften också nödvändig för att handlingen ska tillgodose 3 § arkivlagen?

- Om frågan besvaras med ett ja måste rätt materiel och metoder väljas från början för att säkerställa att underskriften kan bevaras över tid.

- Frågan kan endast besvaras med ett nej om det finns bestämmelser om gallring i författning eller om det finns beslut från arkivmyndigheten eller annan med motsvarande ansvar.

Innan val av materiel och metoder görs bör därför verksamheten först göra en gallringsutredning som tydligt besvarar Vad kan gallras? (a. 6.4).

Här skulle ett resonemang följt av ett antal exempel hur man kan bedöma underskriftens värde för att tillgodose rätten att ta del av allmänna handlingar, behovet av information för rättskipningen och förvaltningen, och forskningens behov göra avsnittet tydligare. Avsnittet skulle även kunna utvecklas med ett antal frågeställningar som man kan använda som stöd för att bedöma värdet av en handling med elektronisk underskrift utifrån 3 § arkivlagen.

Exempel på frågeställningar:

- Är informationen nödvändig för att medborgare som berörs av förvaltningens verksamhet ska kunna ta till vara sina intressen?
- Skulle gallring innebära att medborgarnas insyn i verksamheten begränsas avsevärt?
- Hur länge kan medborgare ha ett direkt intresse av informationen?
- Hur unika är handlingarna eller objekten som informationen handlar om?
- Vilken räckvidd har informationen i handlingarna eller konsekvenserna av de fattade besluten?
- Har handlingarna ett direkt samband med den verksamhet som myndigheten har att bedriva enligt sin instruktion och som utomstående kan förvänta sig ska finnas dokumenterad hos myndigheten?
- Ger handlingarna väsentlig information om myndighetens omvärld?

6.4 Vad kan gallras? (s. 115). Handlingar som är allmänna ska som huvudregel bevaras.

Detta gäller oavsett om det anses att handlingarna har betydelse för underskriftens äkthet som bevis eller inte. Det måste alltid finnas lagstöd för att gallra allmänna handlingar.

Utgångspunkten är 10 § arkivlagen som medger att handlingar får gallras men endast om arkivet i övrigt kan tillgodose ändamålen i 3 § arkivlagen, eller om det finns andra författningar som reglerar frågan.

- För kommuner och regioner kan det finnas arkivreglementen eller andra lokala bestämmelser.
- För statliga myndigheter gäller 14 § arkivförordningen som tillåter gallring endast med stöd av författning eller beslut från Riksarkivet.

Det följer att en verksamhet som avser att gallra en underskrift behöver ett tydligt lagstöd, eller välgrundade skäl för de fall som avser att stödja sig på 10 § arkivlagen eller på ett beslut från arkivmyndighet eller annan med motsvarande ansvar. Av denna anledning bör en verksamhet alltid göra en Gallringsutredning (a. 6.4.1).

Här efterfrågas en beskrivning med exempel på vad gallring av en elektronisk underskrift innebär och hur det kan ske. Finns det några specifika fall där man har gallrat en avancerad elektronisk underskrift? Finns det några gallringsutredningar eller gallringsbeslut som ni kan hänvisa till?

6.4.1.1 Statliga myndigheter (s. 115). Motivera i gallringsutredningen varför underskriften kan gallras, och eventuella kompenserande åtgärder.

Här efterfrågas exempel på vad som skulle kunna vara en kompenserande åtgärd.

6.4.2 Kontrollfunktionen (s. 116) Om kontrollfunktionen fungerar är frågan om den är fortfarande av väsentlig betydelse eller om den är av ringa betydelse.

Här efterfrågas exempel på handlingar där kontrollfunktionen skulle kunna vara av väsentlig betydelse och där de skulle kunna vara av ringa betydelse.

## **Skarpnäcks stadsdelsnämnd**

**Skarpnäcks stadsdelsnämnd** beslutade vid sitt sammanträde den 22 april 2021 följande.

1. Förvaltningens tjänsteutlåtande överlämnas till kommunstyrelsen som svar på remissen.
2. Ärendet justeras omedelbart.

**Skarpnäcks stadsdelsförvaltnings** tjänsteutlåtande daterat den 26 mars 2021 har i huvudsak följande lydelse.

Förvaltningen välkomnar att förstudien om användning och hantering av underskrifter med elektroniska materiel och metoder har tagits fram. Det är av vikt att klargöra förutsättningarna för dessa. Förvaltningen ser det som positivt om ett nationellt regelverk som synkroniseras med EU:s kan komma på plats. Förstudien förklarar på ett bra sätt begreppen urskiljbarhet, spårbarhet och ursprungligt skick, vilket kan sägas vara grunden för att förstå vad en elektronisk underskrift är. Vidare visar den på skillnaderna mellan elektroniska signaturer, elektroniska underskrifter och avancerade elektroniska underskrifter. Förstudien ger en grundlig genomgång av de olika begreppen kopplade till elektroniska underskrifter.

Det klargörs i Riksarkivets missiv att förstudien inte är tänkt som ett pedagogiskt dokument. Det finns dock ett par ställen där förvaltningen skulle önska ett förtydligande. Ett ”att” för mycket i en mening gör exempelvis sammanhanget svårt att förstå (2.16.2.4 första meningen). Tabell 9, sidan 82 ger två olika förklaringar till begreppet elektronisk underskrift (rad 1 och 2). Det är oklart om det som avses är att begreppet kan ha två olika innebörder.

## **Spånga-Tensta stadsdelsnämnd**

**Spånga-Tensta stadsdelsnämnd** beslutade vid sitt sammanträde den 29 april 2021 följande.

1. Spånga-Tensta stadsdelsnämnd godkänner förvaltningens tjänsteutlåtande och överlämnar det som svar på remissen.
2. Ärendet justeras omedelbart.

**Spånga-Tensta stadsdelsförvaltnings** tjänsteutlåtande daterat den 9 april 2021 har i huvudsak följande lydelse.

Förvaltningen anser överlag att det är av vikt att förutsättningarna för brukandet av underskrifter med elektroniska materiel både tydliggörs och fastställs. Detta eftersom dessa frågor på många sätt utgör hörnstenen på vilken en långtgående digitalisering av offentliga sektorn måste vila. Förvaltningen anser därutöver att det är av yttersta vikt att ett framtida nationellt regelverk i frågan harmoniserar med den praxis och den lagstiftning som utvecklas av EU inom frågan.

## **Södermalms stadsdelsförvaltning**

**Södermalms stadsdelsförvaltnings** tjänsteutlåtande daterat den 23 april 2021 har i huvudsak följande lydelse.

Förvaltningen välkomnar en analys av användning och hantering av underskrifter med elektroniska materiel och metoder ur ett gallrings- och arkiveringsperspektiv. Vidare ser förvaltningen positivt på att Riksarkivet avser att fortsätta vidareutveckla arbetet avseende bevarande och gallring av underskrifter med elektroniska materiel och metoder genom fortsatta utredningar och upprättande av eventuellt stödmaterial på området.

Likt Riksarkivet ser förvaltningen ett växande behov av vidare utredningar och vägledande stödmaterial på området. Ur förvaltningens perspektiv väcker frågan om underskrifter med elektroniska materiel och metoder flera följdfrågor ur ett juridiskt perspektiv, såväl vad gäller ingående av avtal och avtals giltighet som gällande bevisfrågan i händelse av en efterföljande tvist. Det finns flera situationer inom förvaltningens verksamhetsområden som kan aktualisera frågan om underskrifter med elektroniska materiel och metoder. Som det får förstås berör Riksarkivet i sin förstudie, bland annat inom ramen för begreppen Urskiljbarhet, Spårbarhet samt Ursprungligt skick, de krav som kan föranleda utmaningar ur ett bevisperspektiv vid en eventuell tvist vad gäller underskrifter med elektroniska materiel och metoder. Det vill säga att en underskrift i vissa fall behöver vara möjlig att urskilja och associera med en specifik person, kunna spåras till en specifik person samt att det finns en kontrollfunktion kopplad till underskriften som är hållbar över tid. Vidare ökar komplexiteten ytterligare med beaktande av den tekniska kompetens som krävs för att förstå de tekniska krav som i vissa fall måste ställas i samband med underskrifter med elektroniska materiel och metoder.

Förvaltningen har förstått att det i skrivande stund pågår en utredning vid den juridiska avdelningen, Stadsledningskontoret vilka avser att inom en överskådlig tid upprätta riktlinjer till stöd för stadens förvaltningar avseende underskrifter med elektroniska materiel och metoder. Likt den juridiska avdelningen ser förvaltningen ett behov av ökad kunskap på området inom staden samt behov av stödmaterial vad gäller förhållningssätt i frågan. Vidare är förvaltningen av uppfattningen att stadsövergripande riktlinjer till stöd för förvaltningarna i frågan ökar möjligheterna för en enhetlig tillämpning inom staden vilket i sin tur leder till en ökad förutsebarhet för kommunmedlemmar och övriga aktörer i interaktion med staden. Förvaltningen ser därför mycket positivt på stadens initiativ i frågan.