

En teknikneutral grundlagsbestämmelse för regeringsbeslut

BETÄNKANDE AV
UTREDNINGEN OM
ELEKTRONISKA UNDERSKRIFTER
PÅ REGERINGSBESLUT



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2021:13

En teknikneutral grundlagsbestämmelse för regeringsbeslut

*Betänkande av Utredningen om
elektroniska underskrifter på regeringsbeslut*

Stockholm 2021



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2021:13

SOU och Ds finns på regeringen.se under Rättsliga dokument.

Svara på remiss – hur och varför

Statsrådsberedningen, SB PM 2003:2 (reviderad 2009-05-02).

Information för dem som ska svara på remiss finns tillgänglig på regeringen.se/remisser.

Layout: Kommittéservice, Regeringskansliet

Omslag: Elanders Sverige AB

Tryck och remisshantering: Elanders Sverige AB, Stockholm 2021

ISBN 978-91-525-0039-2

ISSN 0375-250X

Till statsrådet och chefen för Justitiedepartementet

Regeringen beslutade den 14 maj 2020 att ge en särskild utredare i uppdrag att undersöka förutsättningarna för att använda elektroniska underskrifter på handlingar med regeringsbeslut som ska expedieras (dir. 2020:55). Den 26 november 2020 beslutades om tilläggsdirektiv (dir. 2020:128) som innebar att utredningstiden förlängdes till den 15 mars 2021.

Till särskild utredare förordnades den 29 juni 2020 justitierådet Kristina Svahn Starrsjö.

Som experter förordnades den 14 oktober 2020 rättssakkunnige Johan Albihn (Justitiedepartementet), kanslirådet Frida Kylberg (Statsrådsberedningen) och verksjuristen Karin Mostad (Förvaltningsavdelningen).

Som sekreterare anställdes den 1 september 2020 dåvarande justitisekreteraren Esin Tubluk.

Utredningen har antagit namnet Utredningen om elektroniska underskrifter på regeringsbeslut (Ju 2020:13).

Härmed överlämnas utredningens betänkande En teknikneutral grundlagsbestämmelse för regeringsbeslut (SOU 2021:13). Experterna har ställt sig bakom utredningens överväganden och förslag.

Uppdraget är härmed slutfört.

Stockholm i mars 2021

Kristina Svahn Starrsjö

/Esin Tubluk

Innehåll

Sammanfattning	7
1 Författningsförslag	9
1.1 Förslag till lag om ändring i regeringsformen	9
2 Utredningens uppdrag och arbete	11
2.1 Utredningens uppdrag.....	11
2.2 Utredningens arbete	12
3 Nuvarande ordning	13
4 Reformbehovet	15
4.1 Regeringens digitaliseringsmål.....	15
4.2 Digital hantering av regeringsärenden	16
5 Överväganden och förslag	19
5.1 Är underskriftskravet i 7 kap. 7 § regeringsformen teknikneutralt?	19
5.1.1 Allmänt om författningskrav på underskrifter	19
5.1.2 Underskriftskravet i 7 kap. 7 § regeringsformen är inte teknikneutralt	22
5.2 Utformningen av en teknikneutral bestämmelse	24
5.2.1 Elektroniska underskrifter	25
5.2.2 Andra förfaranden	29
5.2.3 Utformningen av 7 kap. 7 § regeringsformen.....	34

6	Ikraftträdande och övergångsbestämmelser	43
7	Konsekvenser av förslaget.....	45
8	Författningskommentar	49
8.1	Förslaget till lag om ändring i regeringsformen	49
Bilagor		
Bilaga 1	Kommittédirektiv 2020:55.....	51
Bilaga 2	Kommittédirektiv 2020:128.....	57

Sammanfattning

Enligt 7 kap. 7 § regeringsformen ska författningar, förslag till riksdagen och andra regeringsbeslut som ska expedieras skrivas under för att bli gällande. Utredningens uppdrag har varit att undersöka om bestämmelsen innebär ett krav på att regeringsbeslut måste skrivas under med penna på papper för att bli gällande eller om kravet kan anses vara teknikneutralt i den meningen att även elektroniska underskrifter kan anses uppfylla det. Om bestämmelsen inte kan anses vara teknikneutral ska utredningen överväga hur den bör utformas för att vara teknikneutral och möjliggöra även elektroniskt undertecknande av regeringsbeslut. I direktiven anges vidare att regleringen också bör lämna utrymme för anpassningar av arbetssättet till utvecklingen av ny teknik. Utredningen ska även i denna del lämna de förslag till ändringar av bestämmelsen som krävs.

Utredningen har gjort bedömningen att bestämmelsen i 7 kap. 7 § regeringsformen innebär att regeringsbeslut som ska expedieras måste skrivas under med penna på papper för att bli gällande. I betänkandet lämnar utredningen förslag till ändringar som syftar till att göra bestämmelsen teknikneutral. Ändringarna innebär att regeringsbeslut som ska expedieras kan, utöver med underskrift med penna på papper, bli gällande även med elektroniska underskrifter och andra förfaranden under förutsättning att höga krav på säkerhet uppfylls.

Förslaget ger utrymme för anpassningar av arbetssättet inom Regeringskansliet till utvecklingen av ny teknik så att den bästa och mest effektiva lösningen kan användas vid varje given tidpunkt utan att grundlagen behöver ändras. Förslaget gör det t.ex. möjligt att införa en digital hantering av regeringsbeslut. En sådan hantering förbättrar förutsättningarna för att avgöra regeringsärendena effektivt och med hög kvalitet.

1 Författningsförslag

1.1 Förslag till lag om ändring i regeringsformen

Härigenom föreskrivs att 7 kap. 7 § regeringsformen ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

7 kap. 7 §

Författningar, förslag till riksdagen och andra beslut som ska expedieras ska för att bli gällande skrivas under av statsministern eller ett annat statsråd på regeringens vägnar. Regeringen kan dock genom förordning föreskriva att en tjänsteman i särskilda fall ska få skriva under beslut som ska expedieras.

Författningar, förslag till riksdagen och andra beslut som ska expedieras ska för att bli gällande skrivas under *eller bekräftas* av statsministern eller ett annat statsråd på regeringens vägnar. Regeringen kan dock genom förordning föreskriva att en tjänsteman i särskilda fall ska få skriva under *eller bekräfta* beslut som ska expedieras.

Ett beslut får skrivas under med elektronisk underskrift eller bekräftas med annat förfarande som uppfyller höga krav på säkerhet.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2023.

2 Utredningens uppdrag och arbete

2.1 Utredningens uppdrag

Regeringen beslutade den 14 maj 2020 att ge en särskild utredare i uppdrag att undersöka förutsättningarna för att använda elektroniska underskrifter på handlingar med regeringsbeslut som ska expedieras (dir. 2020:55). Den 26 november 2020 beslutades om tilläggsdirektiv (dir. 2020:128) som innebar att utredningstiden förlängdes till den 15 mars 2021. Utredningens direktiv återges i sin helhet i *bilaga 1* och 2.

Enligt direktiven är syftet med utredningen att säkerställa att det ska vara möjligt att skriva under regeringsbeslut både på traditionellt sätt med penna på papper och elektroniskt. Utredningen ska därför inledningsvis undersöka om bestämmelsen i 7 kap. 7 § regeringsformen innebär ett krav på att regeringsbeslut som ska expedieras måste undertecknas med penna på papper för att bli gällande eller om kravet kan anses vara teknikneutralt i den meningen att även elektroniska underskrifter kan anses uppfylla det. Om bestämmelsen inte kan anses vara teknikneutral ska utredningen överväga hur den bör utformas för att vara teknikneutral och möjliggöra även elektroniskt undertecknande av regeringsbeslut. I direktiven anges vidare att regleringen också bör lämna utrymme för anpassningar av arbetssättet till utvecklingen av ny teknik. Utredningen ska även i denna del lämna de förslag till ändringar av bestämmelsen som krävs.

2.2 Utredningens arbete

Utredningen inledde sitt arbete i september 2020. Arbetet har genomförts i samarbete med utredningens experter genom löpande kontakter och sammanträden. Sammanträden med expertgruppen har hållits vid fyra tillfällen. Experterna har fått ta del av utkast till texter och möjlighet att lämna synpunkter på innehållet. De har på ett värdefullt sätt bidragit till att säkra faktaunderlag och att analysera för- och nackdelar med olika lösningar.

Enligt utredningens direktiv ska utredaren hålla sig informerad om relevant arbete som bedrivs inom Regeringskansliet. Inom Regeringskansliet pågår för närvarande en förstudie som bl.a. ska kartlägga behoven och kraven på de tekniska lösningar som behövs för att elektroniska underskrifter på regeringsbeslut ska kunna användas. Utredningens expert Karin Mostad har ingått i arbetsgruppen för förstudien och har på så sätt hållit utredningen uppdaterad om arbetet. Utredningen har under arbetets gång även haft kontakter med övriga deltagare i arbetsgruppen för förstudien.

Utredningen har under arbetets gång också hållit sig informerad om och beaktat det arbete som Utredningen om betrodda tjänster (I 2020:01) har bedrivit.

3 Nuvarande ordning

I regeringsformen finns grundläggande bestämmelser om regeringsarbetet och vilka ärenden som avgörs av regeringen.

Enligt 1 kap. 6 § regeringsformen styr regeringen riket. Det innebär bl.a. att regeringen lägger fram förslag till riksdagen och genom förordningar och regleringsbrev anger ramarna för verksamheten hos myndigheterna under regeringen. Regeringen prövar också ett stort antal förvaltningsärenden, antingen som första instans eller som överinstans efter att en förvaltningsmyndighets beslut har överklagats.

Beslut i regeringsärenden fattas som huvudregel kollektivt av regeringen vid regeringssammanträden (7 kap. 3 § första stycket regeringsformen). Författningar, förslag till riksdagen och andra beslut som ska expedieras ska för att bli gällande skrivas under av statsministern eller ett annat statsråd på regeringens vägnar (7 kap. 7 § regeringsformen).

Bestämmelser om vilka regeringsbeslut som ska expedieras och vem som skriver under på regeringens vägnar finns i förordningen (2007:725) om beslut och protokoll hos regeringen.

Beslut vid regeringssammanträden ska expedieras om besluten gäller något annat än förhållandena inom Regeringskansliet eller kommittéväsendet. Besluten expedieras genom att mottagaren får ett underskrivet exemplar av beslutet eller en kopia av ett underskrivet exemplar (2 och 3 §§ förordningen om beslut och protokoll hos regeringen).

I de allra flesta fall skriver det statsråd som varit föredragande vid regeringssammanträdet och en huvudman eller annan tjänsteman som berett ärendet under beslut på regeringens vägnar. I några typer av ärenden, bl.a. propositioner och skrivelser till riksdagen, skrivs besluten under av ordföranden vid regeringssammanträdet och det statsråd som varit föredragande (4 och 5 §§ förordningen om beslut och protokoll hos regeringen).

4 Reformbehovet

4.1 Regeringens digitaliseringsmål

Regeringens mål för digitaliseringspolitiken är att Sverige ska vara bäst i världen på att använda digitaliseringens möjligheter (prop. 2011/12:1 utg.omr. 22 s. 84).

När det gäller digitalisering av den offentliga förvaltningen har regeringen gjort bedömningen att digitalt ska vara förstahandsval i förvaltningens verksamhet och i kontakter med privatpersoner och företag (prop. 2017/18:1 utg.omr. 2 s. 93). Regeringens mål är en enklare vardag för medborgare, en öppnare förvaltning som stödjer innovation och delaktighet samt högre kvalitet och effektivitet i verksamheten (prop. 2020/21:1 utg.omr. 22 s. 91). Den pågående pandemin och dess följder för människors liv och ekonomin har enligt regeringen särskilt visat hur viktigt det är med digitalisering. Tekniken har hjälpt många att exempelvis hålla kontakten och arbeta hemifrån. Den har varit avgörande för att hålla igång många företag och offentliga tjänster (a. prop. s. 108).

Regeringen har vidare uttalat att det generellt finns anledning att överväga att ersätta pappershantering inom offentlig förvaltning med digitala arbetssätt. En förutsättning för att effektivitetsvinsterna med ett digitalt arbete ska kunna nå framgång är att det inte finns några onödiga formkrav på att en handling ska ha en viss form eller tillkomma på ett visst sätt för att ha en viss rättsverkan. Sådana formkrav bör därför – där det är möjligt och relevant – ses över för att avskaffas eller anpassas till digitala rutiner (prop. 2017/18:126 s. 20 f.).

4.2 Digital hantering av regeringsärenden

Regeringskansliets hantering av regeringsärenden är för närvarande till stora delar manuell. Inom Regeringskansliet pågår ett arbete med att utveckla arbetsformerna med stöd av digitala verktyg. I juni 2019 lämnade Statsrådsberedningen rapporten Digital hantering av regeringsärenden (FA2017/01216/FCK). I rapporten föreslogs ett digitalt arbetssätt för samtliga regeringsärenden och att det digitala arbetssättet som utgångspunkt ska användas inför, under och efter alla regeringsammansammanträden (a. a. s. 17 f.). Ett fokus för utvecklingsarbetet inom Regeringskansliet är att genomföra det föreslagna digitala arbetssättet.

Beslut i regeringsärenden skrivs för närvarande under med penna på papper. Innan ett beslut skrivs under måste det kontrolleras att innehållet är i överensstämmelse med vad som beslutats vid regeringsammansammanträdet samt att alla korrekturändringar förts in på ett korrekt sätt. Dessutom behöver det säkerställas vilken version av beslutsutkastet som är den gällande. Vidare behöver statsrådet eller statsråden vara på plats för att beslutet ska kunna skrivas under. När beslutet är underskrivet expedieras och arkiveras det i enlighet med nuvarande manuella ordning.

I den ovan nämnda rapporten konstateras att regeringsbeslut bör signeras digitalt för att de effektivitetsvinster som en digital hantering av regeringsärenden kan ge, fullt ut ska kunna nås (a. a. s. 53). Ett digitalt arbetssätt kommer att effektivisera administration och kontroll, minska risken för fel samt leda till ett snabbare färdigställande av beslut och protokoll. Kvaliteten i beslutsprocessen för regeringsärenden kommer således att höjas. Med digitala signaturer kommer statsråden inte heller att behöva vara på plats för att kunna underteckna regeringsbeslut. Digitalt signerade beslut möjliggör också digital expediering och arkivering (a. a. s. 16 f.).

Med ett digitalt arbetssätt signeras, expedieras och arkiveras regeringsbeslut digitalt. Det förutsätter bl.a. att regeringsbeslut som enligt 7 kap. 7 § regeringsformen ska skrivas under för att bli gällande i stället kan signeras digitalt, dvs. med elektroniska underskrifter. För att genomföra denna del av det digitala arbetssättet krävs enligt rapporten att vissa rättsliga och tekniska förutsättningar är uppfyllda. Innan dessa förutsättningar är uppfyllda bör ett första genomförandesteg

inte omfatta arbetet med digital signering, expediering och arkivering (a. a. s. 70).

För att fullt ut nå de effektivitets- och kvalitetsvinster digital hantering av regeringsärenden kan ge finns alltså ett behov av att skapa såväl rättsliga som tekniska förutsättningar för elektroniska underskrifter på regeringsbeslut.

5 Överväganden och förslag

5.1 Är underskriftskravet i 7 kap. 7 § regeringsformen teknikneutralt?

Uppdraget

Enligt direktiven ska utredningen undersöka om bestämmelsen i 7 kap. 7 § regeringsformen innebär ett krav på att regeringsbeslut som ska expedieras måste undertecknas med penna på papper för att bli gällande eller om kravet på underskrift kan anses vara teknikneutralt i den meningen att även elektroniska underskrifter kan anses uppfylla det. I detta avsnitt redovisas utredningens bedömning i denna del. Avsnittet inleds med en allmän redogörelse för en underskrifts rättsliga funktion och innebörd. Därefter behandlas den rättsliga funktionen och innebörden av underskriftskravet i 7 kap. 7 § regeringsformen.

5.1.1 Allmänt om författningskrav på underskrifter

Bedömning: Ett krav i lag eller förordning på att en handling ska vara underskriven är ett formkrav som syftar till att fylla olika rättsliga funktioner. En funktion är att koppla handlingen till en utställare och därmed garantera att handlingens innehåll härrör från honom eller henne. En underskrift har dessutom ofta säkerhetsrelaterade funktioner som syftar till att skydda handlingen mot förfalskning och förnekande.

Det finns inte något enhetligt synsätt på hur ett formkrav på underskrift kan uppfyllas; endast med penna på papper eller även med elektronisk underskrift. En bedömning av kravets rättsliga innebörd måste därför göras för varje bestämmelse för sig mot bakgrund av samtliga relevanta omständigheter, bl.a. hur kravet tidigare har bedömts.

Underskriftens rättsliga funktioner

Ett krav i lag eller förordning på att en handling ska vara underskriven är ett formkrav som syftar till att fylla olika rättsliga funktioner. Ibland anses underskriften ge uttryck för en vilja genom att den som skriver under handlingen får anledning att överväga innebörden och vikten av det som undertecknas. I andra fall kan huvudsyftet med underskriften vara att koppla handlingen till en utställare och därmed garantera att handlingens innehåll härrör från honom eller henne. I båda fallen är det dock funktionen av att verifiera en utställare som är det väsentliga. En underskrift har även säkerhetsrelaterade funktioner genom att den utgör underlag för äkthetskontroll, bevissäkring och originalkvalitet. Syftet med dessa funktioner är att ge skydd mot förfalskning och förnekande (prop. 2017/18:126 s. 21 f.).

Den rättsliga innebörden av ett formkrav på underskrift

Ett formkrav på underskrift kan utformas på olika sätt genom att olika termer och begrepp används, t.ex. underskriven, undertecknad och namnteckning. Ibland kompletteras formuleringen med ordet egenhändig. Ett krav på underskrift har traditionellt, oavsett vilken formulering som använts, ansetts kunna uppfyllas endast genom undertecknande med penna på papper, om något annat inte särskilt angetts (se t.ex. prop. 2000/01:142 s. 70 och RÅ 2002 not. 206). Samma bedömning gjorde en arbetsgrupp inom Regeringskansliet som under 2002 och 2003 inventerade då gällande formkrav i lagar och förordningar i syfte att undanröja onödiga hinder för elektroniska rutiner (Ds 2003:29). Arbetsgruppen ansåg mot denna bakgrund att befintliga krav på underskrift måste anpassas för att kunna tillåta elektroniska rutiner. Anpassningen skulle enligt arbetsgruppen ske

genom att kraven antingen ersattes eller kompletterades med bestämmelser som föreskriver någon annan form av utställarverifikation, t.ex. elektronisk signatur (a. a. s. 90).

I linje med arbetsgruppens bedömning har i flertalet därefter följande lagstiftningsärenden utgångspunkten varit att krav på underskrift kan uppfyllas endast med traditionella underskrifter, dvs. med penna på papper. För att möjliggöra även elektroniskt undertecknande har bestämmelserna kompletterats med en sådan möjlighet, ofta även med angivande av att den elektroniska underskriften ska vara av viss kvalitet (se t.ex. prop. 2011/12:126 s. 10 ff., prop. 2013/14:236 s. 15 f. och prop. 2017/18:126 s. 25 f.).

I t.ex. lagstiftningsärendet avseende ändringar i bl.a. rättegångsbalkens bestämmelser om underskrift på avgöranden anfördes att förarbetena inte gav någon ledning om innebörden av kravet, men att någon annan innebörd än underskrift med penna på papper knappast kan ha varit avsedd, särskilt mot bakgrund av att begreppet underskrift funnits i de aktuella bestämmelserna sedan 1942 (prop. 2017/18:126 s. 25). Regeringen anförde vidare att även om det i dag finns elektroniska underskrifter som kan uppnå samma syften saknades det skäl att göra en annan bedömning av kravets innebörd. Enligt regeringen borde samma bedömning gälla innebörden av underskriftskraven i lagen (2010:921) om mark- och miljödomstolar och lagen (1974:371) om rättegången i arbetstvister eftersom dessa bestämmelser var utformade på likartade sätt och fyllde samma syfte. För att möjliggöra elektroniskt undertecknande ändrades alltså de aktuella bestämmelserna på så sätt att det numera framgår att avgöranden kan skrivas under även elektroniskt.

I skatteförfarandelagen (2011:1244) och fastighetstaxeringslagen (1979:1152) har begreppet undertecknad emellertid ansetts ha en teknikoberoende innebörd. Detta gäller trots att bestämmelserna har en lydelse som liknar den som rättegångsbalkens bestämmelser tidigare hade och fyller samma syfte. Underskriftskraven i skatteförfarandelagen och fastighetstaxeringslagen kan alltså uppfyllas både med penna på papper och med elektronisk underskrift utan att detta uttryckligen anges i bestämmelserna (se prop. 2010/11:165 s. 346 och 857 och prop. 2016/17:142 s. 41 och 61). Motiveringen till detta anges i förarbetena främst vara att det handlade om ny lagstiftning som gav möjlighet att ge begreppet undertecknad en ny och önskad teknikneutral innebörd, frikopplad från tidigare reglering. Vidare framhålls

att begreppet redan tillämpades på ett teknikneutralt sätt av berörd myndighet (prop. 2010/11:165 s. 346). Möjligheten att med elektroniska medel uppfylla ett krav på underskrift skiljer sig alltså åt mellan olika författningar trots att bestämmelserna är i princip likalydande.

Det har i olika sammanhang undersökts om det är möjligt och lämpligt att införa en generell bestämmelse om att samtliga i författningar uppställda krav på underskrift ska kunna uppfyllas med elektroniska medel. I första hand har syftet med att undersöka förutsättningarna för en sådan bestämmelse varit att undanröja eventuella rättsliga hinder för användande av elektroniska rutiner, men syftet har också varit att nå enhetlighet i frågan om hur ett krav på underskrift i författning kan uppfyllas. En sådan generell reglering har emellertid inte bedömts vara lämplig mot bakgrund av att krav på underskrift kan ha olika innebörd och olika syften samt att motiv och omständigheter kan vara olika på olika områden. Arbetet med att anpassa befintliga underskriftskrav till elektroniska rutiner har i stället skett genom att bestämmelserna på respektive område har ändrats (Ds 1998:14 s. 183 ff., Ds 2003:29 s. 48 ff. och SOU 2018:25 s. 463 ff.).

Det råder således ingen tvekan om att en underskrifts rättsliga funktioner i och för sig kan uppfyllas genom såväl traditionella som elektroniska underskrifter. Det finns dock inte något enhetligt synsätt på hur ett formkrav på underskrift kan uppfyllas; endast med underskrift med penna på papper eller även med elektronisk underskrift. Regeringen har mot denna bakgrund uttalat att en bedömning av kravets innebörd får göras för varje bestämmelse för sig mot bakgrund av samtliga relevanta omständigheter såsom bestämmelsens rättsliga miljö och hur kravet tidigare har bedömts (prop. 2017/18:126 s. 22).

5.1.2 Underskriftskravet i 7 kap. 7 § regeringsformen är inte teknikneutralt

Bedömning: Det nuvarande underskriftskravet i 7 kap. 7 § regeringsformen kan endast uppfyllas med undertecknande med penna på papper. Underskriftskravet är således inte teknikneutralt i den meningen att även elektroniska underskrifter kan anses uppfylla kravet.

Enligt 7 kap. 7 § regeringsformen ska författningar, förslag till riksdagen och andra regeringsbeslut som ska expedieras skrivas under för att bli gällande.

Underskriftskravet på regeringsbeslut infördes 1975 i samband med att den nuvarande regeringsformen trädde i kraft. Vid införandet uttalades att syftet med underskriften var att trygga identiteten mellan utgående expeditioner och fattade regeringsbeslut. Vidare uttalades att genom underskriften garanteras att de expedierade besluten riktigt återger innehållet i regeringsbesluten (prop. 1973:90 s. 294 ff.).

Det aktuella underskriftskravet får alltså huvudsakligen anses syfta till att garantera att den undertecknade handlingens innehåll är förenligt med regeringens beslut. Underskriften får därför främst anses fylla funktionen av att verifiera utställare och garantera att handlingens innehåll härrör från honom eller henne. Underskriften får också anses syfta till att fylla de säkerhetsrelaterade funktionerna äkthetskontroll, bevissäkring och originalkvalitet.

Kravet på underskrift är till sin ordalydelse teknikneutralt; det anges inte att det ska fullgöras på ett visst sätt, t.ex. genom undertecknande med penna på papper. Det skulle därför i och för sig kunna anses omfatta även elektroniska underskrifter. Kravets innebörd ska emellertid bedömas mot bakgrund av samtliga relevanta omständigheter, bl.a. hur det tidigare har bedömts (prop. 2017/18:126 s. 22).

Förarbetena ger ingen vägledning i frågan om hur kravet kan uppfyllas. När regeringsformen trädde i kraft fanns dock inte elektroniska underskrifter och kravet kan därför knappast ha avsett något annat än undertecknande med penna på papper. Bestämmelsen har också allt sedan den trädde i kraft tillämpats på så sätt att undertecknande sker med penna på papper.

Justitiedepartementet har tidigare ansett att underskriftskravet i 7 kap. 7 § regeringsformen hindrar elektroniska rutiner. Någon närmare motivering till denna bedömning lämnades dock inte (Ds 2003:29 Bilaga 2 s. 13). Regeringen har vidare i ett lagstiftningsärende gällande elektroniskt kungörande av författningar uttalat att det till följd av bestämmelsen i 7 kap. 7 § regeringsformen inte går att undvara ett underskrivet pappersexemplar av en utfärdad författning (prop. 2015/16:157 s. 19).

Mot denna bakgrund gör utredningen bedömningen att underskriftskravet i 7 kap. 7 § regeringsformen inte kan uppfyllas på annat sätt än genom undertecknande med penna på papper. Underskrifts-

kravet är således inte teknik neutralt och kan därför inte uppfyllas med elektroniska underskrifter.

5.2 Utformningen av en teknikneutral bestämmelse

Uppdraget

Utredningen har som framgått gjort bedömningen att det nuvarande underskriftskravet i 7 kap. 7 § regeringsformen inte är teknik neutralt och att elektroniska underskrifter därför inte kan uppfylla kravet (se avsnitt 5.1.2). Utredningen ska därmed överväga hur bestämmelsen bör utformas för att den ska vara teknikneutral och, utöver underskrift med penna på papper, möjliggöra även elektroniskt undertecknande av regeringsbeslut. I direktiven anges vidare att regleringen också bör lämna utrymme för anpassningar av arbetssättet till utvecklingen av ny teknik. Utredningen ska även i denna del lämna de förslag till ändringar av bestämmelsen som krävs.

För att det ska vara möjligt att skriva under regeringsbeslut med bl.a. elektroniska underskrifter måste bestämmelsen anpassas. Vidare måste även de tekniska förutsättningarna vara på plats. I utredningens uppdrag ingår emellertid endast att se över de rättsliga förutsättningarna för att möjliggöra användning av elektroniska underskrifter och annan ny teknik som kan komma att ersätta underskrifter. Att se över de närmare tekniska förutsättningarna, t.ex. vilken teknisk lösning som bör användas, ingår alltså inte i uppdraget. Inom Regeringskansliet pågår för närvarande en förstudie som bl.a. ska kartlägga behoven och kraven på de tekniska lösningar som behövs för att elektroniska underskrifter på regeringsbeslut ska kunna användas. Utredningen har under arbetets gång haft kontakter med representanter för förstudien.

I detta avsnitt behandlas först elektroniska underskrifter och andra tekniska förfaranden utifrån ett generellt perspektiv om en teknikneutral reglering. Därefter redovisas utredningens överväganden och förslag avseende utformningen av bestämmelsen i 7 kap. 7 § regeringsformen.

5.2.1 Elektroniska underskrifter

Bedömning: En elektronisk underskrift som med hög grad av säkerhet kan verifiera utställare av och garantera innehållet i en elektronisk handling får anses kunna fylla samma rättsliga funktioner som en traditionell underskrift med penna på papper.

När det gäller frågan om vilka krav på t.ex. säkerhet som bör ställas på en elektronisk underskrift får en lämplighetsbedömning göras i varje enskilt fall. Detaljerade bestämmelser om tekniska lösningar och säkerhetskrav kan meddelas genom verkställighetsföreskrifter.

Allmänt om elektroniska underskrifter och rättsliga funktioner

En elektronisk underskrift kan göras med många olika tekniska lösningar och säkerhetsnivåer. I sin enklaste form kan en elektronisk underskrift bestå av ett namn i ett e-postmeddelande eller av en inskannad traditionell underskrift som klistrats in i en elektronisk handling. Sådana enkla elektroniska underskrifter är dock lätta att förfälska eftersom underskriften normalt inte kan kopplas till undertecknaren på ett tillförlitligt sätt.

Något principiellt hinder mot att låta elektroniska underskrifter ha samma betydelse som underskrifter med penna på papper har som framgått inte ansetts föreligga. Hur en elektronisk underskrift framställs rent tekniskt kan dock få betydelse för vilka rättsliga funktioner den kan fylla, t.ex. avseende verifiering av utställare och äkthetskontroll. Någon generell bestämmelse om vilka tekniska säkerhetskrav som en elektronisk underskrift måste uppfylla finns emellertid inte. Inom olika rättsområden har också olika tekniska lösningar och säkerhetsnivåer valts. Regeringen har uttalat att elektroniska underskrifter eller motsvarande förfarande som säkerställer att utställaren är verifierad, rent principiellt anses kunna trygga att ett dokument är äkta på ett sätt som kan likställas med möjligheten att kontrollera en underskrift med penna på papper (prop. 2005/06:187 s. 9).

Ledning för vilka krav som kan ställas på en elektronisk underskrift för att den ska kunna fylla samma rättsliga funktioner som en traditionell underskrift kan hämtas från den straffrättsliga regleringen om urkundsförfalskning i 14 kap. 1 § brottsbalken. I samband med

att urkundsbegreppet anpassades till elektroniska handlingar anförde regeringen att straffbestämmelsen syftar till att allmänheten ska kunna förlita sig på äktheten av vissa elektroniska handlingar. Genom att ställa upp ett krav på att en elektronisk handling ska ha en utställarangivelse som kan kontrolleras på ett tillförlitligt sätt avgränsas straffansvaret för urkundsförfalskning till sådana elektroniska handlingar som allmänheten med fog ska kunna lita på härrör från den angivne utställaren. Med utställarangivelse avses att det av handlingen ska framgå direkt eller indirekt vem som står bakom innehållet i handlingen. Kravet på att utställarangivelsen ska kunna kontrolleras på ett tillförlitligt sätt innebär att angivelsen ska vara sådan att den typiskt sett förtjänar tilltro och vara av sådant slag att den typiskt sett faktiskt kan härledas till en viss utställare. Utställarangivelsen ska alltså ha en inte obetydlig grad av säkerhet. Exempel på en sådan utställarangivelse var enligt regeringen, vid det då aktuella skedet av teknikutveckling, en elektronisk underskrift som uppfyllde kraven på kvalificerade eller avancerade elektroniska signaturer enligt den numera upphävda lagen (2000:832) om kvalificerade elektroniska signaturer, den s.k. signaturlagen (prop. 2012/13:74 s. 44 f. och 69 f.).

Enligt utredningens bedömning får en elektronisk underskrift som med en hög grad av säkerhet kan verifiera utställare av och garantera innehållet i en elektronisk handling anses kunna fylla samma rättsliga funktioner som en traditionell underskrift med penna på papper.

eIDAS-förordningens reglering av elektroniska underskrifter

Den numera upphävda signaturlagen genomförde det s.k. signaturdirektivet som i sin tur har upphävts genom den s.k. eIDAS-förordningen (Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 910/2014 av den 23 juli 2014 om elektronisk identifiering och betrodda tjänster för elektroniska transaktioner på den inre marknaden och om upphävande av direktiv 1999/93/EG).

eIDAS-förordningen skiljer sig inte i någon större utsträckning från signaturdirektivet i fråga om underskrifter. Förordningen innehåller en rättslig ram för elektronisk identifiering och betrodda tjänster. En betrodd tjänst är en elektronisk tjänst som bl.a. kan bestå av elektroniska underskrifter eller elektroniska stämplor (se närmare om elektroniska stämplor i avsnitt 5.2.2). Syftet med förordningen

är att öka förtroendet för elektroniska transaktioner på den inre marknaden genom att skapa en gemensam grund för ett säkert elektroniskt samspel mellan medborgare, företag och offentliga myndigheter inom unionen (skäl 2). Förordningen har som målsättning att vara teknikneutral genom att den rättsliga verkan som den medför bör vara möjlig att uppnå med alla typer av tekniska medel, förutsatt att kraven i förordningen är uppfyllda (skäl 27).

Enligt eIDAS-förordningen är en elektronisk underskrift 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 (artikel 3.10). I förordningen regleras två typer av elektroniska underskrifter, avancerade respektive kvalificerade elektroniska underskrifter.

En avancerad elektronisk underskrift är en underskrift med höga krav på säkerhet och kryptering. Den ska vara unikt knuten till undertecknaren och undertecknaren ska kunna identifieras genom den. Vidare ska uppgifterna för att skapa den elektroniska underskriften med hög grad av tillförlitlighet stå under enbart undertecknarens kontroll. Slutligen ska underskriften vara kopplad till de uppgifter som den används för att underteckna så att alla efterföljande ändringar kan upptäckas (artiklarna 3.11 och 26).

En kvalificerad elektronisk underskrift är en avancerad elektronisk underskrift som skapas med hjälp av en kvalificerad anordning för underskriftsframställning och som är baserad på ett kvalificerat certifikat (artikel 3.12). Kvalificerade elektroniska underskrifter ska enligt förordningen ha motsvarande rättsliga verkan som en underskrift med penna på papper (artikel 25.2).

I artikel 2 i eIDAS-förordningen finns ett undantag enligt vilket förordningen inte påverkar regler i nationell rätt om rättsliga eller förfarandemässiga skyldigheter avseende formkrav. I de fall ett nationellt formkrav anses innebära ett krav på undertecknande med penna på papper har ett sådant krav alltså företräde framför eIDAS-förordningens reglering. I samma artikel finns också ett generellt undantag för betrodda tjänster som till följd av nationell rätt eller avtal mellan en avgränsad uppsättning deltagare endast används inom slutna system. Regeringen har uttalat att detta innebär att ett helt myndighetsinternt system för elektroniska underskrifter av medarbetare torde falla utanför förordningens krav på betrodda tjänster (prop. 2017/18:126 s. 20).

Författningskrav på elektroniska underskrifter

Frågan om vilka krav på bl.a. säkerhet som kan ställas på en elektronisk underskrift har behandlats på olika sätt i olika lagstiftningsärenden. I många fall anges ett kvalitetskrav genom att det i en lagbestämmelse hänvisas till eIDAS-förordningen. I dessa fall anges också ofta att den elektroniska underskriften ska vara en avancerad elektronisk underskrift och således uppfylla de särskilda krav som förordningen ställer på sådana underskrifter, se t.ex. 33 kap. 1 a § rättegångsbalken. För närvarande finns det i nationell rätt inte några bestämmelser som ställer krav på kvalificerade elektroniska underskrifter.

Vad gäller hänvisning i författning till avancerade elektroniska underskrifter har regeringen uttalat att en sådan hänvisning ställer ett rimligt kvalitetskrav på underskriftens säkerhet i allmänna termer och anknyts till ett etablerat begrepp, samtidigt som en hämmande läsning till viss teknik undviks (prop. 2011/12:28 s. 13). Regeringen har vidare relativt nyligen uttalat att säkerhetskraven för avancerade elektroniska underskrifter kan anses överstiga vad som gäller för underskrifter med penna på papper (prop. 2017/18:126 s. 29).

I vissa bestämmelser som hänvisar till eIDAS-förordningen anges emellertid inget krav på att den elektroniska underskriften ska vara avancerad eller kvalificerad, se t.ex. 17 kap. 10 § och 30 kap. 8 § rättegångsbalken. Bedömningen har i dessa fall utgått ifrån att det är myndighetsföreträdare, och inte privaträttsliga subjekt, som undertecknar de aktuella handlingarna och att det därför inte är påkallat att ställa särskilda kvalitetskrav på den elektroniska underskriften (se t.ex. prop. 2017/18:126 s. 26).

I andra bestämmelser anges inte några krav alls, varken genom hänvisning till eIDAS-förordningen eller genom att någon teknisk lösning eller några säkerhetskrav anges, se t.ex. 4 kap. 8 § tredje stycket fastighetsbildningslagen (1970:988) och 8 kap. 3 a § andra stycket årsredovisningslagen (1995:1554). Sådana bestämmelser är ett resultat av särskilda överväganden (prop. 2015/16:72 s. 53).

På fastighetsbildningsområdet har det t.ex. inte ansetts lämpligt att i lag bestämma hur en elektronisk underskrift ska vara beskaffad. Bedömningen har sin grund i att utvecklingen på informationsteknikens område går snabbt och att det därför är viktigt att bestämmelser utformas så att de inte hindrar att det rättsliga förfarandet kan utvecklas i takt med tekniken. Enligt regeringen kan detta åstad-

kommas genom en teknikneutral lagstiftning där endast de mest centrala reglerna tas in i lag medan mer detaljerade föreskrifter meddelas på lägre normgivningsnivå. En sådan reglering är enligt regeringen flexibel och ger utrymme för en successiv utveckling av formerna för förfarandet (prop. 2013/14:236 s. 14 ff.). Även i årsredovisningslagen tas hänsyn till att utbudet av elektroniska underskrifter varierar över tid beroende på utvecklingen av ny teknik och varierande kommersiella förutsättningar (prop. 2005/06:135 s. 27).

Regeringen har i samband med anpassningen av fastighetsbildningslagen och årsredovisningslagen gjort bedömningen att det är möjligt att meddela detaljerade bestämmelser om krav på elektroniska underskrifter i form av verkställighetsföreskrifter med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen (prop. 2005/06:135 s. 27 och prop. 2013/14:236 s. 14).

Det saknas alltså enhetlighet i lagstiftningen beträffande vilka krav på bl.a. säkerhet som bör ställas på en elektronisk underskrift. Regeringen har mot denna bakgrund uttalat att en lämplighetsbedömning får göras i varje enskilt fall där formkravet behöver anpassas (prop. 2017/18:126 s. 23).

5.2.2 Andra förfaranden

Bedömning: Utvecklingen på informationsteknikens område går snabbt. Det finns redan nu andra typer av förfaranden som kan fylla samma rättsliga funktioner som traditionella och elektroniska underskrifter. Det får vidare antas att det i framtiden kommer att finnas helt andra typer av förfaranden som för närvarande är okända men som på ett säkert sätt också kommer att kunna fylla de rättsliga funktionerna. Det är sannolikt att sådana nya förfaranden inte kommer att innebära att en handling ”skrivs under”.

Något om den informationstekniska utvecklingen

Inom Regeringskansliet pågår för närvarande ett arbete med att utveckla arbetsformerna så att även elektroniska underskrifter kan användas. I utredningens uppdrag ingår emellertid att också lämna utrymme för anpassningar av arbetssättet till utvecklingen av ny

teknik. Bestämmelsen i 7 kap. 7 § regeringsformen ska därför enligt direktiven vara teknikneutral och inte enbart omfatta traditionella och elektroniska underskrifter.

De rättsliga funktioner som ett krav på en traditionell eller elektronisk underskrift avser att fylla får anses kunna uppfyllas även med andra förfaranden under förutsättning att de med en hög grad av säkerhet kan verifiera utställare av och garantera innehållet i en handling. Elektroniska stämplat enligt eIDAS-förordningen är ett exempel på ett sådant annat förfarande. Tekniken bakom en elektronisk stämpel är densamma som för en elektronisk underskrift. En stämpel är dock inte en underskrift och en handling kan inte ”skrivas under” med en stämpel. Ett annat exempel på ett förfarande som i framtiden skulle kunna användas för att fylla de rättsliga funktionerna och som också skulle kunna innebära något annat än undertecknande av en handling är blockkedjeteknik med biometriska förfaranden (se mer om elektroniska stämplat och blockkedjetekniken nedan). Den informationstekniska utvecklingen innebär dessutom att det i framtiden kan finnas helt andra typer av förfaranden som för närvarande är okända och som sannolikt inte heller kommer att innebära att en handling ”skrivas under”.

Digitaliseringsrättsutredningen, som bl.a. hade i uppdrag att analysera och lämna förslag på hur den offentliga förvaltningen kan samverka kring behovet av ny och ändrad lagstiftning för att främja digitaliseringen av förvaltningen, konstaterade att digitaliseringen av ärendeprocesser inte bara handlar om att kunna förmedla färdiga elektroniska handlingar på ett sätt som motsvarar tidigare pappershantering utan också om annan helt ny teknik, t.ex. blockkedjeteknik och att den utvecklingen synes gå fort fram. Den kartläggning av hindrande eller hämmande lagstiftning som utredningen genomförde visade vidare att frågor om rättsliga krav på formerna för att verifiera en utställare bakom en handling, t.ex. formkrav på en underskrift, visserligen fortfarande är aktuella och relevanta. I vissa fall är det dock snarare regleringen av en process för informationshantering än ett formkrav på t.ex. underskrift som kan utgöra ett rättsligt hinder mot att effektivt utnyttja digitaliseringens möjligheter. Enligt utredningen förefaller pågående utvecklingsarbete inom myndigheterna innefatta sådana helt andra processer för informationshantering än en digital motsvarighet till pappershantering (SOU 2018:25 s. 446 och 454 f.).

En teknikneutral reglering

Vad gäller en teknikneutral reglering av underskrifter har i flera olika lagstiftningsärenden befintliga bestämmelser med krav på underskrift anpassats till elektroniska rutiner genom att de kompletterats med föreskrifter om att även elektroniska underskrifter är tillåtna. Samtidigt har det uttalats att den nya regleringen i och med anpassningen blivit teknikneutral (se t.ex. prop. 2013/14:236 s. 13 ff.). Som redogjorts för under avsnittet om elektroniska underskrifter har anpassningen bl.a. skett genom att bestämmelserna anger en viss kvalitet på den elektroniska underskriften eller genom att de inte anger några kvalitetskrav alls (se avsnitt 5.2.1). Bestämmelserna kan härigenom visserligen sägas vara teknikneutrala i förhållande till den teknik som används för just elektroniska underskrifter. De kan dock knappast anses vara teknikneutrala i förhållande till andra typer av förfaranden som kan komma att fylla motsvarande funktion som ett undertecknande men som inte kan sägas innebära att en handling ”skrivs under”, t.ex. elektroniska stämplor och blockkedjeteknik med biometriska förfaranden (jfr SOU 2018:25 s. 126 ff.).

En teknikneutral reglering har den fördelen att den blir mer långsiktigt hållbar på så sätt att den inte behöver anpassas i samma tempo som den tekniska utvecklingen. Denna fördel gör sig särskilt starkt gällande för en grundlagsbestämmelse. Det finns emellertid också nackdelar med en författningsreglering som avser att vara teknikneutral, främst genom att det kan uppstå tillämpningssvårigheter när de neutrala bestämmelserna ska tillämpas på en många gånger komplex teknisk verklighet. En alltigenom teknikneutral reglering riskerar också att försvåra dess förutsebarhet, till nackdel för såväl tillämpande myndigheter som enskilda. Otydliga rättsliga förutsättningar kan också medföra risker för rättsosäkerhet.

Elektroniska stämplor enligt eIDAS-förordningen

Elektroniska stämplor enligt eIDAS-förordningen är som framgått ovan ett tekniskt förfarande som kan användas för att fylla de rättsliga funktionerna. Det finns därför anledning att kort beskriva elektroniska stämplor och hur de används.

Enligt förordningen är en elektronisk stämpel uppgifter i elektronisk form som är fogade till eller logiskt knutna till andra uppgifter

i elektronisk form för att säkerställa de senares ursprung och integritet. Det är en juridisk person som skapar en elektronisk stämpel. På motsvarande sätt som för elektroniska underskrifter regleras två typer av elektroniska stämplat i förordningen, avancerade respektive kvalificerade elektroniska stämplat. Kraven motsvarar de som gäller för elektroniska underskrifter (artiklarna 3.24–3.27 och 36).

En kvalificerad elektronisk stämpel ska enligt förordningen omfattas av en presumtion om integritet hos de uppgifter som den kvalificerade stämpeln är kopplad till och om att de har ett korrekt ursprung (artikel 35.2). Detta skiljer sig från de kvalificerade elektroniska underskrifterna som i stället ska ha motsvarande rättsliga verkan som en handskreven underskrift (artikel 25.2).

I skälen till förordningen anges att elektroniska stämplat bör utgöra bevis för att ett elektroniskt dokument har utfärdats av en juridisk person och säkerställa visshet om dokumentets ursprung och integritet (skäl 59). Vidare anges att elektroniska stämplat kan användas för att autentisera ett dokument som utfärdats av en juridisk person (skäl 65).

En elektronisk stämpel fungerar alltså på ett likartat sätt som en elektronisk underskrift. Det finns dock vissa väsentliga skillnader. En sådan skillnad är att en stämpel utfärdas till och används av en juridisk person och pekar därmed ut en juridisk person i stället för en fysisk person. En annan skillnad är att funktionen med elektroniska stämplat skiljer sig något åt från elektroniska underskrifter. Enligt Europeiska kommissionen är syftet med elektroniska stämplat inte att skriva under informationsinnehållet i en elektronisk handling utan att i stället utgöra ett medel för att säkerställa informationens ursprung och integritet. En stämpel är därför inte en elektronisk underskrift av den juridiska personen. När juridiska personer använder sig av elektroniska stämplat bör det enligt kommissionen dock finnas en intern kontrollmekanism som säkrar att det endast är de fysiska personer som har behörighet att agera för den juridiska personens räkning som kan använda de elektroniska stämplat (eIDAS Regulation, Questions & Answers on rules applicable to Trust Services as of 1 July 2016, European Commission).

Blockkedjeteknik

Blockkedjeteknik nämns ofta i samband med teknikutveckling och ny teknik. Det finns därför anledning att kort beskriva även den tekniken och hur den kan användas.

Blockkedjetekniken är relativt väl etablerad och känd, den är tillgänglig och möjlig att tekniskt utveckla samt att implementera och förvalta i den offentliga förvaltningen. Den omtalas bl.a. i termer av att göra det möjligt att säkerställa att ett dokument inte förvanskas.

Digitaliseringsråtsutredningen beskriver i sitt betänkande blockkedjetekniken bl.a. enligt följande (SOU 2018:25 s. 151 f.). Blockkedjetekniken kombinerar kända tekniska byggstenar från datavetenskap och kryptografi på ett nytt sätt. Med blockkedjetekniken skapas nya möjligheter till hantering och spårbarhet av original i digitala miljöer. Tekniken innebär att alla som har tillgång till blockkedjan och får en kopia av ursprungsfilen, liksom den unika kod som innehavaren av filen tilldelats, kan kontrollera och verifiera original och innehavare om eller när sådana kontroller efterfrågas. Tekniken medger däremot inte att det går att återskapa innehållet i själva handlingen.

Digitaliseringsråtsutredningen uttalar vidare att befintliga tekniska lösningar med användning av blockkedjeteknik innefattar en digital underskrift med e-legitimation eller motsvarande för att verifiera kopplingen till den fysiska person som är utställare av ett dokument. Enligt utredningen förefaller också tekniken med blockkedjor i förening med biometriska förfaranden vara föremål för undersökning för att kunna säkerställa ett dokumentets koppling till en fysisk person. I en rapport från Myndigheten för digital förvaltning och Lantmäteriet uttalas dock att blockkedjetekniken innebär utmaningar och frågeställningar kring bl.a. ansvar, ägarskap, förvaltning och utveckling (Testa ny teknik för automatisering inom offentlig förvaltning, I2019/03237/DF). Tekniken har därför enligt rapporten ännu inte, förutom för t.ex. kryptovalutor och inom logistikindustrin, kommit att användas särskilt mycket.

5.2.3 Utformningen av 7 kap. 7 § regeringsformen

Förslag: I 7 kap. 7 § första stycket regeringsformen anges att regeringsbeslut som ska expedieras ska för att bli gällande skrivas under eller bekräftas av statsministern eller ett annat statsråd på regeringens vägnar. Regeringen kan dock genom förordning föreskriva att en tjänsteman i särskilda fall ska få skriva under eller bekräfta beslut som ska expedieras.

I ett nytt andra stycke anges att ett beslut får skrivas under med elektronisk underskrift eller bekräftas med annat förfarande som uppfyller höga krav på säkerhet.

Utgångspunkter

En grundläggande utgångspunkt för regeringsformen är att den inte ska innehålla andra regler än sådana som är av grundläggande betydelse för den demokratiska styrelseformen eller som i vissa centrala hänseenden ger uttryck för de värderingar beträffande förhållandet mellan samhällets organ och den enskilde individen som är kännetecknande för den demokratiska ideologin (prop. 1975/76:209 s. 128). Regeringsformen ska fastställa en ram av så stor allmängiltighet att den inte behöver ändras alltför ofta och det är därför naturligt att den mer ingående regleringen överförs från grundlag till lägre normgivningsnivå (jfr SOU 1963:17 s. 43). Vidare ska regeringsformen vara skriven så att den ska kunna läsas och i sina huvuddrag begripas av alla allmänintresserade medborgare (prop. 2009/10:80 s. 84).

Vad gäller 7 kap. 7 § regeringsformen måste hänsyn också tas till att utvecklingen på informationsteknikens område går snabbt. Grundlagsbestämmelsens formkrav ska därför utformas så att förfarandet för att göra regeringsbeslut gällande kan utvecklas i takt med tekniken utan att bestämmelsen behöver ändras. Enligt direktiven ska regeringsbeslut kunna skrivas under med både traditionella och elektroniska underskrifter. Även andra förfaranden som i framtiden kan komma att användas ska omfattas av bestämmelsen.

En annan utgångspunkt är att bestämmelsen inte ska hänvisa till eIDAS-förordningen. Skälen till detta är dels att förordningen inte torde vara tillämplig på Regeringskansliets interna ärendehanterings-

system, dels att en sådan hänvisning under alla förhållanden inte är lämplig för en grundlagsbestämmelse.

Bestämmelsen bör således så långt som möjligt ges en teknikneutral utformning. Detta kan åstadkommas genom att de centrala reglerna tas in i grundlagsbestämmelsen medan de mer detaljerade föreskrifterna om olika förfaranden, tekniska lösningar och säkerhetskrav meddelas på lägre normgivningsnivå. En sådan reglering är flexibel och ger utrymme för anpassningar av arbetssättet inom Regeringskansliet till utvecklingen av ny teknik utan att grundlagen behöver ändras.

Ett regeringsbeslut ska skrivas under eller bekräftas för att bli gällande

Bestämmelsens nuvarande krav på underskrift utgör ett formkrav för att regeringsbeslut som ska expedieras ska bli gällande. Formkravet syftar till att trygga identiteten mellan utgående expeditioner och fattade regeringsbeslut. Genom underskriften garanteras att de expedierade besluten riktigt återger innehållet i regeringsbesluten (prop. 1973:90 s. 294 ff.). Det är alltså rättshandlingen att garantera att regeringsbesluten är riktigt återgivna som utgör det väsentliga momentet i formkravet medan formen för garantin, dvs. underskriften i sig, får anses vara av underordnad betydelse. När bestämmelsen nu ska göras teknikneutral måste formen för garantin, underskriftskravet, ses över.

Den första frågan att ta ställning till är vilka förfaranden som, utöver penna på papper, kan anses innebära att en handling ”skrivas under”. Elektroniska underskrifter får självfallet anses omfattas av uttrycket. När det gäller andra och framtida typer av förfaranden är det emellertid inte alls lika självklart att de kommer att innebära att en handling ”skrivas under”. Tvärtom är det sannolikt att så inte kommer att vara fallet. För att säkerställa att grundlagsbestämmelsen omfattar även dessa förfaranden måste det nuvarande kravet på underskrift således antingen kompletteras med ett alternativt krav som tillåter detta eller ersättas med ett helt nytt krav som också innefattar ett förfarande med traditionella och elektroniska underskrifter.

I lagstiftningen används ofta begreppet ”bekräfta” i samband med att handlingars och uppgifters riktighet ska garanteras av någon. I 11 kap. 9–10 §§ riksdagsordningen anges t.ex. att riksdagsbeslut – som avgörs genom acklamation eller omröstning – ska bekräftas av

talmannen med ett klubbslag. Vidare anges i 33 kap. 2 a § rättegångsbalken, 43 a § förvaltningsprocesslagen (1971:291) och 21 § förvaltningslagen (2017:900) att en handling ska bekräftas av avsändaren om rätten eller myndigheten anser att det behövs. Det finns också exempel på att riktigheten av uppgifter i olika typer av handlingar ska bekräftas av behöriga personer, t.ex. uppgifter i bouppteckningar, deklARATIONER, ansökningar och anmälningar, se t.ex. 20 kap. 6 § andra stycket ärvdabalken, 17 kap. 5 § andra stycket äktenskapsbalken, 37 kap. 3 § skatteförfarandelagen (2011:1244) och 2 § medborgarskapsförordningen (2001:218).

Begreppet bekräfta är vidare teknikneutralt på så sätt att det varken föreskriver något särskilt förfarande eller någon särskild teknisk lösning. Begreppet har inte heller någon särskild rättslig innebörd (se bl.a. prop. 2019/20:189 s. 53). Ett författningskrav på bekräftelse kan alltså uppfyllas genom olika typer av förfaranden och tekniska lösningar.

Ett annat relativt vanligt författningskrav är att en person ska ”intyga” uppgifters riktighet. Även författningskrav på att en person ska ”lämna försäkran” om uppgifters riktighet förekommer. Ibland uppträder dessa begrepp tillsammans med uttrycken skriftligen eller på heder och samvete, se bl.a. 20 kap. 6 § tredje stycket ärvdabalken, 3 kap. 3 § äktenskapsbalken, 47 § första stycket lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring, och 25 § första stycket lönegarantilagen (1992:497). Bestämmelser med uttryck som intyga och lämna försäkran har dock tidigare ansetts kunna innebära implicita krav på underskrift (Ds 2003:29 s. 88).

Mot bakgrund av att ett krav på bekräftelse väl återspeglar syftet med formkravet – dvs. att garantera att beslutsinnehållet är riktigt återgivet – och dessutom är teknikneutralt anser utredningen att det utgör ett lämpligt krav som antingen kan komplettera kravet på underskrift eller ersätta det.

Skäl som talar för att ersätta det nuvarande underskriftskravet med att ”bekräfta” är att uttrycket omfattar såväl ett förfarande med underskrifter som andra typer av förfaranden. Att använda formkravet bekräftelse som ett kompletterande alternativ till det nuvarande underskriftskravet kan således sägas innebära en onödig dubbelreglering som kan medföra osäkerhet om den rättsliga och språkliga innebörden av de olika formkraven.

Det som främst talar för att behålla det nuvarande underskriftskravet och endast komplettera bestämmelsen med att det också ska vara möjligt att "bekräfta" ett beslut, är att ett förfarande med penna på papper fortfarande används och får förmodas kunna komma till användning under lång tid framöver, om inte annat i situationer när tekniken fallerar.

Vid en samlad bedömning anser utredningen att det nuvarande kravet på underskrift bör finnas kvar och kompletteras på så sätt att ett regeringsbeslut som ska expedieras ska för att bli gällande skrivas under eller bekräftas av statsministern eller ett annat statsråd på regeringens vägnar. Regeringen ska vidare genom förordning kunna föreskriva att en tjänsteman i särskilda fall ska få skriva under eller bekräfta ett beslut.

Hur ett regeringsbeslut får skrivas under eller bekräftas

Utredningen har tidigare redogjort för att det inte finns något enhetligt synsätt på hur ett formkrav som anger att en handling ska skrivas under för att bli gällande kan uppfyllas; endast med underskrift med penna på papper eller även med elektronisk underskrift. En bedömning av kravets innebörd får i stället göras för varje bestämmelse för sig mot bakgrund av samtliga relevanta omständigheter såsom bestämmelsens rättsliga miljö och hur kravet tidigare har bedömts (prop. 2017/18:126 s. 22).

Utredningen har i fråga om 7 kap. 7 § regeringsformen ansett att det nuvarande kravet på underskrift endast kan uppfyllas med penna på papper (se avsnitt 5.1.2). I andra lagstiftningsärenden har i sådana fall de aktuella bestämmelserna kompletterats på så sätt att det uttryckligen framgår att även elektroniska underskrifter får användas för att uppfylla underskriftskravet. Kompletteringarna har gjorts även om det i och för sig hade varit möjligt att, utan någon författningsändring, "omtolka" kravet på underskrift så att det också hade omfattat elektroniska underskrifter. Enligt utredningens uppfattning saknas det skäl att nu göra någon annan bedömning än den som lagstiftaren tidigare har gjort. Detta innebär att för att regeringsbeslut också ska kunna skrivas under med elektroniska underskrifter bör detta på något sätt framgå av bestämmelsen. Av tydlighetsskäl bör

det också framgå att regeringsbeslut kan bekräftas med användning av ny teknik.

Vad gäller benämningen på ny teknik – både sådan som redan finns men som ännu inte används och framtida, ännu okänd, teknik – har utredningen övervägt olika formuleringar såsom ”annat tekniskt förfarande”, ”annan ny teknik” och ”annat förfarande”. Utredningen har slutligen stannat för att föreslå det teknikneutrala ”annat förfarande”.

Ett alternativ är således att det i bestämmelsen uttryckligen anges att ett beslut får skrivas under med elektronisk underskrift eller bekräftas med annat förfarande. Ett annat alternativ är att inte särskilt ange användande av elektronisk underskrift utan att låta det omfattas av ”annat förfarande”.

En fördel med att uttryckligen ange att även elektroniska underskrifter får användas är att det bidrar till bestämmelsens tydlighet. Det är också på så sätt många andra bestämmelser har anpassats till digitala rutiner. Samtidigt finns det en risk för att elektroniska underskrifter inte kommer att användas under någon längre tid utan ersättas av andra förfaranden och att bestämmelsen härigenom blir föråldrad förhållandevis snabbt. Enligt utredningen talar dock tydlighetsskäl för att det i bestämmelsen bör anges att både elektroniska underskrifter och andra förfaranden får användas.

Nästa fråga att ta ställning till är vilka krav på bl.a. säkerhet som bör ställas på de olika förfarandena samt om, och i så fall hur, detta bör regleras i grundlagsbestämmelsen.

Ett regeringsbeslut är en handling som avslutar ett ärende hos regeringen och som normalt är av mycket stor vikt för såväl allmänheten i stort som parterna i de enskilda ärendena. Det är således ett oeftergivligt krav att det går att lita på att en handling med ett regeringsbeslut riktigt återger innehållet i beslutet.

Enligt utredningen får det nuvarande kravet på underskrift med penna på papper huvudsakligen anses syfta till att garantera att den undertecknade handlingens innehåll är förenligt med regeringens beslut. Underskriften får därför främst anses fylla funktionen av att verifiera utställare och garantera att handlingens innehåll härrör från honom eller henne (se avsnitt 5.1.2). Traditionella underskrifter med penna på papper kan dock inte verifiera utställare och garantera handlingens innehåll med hundraprocentig säkerhet eftersom sådana underskrifter kan förfalskas. Traditionella underskrifter får emellertid anses kunna verifiera utställare och garantera handlingens innehåll med en

hög grad av säkerhet, i vart fall såvitt gäller regeringsbeslut. Säkerheten upprätthålls bl.a. genom olika administrativa rutiner och genom att en person och hans eller hennes underskrift har ett känt utseende. Över tid säkras underskriften av krav på bl.a. användande av en viss sorts penna och arkivbeständigt papper. Motsvarande krav bör ställas på elektroniska underskrifter och andra förfaranden, dvs. utställaren ska kunna verifieras och innehållet i besluten garanteras med en hög grad av säkerhet. Säkerheten ska dessutom på motsvarande sätt som för traditionella underskrifter vara bestående över tid.

Säkerheten i fråga om undertecknande med penna på papper är inte alls reglerad i regeringsformen utan det anses underförstått att förfarandet med en hög grad av säkerhet kan verifiera utställare och garantera beslutsinnehållet. När det gäller elektroniska underskrifter och andra förfaranden är ett sådant synsätt inte alls lika självklart.

Att det går att lita på att en handling med ett regeringsbeslut riktigt återger innehållet i beslutet är enligt utredningens uppfattning av sådan vikt att det höga kravet på säkerhet bör framgå direkt av regeringsformen. Detta kan ske genom att det i bestämmelsen i detalj anges vad det är som avses; det ska med hög grad av säkerhet säkerställas att den som undertecknat eller bekräftat beslutet är rätt person och att innehållet motsvarar det som regeringen beslutade. En sådan detaljerad bestämmelse passar dock mindre väl i grundlag. Säkerheten i fråga om undertecknande med penna på papper är som framgått heller inte alls reglerad i regeringsformen. Att då i detalj reglera vilka krav som ska ställas på elektroniska underskrifter och andra förfaranden kan framstå som motsägelsefullt. Ett annat och enligt utredningen mer tilltalande alternativ är därför att endast ange att de elektroniska underskrifter eller andra förfaranden som används ska uppfylla höga krav på säkerhet. Enligt utredningens bedömning får en sådan lydelse anses garantera att de olika förfaranden och tekniska lösningar som vid varje tillfälle väljs inom Regeringskansliet uppfyller höga krav på säkerhet. Lydelsen är också teknikneutral.

Även om eIDAS-förordningen inte torde vara tillämplig på Regeringskansliets interna system för elektroniska underskrifter på regeringsbeslut utgör det regelverket en god vägledning för vilka krav som bör ställas för att en elektronisk underskrift ska anses uppfylla regeringsformens krav på säkerhet. Exempel på sådana underskrifter är de som uppfyller de nuvarande kraven för avancerade eller kvalificerade elektroniska underskrifter enligt eIDAS-förordningen. Andra

tekniska lösningar för elektroniska underskrifter som uppfyller motsvarande krav på säkerhet bör också kunna användas.

Även när det gäller möjligheten att använda andra förfaranden än traditionella och elektroniska underskrifter är den avgörande förutsättningen att utställaren kan verifieras och beslutsinnehållet garanteras med en hög grad av säkerhet.

Elektroniska stämplat som uppfyller de tekniska säkerhetskraven för avancerade eller kvalificerade elektroniska stämplat enligt eIDAS-förordningen är exempel på sådana andra förfaranden som uppfyller höga krav på säkerhet. Det är emellertid osäkert om regeringsformens krav på att det ska vara en fysisk person – dvs. statsministern, ett annat statsråd eller i särskilda fall en tjänsteman – som ska bekräfta ett regeringsbeslut, är förenligt med förordningens bestämmelser om användande av elektroniska stämplat. Enligt förordningen utfärdas en elektronisk stämpel till och används av en juridisk person och den pekar ut en juridisk person i stället för en fysisk person. Bakom en elektronisk stämpel ska det dock alltid finnas en fysisk person som har behörighet att stämpla en handling för den juridiska personens räkning (se avsnitt 5.2.2 om elektroniska stämplat). I vilken utsträckning elektroniska stämplat kan komma att uppfylla formkravet ”bekräfta” i bestämmelsen får den fortsatta rättsliga och tekniska utvecklingen på området utvisa.

Ett annat exempel på ett förfarande som i framtiden skulle kunna uppfylla regeringsformens krav på säkerhet är blockkedjeteknik med biometrisk förfaranden (se avsnitt 5.2.2 om blockkedjeteknik).

Detaljerade bestämmelser i verkställighetsföreskrifter

Enligt ovanstående överväganden kommer formkraven för att göra regeringsbeslut gällande och de grundläggande kraven för att uppfylla dessa att framgå direkt av grundlagsbestämmelsen. Mer detaljerade bestämmelser avseende olika typer av förfaranden, tekniska lösningar och säkerhetskrav kommer därmed att behöva regleras på annat sätt. Enligt utredningens mening är det mindre lämpligt att reglera sådana frågor i vanlig lag eftersom det försvårar flexibiliteten i användningen av lämpliga och säkra förfaranden. Det finns för närvarande heller inte någon lämplig lag att föra in sådana föreskrifter i utan det skulle i så fall behöva ske i en ny lag. Regeringen har dess-

utom vid flera tillfällen uttalat att detaljerade bestämmelser i nu aktuellt hänseende kan regleras i form av verkställighetsföreskrifter med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen (prop. 2005/06:135 s. 27 och prop. 2013/14:236 s. 14).

De mer detaljerade bestämmelser som kommer att behövas bör därför meddelas genom verkställighetsföreskrifter med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen. Någon ytterligare reglering om möjligheten för regeringen att meddela sådana föreskrifter behövs således inte.

Sammanfattande bedömning

Enligt utredningen utgör förslaget till ändring i 7 kap. 7 § regeringsformen en rimlig avvägning mellan förutsägbarhet och teknikneutralitet. Det ger utrymme för anpassningar av arbetssättet inom Regeringskansliet till utvecklingen av ny teknik utan att grundlagen behöver ändras.

6 Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

Förslag: Författningsförslaget bör träda i kraft den 1 januari 2023.

Förslaget till ändring i regeringsformen bör träda i kraft vid årsskiftet efter utgången av det år då förslaget tidigast kan bli slutligt antaget av riksdagen. Det innebär att ändringen bör träda i kraft den 1 januari 2023. Utredningen bedömer att några särskilda övergångsbestämmelser inte behövs.

7 Konsekvenser av förslaget

Bedömning: Förslaget ger utrymme för anpassningar av arbets sättet inom Regeringskansliet till utvecklingen av ny teknik. Förslaget gör det t.ex. möjligt att införa en digital hantering av regeringsbeslut vilket förbättrar förutsättningarna för effektivitet och hög kvalitet.

De möjligheter till användande av elektroniska underskrifter och andra förfaranden som förslaget innebär förutsätter utveckling av befintliga eller nya system för informationshantering i Regeringskansliet. I samband med denna utveckling kommer olika tillämpningsfrågor att behöva hanteras, bl.a. avseende personuppgiftsbehandling, offentlighet och sekretess samt arkivering.

Förslaget kan medföra vissa initiala och löpande kostnader, bl.a. för utveckling och underhåll av system för informationshantering. Dessa kostnader bedöms kunna hanteras inom befintliga ekonomiska ramar.

Förslaget har en positiv påverkan på miljön.

Konsekvenser för ärendehantering

Förslaget innebär inte någon skyldighet att ändra befintliga system för ärendehantering i Regeringskansliet eller att införa nya system. Förslaget ger däremot utrymme för anpassningar av arbetssättet till utvecklingen av ny teknik så att den bästa och mest effektiva lösningen kan användas vid varje given tidpunkt utan att grundlagen behöver ändras. Förslaget gör det t.ex. möjligt att införa en digital hantering av regeringsbeslut. En sådan hantering förbättrar förutsättningarna för att avgöra regeringsärendena effektivt och med hög kvalitet. En digital hantering innebär också att betydligt mindre tid kommer att

behöva läggas på pappershantering. Detta leder i sin tur till ökad tillgänglighet och förbättrad service till medborgarna.

De möjligheter till användande av elektroniska underskrifter och andra förfaranden som förslaget innebär förutsätter utveckling av befintliga eller nya system för informationshantering i Regeringskansliet. Därmed aktualiseras en rad olika tillämpningsfrågor avseende bl.a. personuppgiftsbehandling, offentlighet och sekretess samt arkivering. Eftersom utredningens förslag endast innebär att det blir möjligt att införa nya system får den närmare analysen av tillämpningsfrågorna avvakta och i stället tas om hand under tiden de system som förslaget förutsätter utvecklas. Det är viktigt att då uppmärksamma vilken personuppgiftsbehandling som behövs och att säkerställa att denna behandling är i överensstämmelse med gällande rätt. På motsvarande sätt är det viktigt att uppmärksamma regler avseende offentlighet och sekretess samt behov av arkivbeständighet. Även rättssäkerhets- och informationssäkerhetsaspekter behöver omhändertas under arbetet med utvecklingen av de nya informationshanteringsystemen.

Kostnadsmissiga konsekvenser

Förslaget innebär att resurser kommer att kunna nyttjas på ett effektivare sätt. På sikt kommer förslaget också att innebära kostnadsbesparingar för staten. Exempelvis kommer kostnader för papper att minska eftersom det inte längre kommer att behövas ett undertecknat pappersexemplar av ett regeringsbeslut för att beslutet ska bli gällande. Vidare kommer kostnader för brev och porto att minska eftersom en elektronisk beslutshandling som huvudregel kommer att expedieras elektroniskt.

De möjligheter till användande av elektroniska underskrifter och andra förfaranden som förslaget innebär förutsätter som framgått utveckling av befintliga eller nya system för informationshantering i Regeringskansliet. Det kan därmed initialt uppstå kostnader för utveckling av sådana system och för utbildning av personal. Därtill kommer löpande driftkostnader för underhåll och uppdatering av systemen. Det är svårt att bedöma storleken av dessa kostnader eftersom de är beroende av flera osäkra faktorer. Till exempel kan kostnaderna för driften variera beroende på hur de olika systemen slutligen utformas. Sådant utvecklingsarbete pågår emellertid redan i Regerings-

kansliet och det får anses ingå i det ordinarie arbetet att effektivisera och kvalitetssäkra verksamheten. De initiala och löpande kostnader som förslaget medför bedöms därmed kunna hanteras inom befintliga ekonomiska ramar.

Konsekvenser för miljön

Förslaget kommer att minska pappersanvändningen. Dessutom kommer behovet av postbefordran, med de transporter som är förknippade med detta, att minska. Förslaget har därför en positiv påverkan på miljön.

Övriga konsekvenser

Förslaget bedöms inte ha någon betydelse för den kommunala självstyrelsen, för brottsligheten eller det brottsförebyggande arbetet, för sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet eller för företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt. Förslaget bedöms inte heller ha någon betydelse för jämställdheten eller för möjligheterna att uppnå de integrationspolitiska målen.

Förslagets förenlighet med EU-rätten

Som utredningen har konstaterat i avsnitt 5.2.3 torde Regeringskansliets interna ärendehanteringssystem inte omfattas av eIDAS-förordningen (artikel 2.2.). Förordningen påverkar heller inte nationell rätt som avser rättsliga eller förfarandemässiga skyldigheter avseende formkrav (artikel 2.3). Vidare finns det inget hinder enligt förordningen att i nationell rätt tillåta att även andra former än kvalificerade elektroniska underskrifter får samma rättsliga verkan som en traditionell underskrift med penna på papper (artikel 25.2). Förslaget bedöms mot denna bakgrund vara förenligt med EU-rätten.

8 Författningskommentar

8.1 Förslaget till lag om ändring i regeringsformen

7 kap.

7 § Författningar, förslag till riksdagen och andra beslut som ska expedieras ska för att bli gällande skrivas under *eller bekräftas* av statsministern eller ett annat statsråd på regeringens vägnar. Regeringen kan dock genom förordning föreskriva att en tjänsteman i särskilda fall ska få skriva under *eller bekräfta* beslut som ska expedieras.

Ett beslut får skrivas under med elektronisk underskrift eller bekräftas med annat förfarande som uppfyller höga krav på säkerhet.

I paragrafen regleras hur regeringsbeslut som ska expedieras blir gällande. Övervägandena finns i avsnitt 5.2.3.

Första stycket har ändrats och anger att regeringsbeslut som ska expedieras ska skrivas under eller bekräftas av statsministern eller ett annat statsråd på regeringens vägnar för att bli gällande. Regeringen kan dock genom förordning föreskriva att en tjänsteman i särskilda fall ska få skriva under eller bekräfta beslut som ska expedieras.

Ändringen i första stycket innebär att regeringsbeslut också kan ”bekräftas” för att bli gällande. Ändringen syftar till att göra bestämmelsen teknikneutral så att även framtida förfaranden, som ännu inte används eller finns och som innebär att ett beslut inte ”skrivs under”, kan användas. Det ska fortfarande vara möjligt att skriva under ett regeringsbeslut med penna på papper.

I ett nytt andra stycke anges att ett beslut får skrivas under med elektronisk underskrift eller bekräftas med annat förfarande som uppfyller höga krav på säkerhet. Regleringen innebär att det blir möjligt att ersätta underskrifter med penna på papper med elektroniska underskrifter eller andra förfaranden under förutsättning att höga

krav på säkerhet uppfylls. Säkerheten ska på motsvarande sätt som för traditionella underskrifter vara bestående över tid.

En elektronisk underskrift kan användas för att skriva under ett regeringsbeslut endast om utställaren kan verifieras och innehållet i beslutet garanteras med en hög grad av säkerhet. Även om eIDAS-förordningen inte torde vara tillämplig på Regeringskansliets interna system för elektroniska underskrifter utgör förordningen en god vägledning för vilka krav som kan ställas för att en elektronisk underskrift ska anses uppfylla regeringsformens krav. Exempel på sådana underskrifter är de som uppfyller de nuvarande kraven för avancerade eller kvalificerade elektroniska underskrifter enligt eIDAS-förordningen. Andra tekniska lösningar för elektroniska underskrifter som uppfyller motsvarande krav bör också kunna användas.

Även när det gäller möjligheten att använda andra förfaranden än traditionella och elektroniska underskrifter är det en avgörande förutsättning att utställaren kan verifieras och innehållet i beslutet garanteras med en hög grad av säkerhet. Exempel på sådana andra förfaranden som i framtiden skulle kunna användas är elektroniska stämplor och blockkedjeteknik med biometriska förfaranden.

Mer detaljerade bestämmelser om olika förfaranden, tekniska lösningar och säkerhetskrav meddelas av regeringen i form av verkställighetsföreskrifter med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen.

Kommittédirektiv 2020:55

Elektroniska underskrifter på regeringsbeslut

Beslut vid regeringssammanträde den 14 maj 2020

Sammanfattning

En särskild utredare får i uppdrag att undersöka förutsättningarna för att använda elektroniska underskrifter på handlingar med regeringsbeslut som ska expedieras. Syftet med utredningen är att säkerställa att det ska vara möjligt att skriva under regeringsbeslut både på traditionellt sätt med penna på papper och elektroniskt.

Utredaren ska bl.a.

- undersöka om elektroniska underskrifter på regeringsbeslut är förenligt med regeringsformens krav på att regeringsbeslut som ska expedieras ska skrivas under för att bli gällande och
- vid behov föreslå de ändringar av bestämmelsen i regeringsformen om underskrift av regeringsbeslut som krävs för att göra bestämmelsen teknikneutral.

Uppdraget ska redovisas senast den 15 januari 2021.

Uppdraget att se över underskriftskravet för regeringsbeslut

Övergång till en digital hantering av regeringsärenden

Regeringens och Regeringskansliets hantering av regeringsärenden är i dag till stora delar manuell. Till stöd för arbetet finns riktlinjer, rutinbeskrivningar och mallar samt olika former av datorstöd, t.ex.

program för diarieföring och ordbehandling. Men något sammanhållet digitalt system för ärendehantering finns ännu inte. Inom Regeringskansliet har en fördjupad förstudie gjorts för att analysera behov av och förutsättningar för att övergå till en digital ärendehantering. Förstudien resulterade i Statsrådsberedningens rapport Digital hantering av regeringsärenden. I rapporten konstateras att det av flera skäl är nödvändigt att övergå till ett digitalt arbetssätt. Det framhålls bl.a. att en digital hantering bör leda till större enhetlighet för beslut, effektiviserad administration och kontroll, bättre överblick och förbättrad möjlighet till uppföljning av ärenden samt minska risken för fel i beslut och protokoll. Det pågår inom Regeringskansliet ett arbete med att utveckla arbetsformerna med stöd av digitala verktyg.

Grundläggande regler för regeringsarbetet finns i 7 kap. regeringsformen. Regeringsärenden avgörs som huvudregel vid ett sammanträde (3 §). Regeringssammanträdena ska protokollföras (6 §). Författningar, förslag till riksdagen och andra beslut som ska expedieras ska för att bli gällande skrivas under av statministern eller ett annat statsråd på regeringens vägnar (7 §). I förordningen (2007:725) om beslut och protokoll hos regeringen finns detaljerade bestämmelser om bl.a. underskrifter av regeringsbeslut, protokollföring vid regerings-sammanträden och expediering av beslut.

Beslut i regeringsärenden skrivs i dag under med penna på papper. För att fullt ut kunna genomföra ett digitalt arbetssätt med regeringsärenden är det nödvändigt att undersöka om underskriftskravet i 7 kap. 7 § regeringsformen innebär ett krav på att regeringsbeslut ska skrivas under med penna på papper eller om kravet kan anses vara teknikneutralt.

Är underskriftskravet i regeringsformen teknikneutralt?

I den proposition som låg till grund för den nu gällande bestämmelsen om att regeringsbeslut måste vara undertecknade för att gälla, uttalades att syftet med regleringen bl.a. var att trygga identiteten mellan utgående expeditioner och fattade regeringsbeslut. Om det beslut som antecknats i protokollet skiljer sig från det expedierade beslutet gäller det expedierade beslutet (prop. 1973:90 s. 296). Detta kan numera också anses framgå genom bestämmelsen i 12 § förordningen om

beslut och protokoll hos regeringen, där det anges att protokollen ska återge de beslut som har expedierats.

Regeringen beslutade 2002 att Regeringskansliet departementsvis skulle se över gällande formkrav i lagar och förordningar och överväga behoven av förändringar i syfte att undanröja onödiga hinder för elektronisk kommunikation och elektronisk dokument- och ärendehantering. För att samordna arbetet inrättades inom Regeringskansliet en arbetsgrupp, FORMEL-gruppen, i vilken departementen företrädades av chefstjänstemän eller chefer för rättssekretariaten. I sin rapport Formel, formkrav och elektronisk kommunikation (Ds 2003:29) redovisade FORMEL-gruppen sin slutsats att ett formkrav på underskrift inte kan fullgöras på annat sätt än genom namnteckning med penna och papper. Krav på underskrift ansågs därför innebära ett hinder för införande av elektroniska rutiner (s. 90).

I ett flertal efterföljande lagstiftningsärenden har, i linje med FORMEL-gruppens bedömning, krav på underskrift i befintliga bestämmelser inte ansetts kunna uppfyllas på annat sätt än med en namnteckning på papper (se t.ex. prop. 2005/06:187 s. 9, prop. 2011/12:126 s. 10 och prop. 2017/18:126 s. 25). I propositionen Elektroniskt kungörande av författningar uttalade regeringen att kravet på underskrift i 7 kap. 7 § regeringsformen innebar att det inte gick att undvara ett underskrivet pappersexemplar av en utfärdad författning (prop. 2015/16:157 s. 19). I vissa sammanhang har begreppet undertecknad dock ansetts ha en teknikoberoende innebörd, såsom i skatteförfarandelagen (2011:1244) och fastighetstaxeringslagen (1979:1152) (se prop. 2010/11:165 s. 346 och prop. 2016/17:142 s. 41 och 61). Regeringen har vidare förhållandevis nyligen uttalat att någon generell slutsats inte kan dras om att begreppet undertecknad skulle ha en annan innebörd än vid FORMEL-gruppens inventering. En enskild bedömning av formkravets innebörd får i stället göras för varje bestämmelse där det förekommer. Bedömningen får göras mot bakgrund av samtliga relevanta omständigheter såsom bestämmelsens rättsliga miljö och hur kravet tidigare har bedömts (prop. 2017/18:126 s. 22).

Utredaren ska därför

- undersöka om bestämmelsen i 7 kap. 7 § regeringsformen innebär ett krav på att regeringsbeslut som ska expedieras måste undertecknas med penna på papper eller om kravet kan anses vara teknikneutralt i den meningen att även elektroniska underskrifter kan anses uppfylla kravet.

Ett teknikneutralt underskriftskrav

Om utredningen kommer fram till att underskriftskravet i 7 kap. 7 § regeringsformen innebär ett krav på att besluten ska undertecknas med penna på papper behöver den bestämmelsen ändras i syfte att göra underskriftskravet teknikneutralt.

Regeringen har tidigare konstaterat att det inte finns någon enhetlig lagteknisk lösning för hur ett formkrav för elektronisk underskrift bör se ut. En lämplighetsbedömning får i stället göras för varje enskild bestämmelse där formkravet behöver anpassas (prop. 2017/18:126 s. 22 f.). I de fall det har bedömts att underskriftskravet innebär ett krav på underskrift med penna på papper har lagstiftningen kompletterats med en möjlighet till elektronisk underskrift. De lösningar som har valts skiljer sig åt när det gäller reglering av huruvida den elektroniska underskriften ska vara av viss form eller kvalitet. I vissa bestämmelser har det tagits in en hänvisning till Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 910/2014 av den 23 juli 2014 om elektronisk identifiering och betrodda tjänster för elektroniska transaktioner på den inre marknaden och om upphävande av direktiv 1999/93/EG (eIDAS-förordningen) för att ange vilket kvalitetskrav som ska gälla för underskriften. En sådan lagteknisk lösning är dock inte lämplig för en bestämmelse i grundlag. I andra sammanhang har man avstått från att i lag ange något kvalitetskrav. Då har emellertid kvalitetskrav föreskrivits i förordning eller i myndighetsföreskrifter.

Regeringsformens krav på underskrift bör innefatta möjlighet till underskrift både med penna på papper och olika elektroniska alternativ. Regleringen bör lämna utrymme för anpassningar av arbetssättet till utvecklingen av ny teknik.

Utredaren ska därför, om bestämmelsen i 7 kap. 7 § regeringsformen inte kan anses vara teknikneutral,

- överväga hur bestämmelsen bör utformas för att den ska vara teknikneutral och möjliggöra även elektroniskt undertecknande av regeringsbeslut och
- lämna de förslag till ändring av regeringsformen som krävs.

Kontakter och redovisning av uppdraget

Utredaren ska hålla sig informerad om relevant arbete som bedrivs inom Regeringskansliet.

Uppdraget ska redovisas senast den 15 januari 2021.

(Justitiedepartementet)

Kommittédirektiv 2020:128

Tilläggsdirektiv till Utredningen om elektroniska underskrifter på regeringsbeslut (Ju 2020:13)

Beslut vid regeringssammanträde den 26 november 2020

Förlängd tid för uppdraget

Regeringen beslutade den 14 maj 2020 kommittédirektiv till en särskild utredare med uppdrag att undersöka förutsättningarna för att använda elektroniska underskrifter på regeringsbeslut som ska expedieras och vid behov föreslå de ändringar som krävs för att regeringsformens bestämmelse om undertecknande av sådana beslut ska bli teknikneutral (dir. 2020:55). Utredningen har tagit namnet Utredningen om elektroniska underskrifter på regeringsbeslut. Uppdraget skulle enligt direktiven slutredovisas senast den 15 januari 2021.

Utredningstiden förlängs. Uppdraget ska i stället redovisas senast den 15 mars 2021.

(Justitiedepartementet)

Statens offentliga utredningar 2021

Kronologisk förteckning

1. Säker och kostnadseffektiv it-drift
– rättsliga förutsättningar för utkontraktering. I.
2. Krav på kunskaper i svenska och samhällskunskap för svenskt medborgarskap. Ju.
3. Skolbibliotek för bildning och utbildning. U.
4. Informationsöverföring inom vård och omsorg. S.
5. Ett förbättrat system för arbetskraftsinvandring. Ju.
6. God och nära vård. Rätt stöd till psykisk hälsa. S.
7. Förstärkt skydd för väljarna vid röstmottagningen. Ju.
8. När behovet får styra
– ett tandvårdssystem för en mer jämlik tandhälsa. Vol. 1 & Vol. 2, bilagor + Sammanfattning (häfte). S.
9. Vem kan man lita på? Enkel och ändamålsenlig användning av betrodda tjänster i den offentliga förvaltningen. I.
10. Radiologiska skador – skadestånd, säkerheter, skadereglering. M.
11. Bättre möjligheter för elever att nå kunskapskraven – aktivt stöd- och elevhälsoarbete samt stärkt utbildning för elever med intellektuell funktionsnedsättning. U.
12. Andra chans för krisande företag
– En ny lag om företagsrekonstruktion. Ju.
13. En teknikneutral grundlagsbestämmelse för regeringsbeslut. Ju.

Statens offentliga utredningar 2021

Systematisk förteckning

Infrastrukturdepartementet

Säker och kostnadseffektiv it-drift
rättsliga förutsättningar för
utkontraktering. [1]

Vem kan man lita på? Enkel och ändamåls-
enlig användning av betrodda tjänster
i den offentliga förvaltningen. [9]

Justitiedepartementet

Krav på kunskaper i svenska och
sambällskunskap för svenskt
medborgarskap. [2]

Ett förbättrat system för arbetskrafts-
invandring. [5]

Förstärkt skydd för väljarna vid röst-
mottagningen. [7]

Andra chans för krisande företag
– En ny lag om företagsrekonstruktion.
[12]

En teknikneutral grundlagsbestämmelse
för regeringsbeslut. [13]

Miljödepartementet

Radiologiska skador – skadestånd,
säkerheter, skadereglering. [10]

Socialdepartementet

Informationsöverföring inom vård och
omsorg. [4]

God och nära vård. Rätt stöd till psykisk
hälsa. [6]

När behovet får styra
– ett tandvårdssystem för en mer jäm-
lik tandhälsa. Vol. 1 & Vol. 2, bilagor
+ Sammanfattning (häfte). [8]

Utbildningsdepartementet

Skolbibliotek för bildning och utbildning.
[3]

Bättre möjligheter för elever att nå
kunskapskraven – aktivt stöd- och
elevhälsoarbete samt stärkt utbildning
för elever med intellektuell funktions-
nedsättning. [11]



Regeringskansliet

103 33 Stockholm Växel 08-405 10 00 www.regeringen.se

ISBN 978-91-525-0039-2 ISSN 0375-250X

Omslag: Elanders Sverige AB
Bild: Agneta S Öberg