



*Thomas Rolén*

*Dan Sandberg*

*Knut Weibull*

*Christina Weihe*

*Fredrik Wersäll*

*Lilian Wiklund*

*Per Virdesten*

*Ingvar Åkesson*

*/Gustaf Johnssén*

*Hans Sundström*

# Innehåll

<b>Sammanfattning .....</b>	<b>7</b>
<b>1 Inledning.....</b>	<b>15</b>
1.1 Uppdraget.....	15
1.2 Arbetsgruppens arbete.....	16
1.3 Arbetets inriktning.....	16
1.3.1 Formkrav .....	16
1.3.2 Elektroniska rutiner .....	18
1.3.3 Hur hindrar formkrav elektroniska rutiner?.....	19
1.4 Rapportens disposition .....	20
<b>2 Bakgrund.....</b>	<b>23</b>
2.1 Inledning.....	23
2.2 Förvaltningspolitisk bakgrund .....	23
2.2.1 Förutsättningar på myndigheterna .....	24
2.3 Teknisk bakgrund.....	25
2.3.1 Digitala signaturer.....	26
2.3.2 Långtidslagring av signaturer .....	28
2.3.3 PKI.....	29
2.3.4 Elektroniska signaturer.....	30
2.3.5 Säkra elektroniska rutiner i förvaltningen.....	30

2.3.6	Sammanfattning.....	31
2.4	Rättslig bakgrund .....	31
2.4.1	Lagen om kvalificerade elektroniska signaturer .....	32
2.4.2	E-handelsdirektivet .....	34
2.4.3	2 kap. tryckfrihetsförordningen.....	35
2.4.4	Förvaltningslagen.....	35
2.4.5	14 och 15 kap. brottsbalken.....	36
2.4.6	Den rättsliga miljön.....	39
3	Generella synpunkter på anpassning av formkrav .....	41
3.1	Inledning.....	41
3.2	Vilka formkrav behöver anpassas?.....	41
3.3	Vilka formkrav behöver inte anpassas? .....	42
3.3.1	Formkrav som inte hindrar elektroniska rutiner .....	43
3.3.2	Formkrav som inte kan anpassas utan utveckling på andra områden.....	43
3.3.3	Fall där formkravet i sig inte är det egentliga hindret.....	44
3.3.4	Områden där elektroniska rutiner inte är lämpliga.....	44
3.3.5	Lågprioriterade anpassningar.....	45
3.4	Hur bör formkraven anpassas? .....	45
3.4.1	Långsiktighet .....	46
3.4.2	Teknikneutralitet.....	46
3.4.3	Reglering på låg nivå.....	47
3.4.4	Generell eller specifik reglering.....	48
3.4.5	Analog eller digital reglering .....	50
3.5	Utformning av formkrav.....	51
3.5.1	Elektronisk överföring.....	52
3.5.2	Medium för ADB .....	52
3.5.3	Elektroniska dokument .....	53
3.5.4	Elektronisk signatur.....	55

3.5.5	Avancerad elektronisk signatur.....	55
3.5.6	Kvalificerad elektronisk signatur .....	56
<b>4</b>	<b>Generella slutsatser från översynen .....</b>	<b>59</b>
4.1	Inledning.....	59
4.2	Innebörd och tydlighet .....	60
4.3	Syften	61
4.4	Implicita formkrav .....	61
4.5	Samband mellan författningar .....	62
4.6	Departementens redovisningar.....	63
4.6.1	Statsrådsberedningen .....	64
4.6.2	Justitiedepartementet.....	64
4.6.3	Utrikesdepartementet.....	70
4.6.4	Försvarsdepartementet .....	70
4.6.5	Socialdepartementet.....	71
4.6.6	Finansdepartementet .....	72
4.6.7	Utbildningsdepartementet .....	75
4.6.8	Jordbruksdepartementet.....	76
4.6.9	Kulturdepartementet .....	77
4.6.10	Miljödepartementet.....	78
4.6.11	Näringsdepartementet .....	78
<b>5</b>	<b>Bedömning av olika typer av formkrav.....</b>	<b>83</b>
5.1	Inledning.....	83
5.2	Termer som inte är formkrav .....	84
5.2.1	Kommunikationstermer .....	85
5.3	Underskrift .....	87
5.4	Påskrift.....	91
5.5	Skriftlighet .....	92

5.6	Handling m.m.....	95
5.6.1	Andra beteckningar på dokument och meddelanden.....	96
5.6.2	Presentationshandlingar.....	97
5.6.3	Beslut.....	98
5.7	Blankett, formulär .....	101
5.8	Kopia, original m.m. ....	102
5.8.1	Kopia och avskrift .....	103
5.8.2	Exemplar .....	104
5.8.3	Original.....	105
5.8.4	Bilagor .....	106
5.9	Kungörelse m.m.....	107
5.10	Intern hantering, dokumentation m.m. ....	108
5.11	Procedurkrav.....	110
6	Synpunkter och rekommendationer för det vidare arbetet .....	111
6.1	Inledning.....	111
6.2	Fortsättning av arbetet i Regeringskansliet .....	113
6.3	Proposition till riksdagen.....	114
6.4	Arbete med myndigheterna .....	116
6.5	Vidare utredningsarbete.....	117
6.6	Konsekvenser.....	118
	<b>Bilaga 1: Direktiv .....</b>	<b>121</b>

# Sammanfattning

## *Arbetets inriktning och bedrivande*

Departementens uppgifter har varit att se över gällande formkrav i lagar och förordningar och att överväga behoven av förändringar i syfte att undanröja onödiga hinder för elektronisk kommunikation och elektronisk dokument- och ärendehantering.

Arbetsgruppens uppgifter har varit att samordna det departementsvisa arbetet och att till regeringen rapportera vilka regeländringar som genomförts, pågår och planeras som grund för vidare ställningstaganden.

## *Bakgrund*

*Formkrav.* Med formkrav avses krav på att ett dokument eller meddelande ska ha en viss form eller tillkomma på visst sätt för att ha en viss rättsverkan.

Formkrav kan hindra att elektronisk kommunikation eller dokumentation används, genom att uttryckligen utesluta elektroniska rutiner eller genom att det råder osäkerhet om hur de ska tillämpas på elektroniska rutiner.

*Förvaltningspolitisk bakgrund.* Vårt uppdrag har sin bakgrund i förvaltningspolitiken. Det är regeringens målsättning att alla offentliga tjänster som kostnadseffektivt kan tillhandahållas

elektroniskt också ska tillhandahållas elektroniskt. Detta förutsätter att det finns rättsliga förutsättningar för t.ex. ansökningar i elektronisk form.

*Rättslig bakgrund.* Den rättsliga bakgrunden utgörs av den rättsliga miljö som varje enskild bestämmelse finns i. Det finns ingen särskild IT-lagstiftning som skiljer sig från andra typer av lagstiftning. Sådan speciell IT-lagstiftning, som griper över alla rättsområden, bör enligt vår mening som regel inte heller införas. Vi har utgått från att reglering av IT-användning bör vara så teknikneutral som möjligt.

Användningen av säker elektronisk kommunikation, i synnerhet i förvaltningen, omfattas av en mängd styrmedel utöver lag och förordning, t.ex. myndighetsföreskrifter och gemensamma ramavtalsupphandlingar.

#### *Behov av anpassning av formkrav*

För de formkrav som rör statliga myndigheter bör utgångspunkten vara att behov av anpassning föreligger för alla hinderande formkrav.

För formkrav inom andra rättsområden får bedömning av anpassningsbehovet göras från fall till fall utifrån de särskilda förutsättningarna på respektive område.

Det kan finnas skäl att avstå från att anpassa formkrav så att de tillåter elektroniska rutiner. Bland dessa kan framhållas följande.

- Formkrav som inte hindrar elektroniska rutiner bör inte anpassas genom förtydliganden.
- Det kan finnas anledning att avvakta utveckling, t.ex. teknisk eller rättslig, på andra områden innan anpassning kan göras.
- Det kan i en del fall finnas anledning att överväga om formkravet i sig utgör hindret, eller om hela den process varav formkravet är en del bör ses över.
- På vissa områden kan elektroniska rutiner över huvud taget inte vara lämpliga.



- Regler som rör situationer där elektroniska rutiner inte används och förmodligen inte kommer att användas bör inte behöva anpassas.

#### *Synpunkter på anpassning av formkrav*

Vid anpassning av hindrande formkrav för att medge elektroniska rutiner bör man eftersträva

- långsiktighet och teknikneutralitet, t.ex. genom att undvika onödig teknisk terminologi, och
- reglering på låg nivå, dvs. man bör inte ge överdrivet detaljerade föreskrifter i lag eller förordning när andra styrmedel är mer ändamålsenliga.

Vi anser att anpassning av enskilda bestämmelser är att föredra framför reglering med generellt genomslag.

#### *Synpunkter på utformning av nya formkrav*

Nya formkrav, som tillåter elektroniska rutiner, måste utformas utifrån förutsättningarna på varje enskilt område. Vi föreslår inga generella standardlösningar för hur formkrav bör anpassas, utan hänvisar i första hand till befintliga lösningar. Dessa är följande.

- Bestämmelser som tydliggör att en kommunikation får göras elektroniskt. Denna typ av regel är enligt vår mening dock ofta överflödig.
- Bestämmelser om att uppgifter får lämnas på medium för automatisk databehandling. Denna typ av regler kan vara motiverad på vissa områden.
- Bestämmelser om elektroniska dokument. Detta begrepp används sedan länge inom vissa områden. Det finns inte anledning att generellt använda detta begrepp när det inte är särskilt påkallat.

- Bestämmelser som anger att elektronisk signatur får användas. Denna typ av regel är lämplig när man vill försäkra sig om att den reglerade processen ska omfatta en utställarangivelse.
- Bestämmelser som anvisar användning av avancerad elektronisk signatur. Sådana bestämmelser kan vara särskilt påkallade i en del fall, när det finns särskilda skyddsintressen.
- Bestämmelser som anvisar användning av kvalificerade elektroniska signaturer. Sådana bestämmelser kan möjligen vara aktuella när det finns särskilda krav.

### *Generella slutsatser från översynen*

Sammanlagt omfattar genomgången omkring 2000 författningsställen. Genomgången visar att formkraven kan betecknas på många olika sätt, och att vissa formkrav förekommer ett fåtal gånger, medan andra är mycket vanliga. Det har också framkommit att formkravens innebörd inte sällan är oklar och att även likalydande formkrav kan ha olika innebörd.

Det visar sig även att formkraven kan ha olika syften och bevekelsegrunder. Ofta är det dessutom svårt att utröna vilket syfte som ligger bakom enskilda formkrav. De enskilda formkravens syften har därför inte fått den framskjutna plats i analysen som förutsetts i uppdraget.

Det har också visat sig att det förekommer bestämmelser som inte uttryckligen föreskriver formkrav, men där det i den praktiska situation som regleras ändå förekommer formkrav.

Utifrån de bedömningar som gjorts kan de identifierade formkraven delas in i tre grupper:

1. Bestämmelser som innehåller termer som skulle kunna tänkas utgöra hindrande formkrav, men där analysen visat att de inte hindrar elektroniska rutiner.
2. Bestämmelser som innehåller formkrav som enligt den analys och de bedömningar som gjorts hindrar elektroniska rutiner, och där man bedömt att reglerna bör anpassas så att de medger elektroniska rutiner.

3. Bestämmelser som för närvarande inte bör ändras, eftersom de av olika skäl inte är färdiganalyserade så att ett slutgiltigt ställningstagande kan ske i denna rapport. Denna grupp omfattar regler som innehåller formkrav, men där man antingen inte haft möjlighet att ta ställning till om de hindrar elektroniska rutiner eller där man funnit att formkraven hindrar elektroniska rutiner, men man ännu inte haft möjlighet att ta ställning till huruvida de bör anpassas. Gruppen innehåller även sådana formkrav som bedömts hindra, men som tills vidare inte bör anpassas för att tillåta elektroniska rutiner.

I rapporten redovisas också departementens övergripande synpunkter på och kommentarer till sina respektive områden. Det är viktigt att framhålla att arbetsgruppen inte har tagit ställning till departementens genomgångar och de bedömningar som departementen gjort inom sina respektive författningsområden. Varje departement svarar således för sina egna synpunkter, som alltså inte är arbetsgruppens bedömningar.

#### *Synpunkter på typer av formkrav*

Arbetsgruppen har bedömt ett antal vanligt förekommande typer av formkrav. Våra ställningstaganden rör

- hur formkraven kan tolkas
- hur formkraven bör anpassas
- hur formkraven bör användas i framtiden.

Bedömningarna är gjorda ur ett lagstiftningsperspektiv, dvs. för att avgöra om bestämmelser behöver anpassas eller inte. Enskilda bestämmelser måste naturligtvis alltid bedömas från fall till fall.

Vi vill också särskilt påpeka att i de fall vi bedömt att en viss typ av formkrav inte hindrar elektroniska rutiner, innebär detta inte att det med nödvändighet är praktiskt möjligt att använda sådana. Den enskilde kan inte på våra bedömningar grunda nå-

gon rätt att kommunicera elektroniskt med myndigheter. Det utesluter inte heller att myndigheten anvisar vissa kontaktvägar för elektronisk kommunikation.

Följande termer bör enligt vår mening inte uppfattas som formkrav: anmaning, anmälan, ansökan, begäran, inläga, meddelande, underrättelse, uppgift, utdrag, utlåtande och yttrande. Generella kommunikationstermer, såsom sända (vidare, över), överlämna, inge, inkommen, till handa, tillstålla och ta emot, bör normalt inte heller anses hindra elektroniska rutiner. Kommunikationstermer som anvisar ett visst kommunikationssätt, t.ex. (vanligt) brev, post, rekommenderad försändelse och muntlig, kan däremot ofta hindra elektronisk kommunikation.

Krav på underskrift, namnteckning, undertecknande m.m. kan enligt vår bedömning inte uppfyllas med elektroniska rutiner. I de fall där formkraven ska anpassas för elektroniska rutiner bör de enligt vår mening ersättas med andra krav på utställarverifiering.

Regler om påskrifter, anteckningar och andra tecken eller märken som anbringas på handlingar kan hindra elektroniska rutiner genom att förutsätta en fysisk handling.

Krav på skriftlighet kan enligt vår bedömning normalt inte antas hindra elektroniska rutiner. Befintliga skriftlighetskrav bör därför generellt kunna kvarstå och krav på skriftlighet bör kunna användas i framtiden som markering av att en kommunikation ska ges en varaktig och tillgänglig form.

Termen handling bör enligt vår bedömning normalt anses medge användning av elektroniska rutiner. I vissa fall kan dock termen handling eller andra termer avse en presentationshandling eller annan fysisk handling. Sådana krav måste normalt antas hindra elektroniska rutiner. De kan normalt inte heller ändras.

Termen beslut och olika beteckningar på vissa typer av beslut, t.ex. anmodan, erinran och föreläggande bör normalt inte anses hindra elektroniska rutiner.

Krav på användning av blankett eller att uppgifter ska lämnas enligt visst formulär kan normalt inte anses hindra elektroniska rutiner.

Även om termer som kopia och avskrift kan vara svårtolkade när de ska tillämpas på elektroniska rutiner bör sådana krav normalt inte anses hindra användning av elektroniska rutiner. Termen original kan knappast på ett meningsfullt sätt användas om elektroniska handlingar. Den bör därför enligt vår bedömning användas endast i de fall man avser en pappershandling. I många fall kan det finnas anledning att ändra krav på att kopior ska inges med krav att uppgifter ska inhämtas som stöder de förhållanden som ska styrkas med kopior. Detsamma gäller många krav på att handlingar av olika slag ska biläggas en ansökan.

Termer som kungörelse och tillkännagivande kan inte i sig anses hindra elektroniska rutiner, i den mån de inte anvisar ett visst sätt för kungörelse som inte är elektroniskt. Sådana krav utesluter dock ofta inte att elektroniska kommunikationsvägar används parallellt med traditionella.

Termer som hänför sig till den interna hanteringen i en myndighet eller ett företag, t.ex. akt, anteckning, dokumentation, förteckning, liggare, längd, protokoll, rulla, och sammanställning bör normalt inte anses hindra elektroniska rutiner. Sådana regler bör därför inte ändras och termerna bör kunna användas även framdeles.

Krav på att en rättshandling ska utföras på ett visst sätt (procedurkrav) kan hindra elektroniska rutiner. I många fall kan de förmodligen inte heller anpassas på lämpligt sätt.

För de formkrav som vi bedömt inte hindrar elektroniska rutiner gäller att de generellt inte behöver anpassas. De formkrav som bedöms hindra elektroniska rutiner utan att detta är motiverat bör anpassas i enlighet med våra allmänna ställningstaganden och i enlighet med de bedömningar avseende behov och prioriteringar som görs inom varje område.

*Förslag och synpunkter för vidare arbete*

För de formkrav som bedömts att de bör ändras är det av vikt att arbetet inte avstannar. Arbetet bör även fortsättningsvis ske i respektive departement utifrån de prioriteringar och förutsättningar som råder på varje område.

Vi föreslår dock att det bör finnas någon mekanism för samordning, i första hand avseende utfallet av remissbehandlingen.

Regeringen bör överväga om dess ställningstaganden utifrån våra överväganden bör underställas riksdagen. De närmare formerna för detta bör övervägas. Detta kan ske på ett antal olika sätt. Vi har identifierat fyra huvudalternativ som skiljer sig något till form, innehåll och genomförandeprocess.

- En lagstiftningsproposition med alla aktualiserade ändringar
- En lagstiftningsproposition med en generell bestämmelse
- En lagstiftningsproposition med några viktiga ändringar
- En skrivelse eller proposition utan lagförslag

Av dessa alternativ finner vi att förslaget att lägga en proposition med en generell bestämmelse knappast är ett realistiskt alternativ. I övrigt anser vi att man längre fram i arbetet bör avgöra om och hur regeringens ställningstaganden bör underställas riksdagen.

Vidare framhåller vi att det är viktigt att nya formkrav utformas i kontakt med berörda myndigheter och parallellt med att nya elektroniska tjänster utvecklas.

Vi anser också att sittande kommittéer på lämpligt sätt bör uppmärksammas på vårt arbete.

Slutligen är det en självklar rekommendation att nya, hindrande formkrav inte införs när det inte är väl motiverat.

# 1 Inledning

## 1.1 Uppdraget

Arbetsgruppens huvuduppgift enligt regeringens beslut är att samordna det departementsvisa arbetet med att 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. Arbetsgruppen ska också som grund för vidare ställningstaganden rapportera vilka regeländringar som genomförts, pågår och planeras. I sin rapport ska arbetsgruppen särskilt lyfta fram frågor av principiell karaktär som behöver utredas i särskild ordning.

Enligt det ursprungliga regeringsbeslutet skulle arbetsgruppens rapport lämnas senast den 15 december 2002. Regeringen har emellertid på arbetsgruppens begäran beslutat att rapporten istället ska lämnas den 15 april 2003 (regeringsbeslut den 12 december 2002, dnr Ju/2002/8760).

Uppdragets inriktning är att identifiera onödiga hinder för elektronisk kommunikation och dokumentation. Däremot omfattar det inte att lämna förslag för att förmå myndigheter eller andra att använda elektronisk kommunikation.

Det faller inte inom arbetsgruppens uppdrag att lägga fram konkreta förslag till författningsändringar, utan detta ankommer på varje departement. Däremot ingår det i vårt uppdrag att göra generella ställningstaganden till hur ändringar bör genomföras.

Redan här bör också påpekas att vi inte anser att en anpassning av formkrav nödvändigtvis måste ske genom att varje formkrav förändras. Vi menar i stället, vilket diskuteras nedan, att det finns ett antal olika metoder för att anpassa formkrav.

## 1.2 Arbetsgruppens arbete

I arbetsgruppen har departementen i enlighet med regeringens beslut representerats av rättschefen eller chefen för rättssekretariatet. Arbetsgruppen har sammanträtt vid fem tillfällen.

Departementen har, utöver representanterna i arbetsgruppen, haft kontaktpersoner på handläggarnivå, som stått i kontinuerlig kontakt med sekretariatet.

Huvuddelen av arbetet har bestått i inventering av formkrav. Efter inventeringen har vart och ett av formkraven analyserats, varvid man bedömt om formkravet hindrar elektroniska rutiner, och om det i sådant fall bör anpassas. Departementen har också gjort generella bedömningar av läget på respektive område.

Inventerings- och analysarbetet har i enlighet med uppdraget bedrivits självständigt i departementen. Sekretariatet har tillhandahållit projektstöd. Under arbetets gång har ett antal promemorior utarbetats för att tjäna som underlag för departementens arbete. Innehållet i dessa promemorior har i huvudsak inlutit i denna rapport.

## 1.3 Arbetets inriktning

En första utgångspunkt för vårt uppdrag är vad som ska förstås med ett formkrav och hur formkrav hindrar elektronisk kommunikation, dokumentation och ärendehantering.

### 1.3.1 Formkrav



Med formkrav avses krav på att ett dokument eller meddelande ska ha en viss form eller tillkomma på visst sätt för att ha en viss rättsverkan. Formkrav kan också föreskriva att en handling ska ha ett visst innehåll. Exempel på dessa typer av formkrav finns i reglerna om upprättande av testamente i 10 kap. ärvdabalken:

**1 §** Testamente skall upprättas skriftligen med två vittnen. I deras samtida närvaro skall testator underskriva testamentshandlingen eller vidkännas sin underskrift därå. Vittnena skola bestyrka handlingen med sina namn. De skola äga kännedom om handlingens egenskap av testamente, men det står testator fritt att låta dem veta dess innehåll eller ej.

**2 §** Testamentsvittnena böra vid sina namn anteckna yrke och hemvist. De böra ock å handlingen teckna intyg rörande tiden för bevitnandet samt övriga omständigheter som kunna vara av betydelse för testamentets giltighet.

Till formkraven kan också hänföras krav på att en handling ska utföras på visst sätt för att en viss rättsverkan ska inträffa. Exempel på detta är reglerna om ingående av äktenskap i 4 kap. äktenskapsbalken:

**1 §** Äktenskap ingås genom vigsel i närvaro av släktingar eller andra vittnen.

**2 §** Vid vigseln skall kvinnan och mannen samtidigt vara närvarande. De skall var för sig på fråga av vigsselförrättaren ge till känna att de samtycker till äktenskapet. Vigsselförrättaren skall därefter förklara att de är makar.

Följderna av att formkrav inte uppfylls kan variera. I flera fall, t.ex. det sistnämnda exemplet, föreskrivs att rättshandlingen blir ogiltig vid bristande uppfyllelse. Inom ramen för vårt uppdrag har vi inte funnit anledning att generellt analysera följderna av bristande uppfyllelse.

Gränsen för vad som är ett formkrav är inte helt entydig. För att söka begränsa området på ett fruktbart sätt har vi utgått dels från termer och lokutioner som typiskt sett betecknar formkrav, dels från situationer som kan tänkas innebära problem i samband med elektroniska rutiner. Även dessa situationer har identifierats genom användning av termer. En förteckning över de termer som identifierats har tagits med som bilaga till denna rapport. Även om denna förteckning inte på något sätt är uttömmande kan den illustrera hur projektets gränser till en början uppfattats av arbetsgruppen.

Arbetet har också kommit att beröra ett antal termer som vi funnit inte är formkrav i egentlig mening och därför strängt taget inte bort omfattas av kartläggningen. Dessa termer diskuteras emellertid också eftersom det visat sig att de i praktiken kan välla problem vid tillämpning på elektroniska rutiner.

### 1.3.2 Elektroniska rutiner

Vårt arbete ska enligt uppdraget inriktas mot formkrav som onödigtvis hindrar elektronisk kommunikation och elektronisk dokument- och ärendehantering. Därmed omfattas alla typer av metoder för automatiserad informationsbehandling. I författningstext förekommer andra termer som helt eller delvis täcker samma område, t.ex. ADB eller i modernare lagtexter automatiserad behandling. Däremot omfattas inte de aspekter av elektronisk kommunikation som omfattas av gällande telelag (1993:597) eller den föreslagna lagen om elektronisk kommunikation (prop. 2002/03:110), d.v.s. reglering av överföring av signaler via tråd, på optisk väg eller via andra elektromagnetiska överföringsmedier. Var gränsen går för det berörda området gentemot nämnda näringsrättsliga reglering av främst infrastruktur är i de flesta fall givet.

I rapporten använder vi termen elektroniska rutiner som en samlingsbeteckning på olika metoder för automatiserad informationsbehandling utom i de fall då exempelvis kommunikation

specifikt avses. Det bör observeras att vi inte anser att termen elektroniska rutiner bör användas i lagstiftning.<sup>1</sup>

Den tekniska bakgrunden diskuteras ytterligare i avsnitt 2.3 nedan.

### 1.3.3 Hur hindrar formkrav elektroniska rutiner?

Formkrav kan hindra att elektronisk kommunikation eller dokumentation används. Formkravens hindrande effekt består i att vissa termer eller lokutioner betecknar fysiska föremål eller handlingar som inte kan utföras elektroniskt.

I en del fall är det uppenbart att formkravet hindrar elektroniska rutiner genom att det tydligt anges att en viss form av kommunikation eller dokumentation ska användas. Detta gäller t.ex. i det fåtal fall då det explicit anges att en kommunikation ska ske med vanligt brev. Det gäller också i de fall då personlig inställelse föreskrivs. I dessa fall anvisas alltså uttryckligen en viss process, som inte ger utrymme för elektroniska rutiner.

I andra fall anvisas inte lika entydigt en viss form för kommunikation eller dokumentation, utan en mer allmän term används, som indirekt anvisar en viss kommunikationsform. Exempel på detta kan vara krav på undertecknande, som i och för sig inte anvisar att papper ska användas, men där det uppenbarligen är så att kravet inte kan fullgöras på annat sätt. En del av dessa mer allmänna termer är entydiga, andra är mer tveksamma.

Vidare kan det finnas praktiska hinder för elektroniska rutiner genom att det inte finns utrustning för att utföra en viss handling elektroniskt, t.ex. om en myndighet inte har utrustning för att ta emot elektroniska ansökningar. Ett sådant förhållande bör dock enligt vår mening inte anses vara ett hinder om den bakomliggande rättsliga regleringen inte hindrar användning av elektroniska rutiner.

Det kan inte entydigt sägas hur man ska förhålla sig till de fall då en viss process alltid sker med användning av traditionell,

---

<sup>1</sup> Jfr vad som sägs nedan, avsnitt 3.4, om ny terminologi.

pappersbaserad kommunikation. Det faktum att ett förfarande som styrs av en viss regel alltid görs på ett visst sätt behöver i och för sig inte innebära att regeln inte medger att det kan göras även på andra sätt. Tvärtom torde det, utifrån vår nedan anförda utgångspunkt att de flesta regler faktiskt är i någon mening teknikneutrala, vara så att många bestämmelser tillåter att ett förfarande görs på annat sätt än som ursprungligen varit avsett.<sup>2</sup>

Det finns slutligen också fall där ett formkrav anvisar en viss, icke elektronisk, kommunikationsväg utan att i och för sig utesluta andra alternativa kommunikationsvägar. Dessa formkrav bör inte heller anses hindra elektroniska rutiner även om de i och för sig inte heller påbjuder sådan kommunikation.

## 1.4 Rapportens disposition

Rapporten inleds i avsnitt 2 med en redogörelse för våra utgångspunkter och den tekniska och förvaltningspolitiska bakgrunden till vårt uppdrag.

I avsnitt 3 ger vi allmänna synpunkter på hur behovet av anpassningar av formkrav bör bedömas och på hur dessa anpassningar bör göras.

Avsnitten 4 och 5 bygger båda på genomgången av formkrav. I avsnitt 4 diskuteras några allmänna slutsatser om materialet, exempelvis avseende mängden berörda bestämmelser och dessas karaktär. Detta avsnitt innehåller också departementens generella bedömningar av sina respektive områden (avsnitt 4.6).

I det följande avsnittet diskuteras mer i detalj de vanligaste typerna av formkrav. Vi bedömer här vilka typer av formkrav som hindrar och inte hindrar elektroniska rutiner. Vi diskuterar också i en del fall hur de bör anpassas.

Slutligen redovisar vi i avsnitt 6 våra synpunkter och rekommendationer för det vidare arbete som föranleds av vår rapport.

---

<sup>2</sup> Se avsnitt 3.4.2.

I bilaga 2 redovisas den departementsvisa genomgången av bestämmelser med formkrav. Departementens övergripande synpunkter är också infogade i rapporten (avsnitt 4.6).



## 2 Bakgrund

### 2.1 Inledning

I detta avsnitt redovisas bakgrunden till vårt arbete. Den inledande delen om förvaltningspolitik utgör framför allt en bakgrund till de behov som föranleder vårt arbete och den politiska ramen för det. Delarna om teknisk och rättslig bakgrund har mer karaktär av förutsättningar för våra överväganden.

### 2.2 Förvaltningspolitisk bakgrund

Även om vårt uppdrag inte är begränsat till förvaltningsrätten, har det sin bakgrund i förvaltningspolitiken. I detta avsnitt redogörs därför för den förvaltningspolitiska bakgrunden till vårt arbete.<sup>3</sup>

Informationstekniken har en central roll i förvaltningspolitiken. Målet är att all information och service som med bibehållen eller ökad kostnadseffektivitet kan tillhandahållas elektroniskt också ska tillhandahållas elektroniskt. Syftet med arbetet är att öka tillgängligheten till myndigheters tjänster.

Den långsiktiga inriktningen är att ett ärende så långt möjligt bara ska kräva en enda myndighetskontakt. Detta ställer stora

---

<sup>3</sup> Den mest aktuella mer omfattande beskrivningen av den statliga förvaltningspolitiken finns i prop. 2002/03:1, utgiftsområde 2, bilaga 1 Statsförvaltningens utveckling. Se även t.ex. prop. 1997/98:136 Statlig förvaltning i medborgarnas tjänst, och prop. 1999/2000:86 Ett informationssamhälle för alla.

krav på samverkan mellan myndigheter, bl.a. avseende informationsutbyte. Genom att förenkla myndighetskontakterna på detta sätt är utvecklingen av elektroniska tjänster också ett instrument i regeringens arbete med regelförenklingar för att skapa bättre förutsättningar för småföretagen.

På flera områden finns redan mer eller mindre framskriden användning av säker elektronisk kommunikation mellan myndigheter och enskilda. Inom tullen används sedan länge elektroniska tulldeklarationer och andra dokument. Handläggningen inom tullen är elektronisk, och en stor del av alla handlingar ges också in elektroniskt. Även inom skatteförvaltningen är handläggningen elektronisk. Vissa deklarationer får också ges in elektroniskt.

Utvecklingstendensen är att förvaltningen strävar efter att hålla dokumenten digitala. Hos myndigheten finns handlingen endast i elektronisk form. Vid expedition av beslutet skrivs den elektroniska upptagningen ut på papper och skickas till mottagaren. Handlingen förvaras och arkiveras i sin elektroniska form och finns i pappersform bara hos mottagaren.

Utöver myndighetens kontakter med enskilda används säkra elektroniska kommunikationer även inom och mellan myndigheter. Utöver exemplen ovan kan nämnas t.ex. sjukvården, där elektroniska journalsystem används. Dessa omfattar funktioner för t.ex. identifiering av behöriga användare och läsning av dokument.

### 2.2.1 Förutsättningar på myndigheterna

I detta sammanhang finner vi det också vara på sin plats att lämna några ytterligare synpunkter på förutsättningar som ur rättslig synpunkt bör vara uppfyllda på myndigheterna innan de övergår till elektronisk kommunikation, dokumentation och ärendehandläggning.

Rättsregler som medger elektroniska rutiner är bara en av många förutsättningar som måste vara uppfyllda för att myndigheterna ska kunna övergå till elektroniska ansökningar och elek-



tronisk handläggning. Ytterligare förutsättningar avser t.ex. system, processer och författningsarbete.

Att säkra elektroniska rutiner över huvud taget finns är en grundläggande förutsättning för hela vårt arbete. Däremot är det inte givet att de tekniska förutsättningarna på myndigheterna är sådana att myndigheten omedelbart kan låta medborgare göra ansökningar elektroniskt även om detta är möjligt inom ramen för gällande rätt.

Myndigheten måste ha system som uppfyller tillräckligt höga säkerhetskrav t.ex. när det gäller utställarverifiering. Vilka och hur höga dessa krav ska vara kan variera från myndighet till myndighet, och det är varje myndighets ansvar att välja säkerhetsnivåer och säkerhetslösningar. För vissa typer av anmälningar eller ansökningar kan en mycket enkel säkerhetslösning vara tillräcklig, men i många fall krävs att myndigheten använder mycket avancerade och säkra lösningar för kommunikation med medborgarna. Det bör dock noteras att man inte bör anlita lösningar som är överdrivet avancerade när detta egentligen inte är nödvändigt.

Av vikt är att systemen är sådana att missbruk förebyggs. Detta kan ske på olika sätt. Exempelvis behövs kontroller av uppgifters riktighet och regler om återbetalning av felaktigt bekomna bidrag m.m. Även i traditionella system t.ex. för bidrag, måste det finnas mekanismer som förebygger missbruk. Även om vissa särskilda frågor gör sig gällande just i IT-sammanhang anser vi generellt att samma överväganden bör vara vägledande som i traditionella system.<sup>4</sup>

### 2.3 Teknisk bakgrund

Som bakgrund till våra överväganden ges i detta avsnitt några allmänna synpunkter på elektronisk kommunikation, dokumentation och ärendehantering. Syftet är att ge en översiktsbild över den tekniska bakgrunden till vårt arbete och att peka ut

---

<sup>4</sup> Jfr de straffrättsliga frågorna i avsnitt 2.4.5.

några ur vår synvinkel särskilt väsentliga drag hos elektroniska rutiner.<sup>5</sup>

En grundläggande egenskap hos digital information är att själva informationsinnehållet inte är bundet till en viss form eller en viss representation. Den digitala, elektroniska informationen är därför i vissa avseenden mer flyktig än analog, pappersbunden information. Å andra sidan kan man i ett digitalt, elektroniskt system åstadkomma mycket hög säkerhet på sätt som saknar motsvarighet vid pappershantering.

Det finns flera olika metoder för att åstadkomma säkra elektroniska rutiner, beroende på vilken säkerhetsfunktion och vilken säkerhetsnivå som eftersträvas. En säkerhetsåtgärd som de flesta någon gång stött på är användningen av en behörighetskod, t.ex. ett lösenord eller en PIN-kod. Sådana behörighetskontroller kan användas för att kontrollera identiteten hos den som använder t.ex. en terminal eller ett bankomatkort.

Många gånger kan sådana enkla säkerhetsåtgärder vara tillräckliga för att uppnå önskad säkerhetsnivå. Vid kommunikation över öppna nät, såsom Internet, används emellertid ofta olika tillämpningar av kryptografiska tekniker för att uppnå en tillräcklig grad av säkerhet. En sådan tillämpning är digital signatur, som i det följande beskrivs kortfattat.

### 2.3.1 Digitala signaturer

Alla elektroniska informationsmängder består av tal, oavsett om de för användaren framstår som text, bild, ljud eller någon annan representation. De kan därför alltid bearbetas maskinellt med matematiska metoder. Kryptering och signering innebär just att meddelandet bearbetas matematiskt med hjälp av en matematisk metod, en s.k. algoritm.

Utöver själva den signerade informationsmängden ingår i den matematiska operationen ett mycket stort, unikt tal, en s.k. nyckel. Därutöver kan andra värden, t.ex. klockslag, ingå.

---

<sup>5</sup> För utförligare diskussion av säker elektronisk kommunikation hänvisas till exempelvis prop. 1999/2000:117 Lag om kvalificerade elektroniska signaturer. m.m. s. 18-26.

Nyckeln kan förvaras kopplad till ett fysiskt föremål, t.ex. ett s.k. smart kort. Detta kallas för en hård lösning. I mjuka lösningar finns nyckeln i datorns minne och skyddas där t.ex. med kryptering.

Vid signering används i allmänhet asymmetrisk kryptering. Då används ett nyckelpar bestående av två sinsemellan olika nycklar: en hemlig och en öppen. Den hemliga nyckeln används av utställaren för att skapa signaturer. Den måste skyddas mot obehörig åtkomst. Den öppna nyckeln kan användas för att verifiera signaturer men inte för att skapa dem. Den öppna nyckeln kan spridas till alla som har anledning att verifiera en persons elektroniska signatur. Den kan inte missbrukas för att skapa en signatur som tycks härröra från innehavaren. Det går i praktiken inte heller att med hjälp av den öppna nyckeln beräkna den hemliga nyckelns värde.

Vid signering bearbetas meddelandet matematiskt i flera steg. Resultatet av bearbetningarna, signaturen, fogas till meddelandet. Signaturen är bunden till meddelandet på så sätt att ett visst meddelande, signerat av en viss utställare kan resultera i en och endast en signatur. Signaturen och den signerade datamängden kan sändas till en mottagare, t.ex. med e-post eller från ett webbformulär. Den kan också arkiveras eller sparas på annat sätt utan att kommuniceras.

Den som tar del av den signerade informationen, t.ex. mottagaren av ett meddelande, verifierar utställaren med hjälp av avsändarens öppna nyckel. Genom en sådan verifiering kan man med full säkerhet säkerställa dels att utställaren har använt den hemliga nyckel som är kopplad till den öppna nyckel som använts, dels att informationen inte förändrats sedan signerings-tillfället.

Säkerheten vid användning av digitala signaturer kan göras så hög att det i praktiken blir näst intill omöjligt att knäcka en nyckel. Det går heller inte att förfalska eller efterbilda en digital signatur på samma sätt som en underskrift. Den som inte har tillgång till en viss hemlig nyckel kan alltså inte skapa en signatur som förefaller vara skapad med den nyckeln. Förutsatt att endast

en person har haft tillgång till den hemliga nyckeln kan alltså en signatur med fullständig säkerhet knytas till den personen. Varje digital signatur kan dock, om tillräcklig tid och tillräckliga datorresurser står till förfogande, knäckas.

### 2.3.2 Långtidslagring av signaturer

I många fall ska en handling arkiveras under lång tid. Detta är normalt inget hinder mot elektroniska rutiner. Arkivförfattningarna omfattar även elektroniska handlingar och arkiveringskrav kan inte i sig sägas hindra elektroniska rutiner. Det finns också utvecklade rutiner för långtidslagring av elektroniskt material.<sup>6</sup>

Vid långtidslagring av elektroniskt signerade handlingar föreligger dock särskilda problem. Verifiering av signaturen förutsätter att man har tillgång till spärllistor som var aktuella vid tidpunkten för signeringen. Dessa spärllistor finns hos certifikatutfärdaren. Hur länge de sparas kan variera.

Vidare har elektroniska signaturer som åstadkoms med kryptering en begränsad teknisk livslängd. De är alltså inte säkra för all framtid. Hur lång tid en signatur är säker hänger samman med nyckelns storlek och den tillgängliga datorkapaciteten. Dessutom är livslängden avhängig av den framtida utvecklingen av matematiska metoder, vilken naturligtvis är omöjlig att förutse. För närvarande kan livslängden hos en signatur uppskattas till några år.<sup>7</sup>

Om signaturer ska lagras längre tid förutsätter det att man förlitar sig på andra säkerhetsrutiner än enbart verifiering av signaturen. Detta förutsätter rutiner som i och för sig liknar de rutiner som gäller vid långtidsarkivering av pappersmaterial. Normalt finns inga möjligheter att långt i efterhand kontrollera en namntecknings äkthet. Man får då i stället förlita sig på systemsäkerhetsåtgärder, t.ex. säker förvaring.

---

<sup>6</sup> Arkivering av IT-material diskuteras bl.a. i arkivutredningens slutbetänkande SOU 2002:78 Arkiv för alla – nu och i framtiden.

<sup>7</sup> En siffra som cirkulerat är cirka tio år. Nyare undersökningar indikerar att tiden är betydligt kortare.

### 2.3.3 PKI

För att digitala signaturer ska kunna garantera att utställaren är rätt person krävs ett administrativt system som garanterar att endast en person eller organisation har tillgång till den hemliga nyckeln samt att nyckelparet med säkerhet kan knytas till denna person eller organisation. I ett system med asymmetrisk kryptering sker detta i ett system som kallas public key infrastructure, PKI. Vanligen används detta uttryck även på svenska.

I ett PKI-system kopplas en öppen nyckel till en viss utställare med ett s.k. certifikat. Ett certifikat är en elektronisk handling där en betrodd part intygar att en viss öppen nyckel hör ihop med en viss utställare. I certifikatet finns uppgifter t.ex. om vem som innehar den hemliga nyckeln och om certifikatets giltighetstid. Om nyckelparet inte längre är tillförlitligt, t.ex. för att den hemliga nyckeln kommit på avvägar, spärras certifikatet. Certifikat kan exempelvis finnas i elektroniska katalogtjänster eller helt enkelt skickas med den signerade handlingen tillsammans med signaturen.

Till att börja med måste certifikatutfärdaren se till att nyckeln ursprungligen lämnas ut till rätt person. Detta kan ske på olika sätt. Om nyckeln finns på en fysisk nyckelbärare, t.ex. ett s.k. smart kort, kan mottagaren legitimera sig när nyckeln lämnas över. Vid mjuka lösningar används andra identifieringsmetoder för att garantera att nyckeln lämnas ut till rätt person.

Vidare måste systemet garantera att ingen annan än rätt person har tillgång till nyckeln under den tid den används. Detta säkerställs genom att nyckelbäraren fysiskt skyddas. Detta sker för hårda lösningar genom att användaren ser till att det nyckelbärande kortet inte kommer på avvägar, och för mjuka lösningar genom att nyckeln skyddas genom kryptering och genom att hårdvaran fysiskt skyddas.

För att koppla den enskilda signaturen till en viss person behövs ett system för att fastställa att den behöriga innehavaren av signeringsnyckeln verkligen är närvarande vid signeringstillfället. Den idag helt dominerande metoden är användning av en behörighetskod, t.ex. en PIN-kod. Tillsammans med andra säker-

hetsåtgärder, t.ex. fysiskt skydd av själva datorutrustningen och, i förekommande fall, nyckelbäraren, anses normalt relativt enkla identifieringssystem vara tillräckliga för att unikt identifiera en person.

#### 2.3.4 Elektroniska signaturer

Jämte termen digital signatur förekommer termen elektronisk signatur. Detta är bland annat den term som används i viss lagstiftning. Det brukar sägas att en elektronisk signatur är den elektroniska motsvarigheten till en traditionell namnteckning. Förstådd på detta sätt skulle en elektronisk signatur i praktiken beteckna en mängd olika lösningar med olika säkerhetsnivå, exempelvis en PIN-kod eller en digital signatur.

I 2 § lagen (2000:832) om kvalificerade elektroniska signaturer definieras begreppet något snävare som ”data i elektronisk form som är fogade till eller logiskt knutna till andra elektroniska data och som används för att kontrollera att innehållet härrör från den som framstår som utställare och att det inte har förvänskats”. Denna definition synes beskriva digitala signaturer men inte andra säkerhetslösningar. I praktiken avses med elektronisk signatur idag någon form av digital signatur.<sup>8</sup>

#### 2.3.5 Säkra elektroniska rutiner i förvaltningen

Den ovan beskrivna förvaltningsutvecklingen förutsätter att förvaltningen har tillgång till säker elektronisk kommunikation. Riksskatteverket har därför givits i uppdrag att under ett inledningsskede ha ett sammanhållande ansvar för administrationen av certifikat för elektronisk identifiering och elektroniska signaturer inom statsförvaltningen. Inom ramen för uppdraget har RSV i samarbete med Riksförsäkringsverket, Patent- och registreringsverket och Statskontoret utarbetat riktlinjer för myndigheternas användning av elektroniska signaturer och certifikat

---

<sup>8</sup> Angående terminologin se vidare Ds 1999:73 Elektroniska signaturer s. 24 f.

(se RSV M 2001:35). Riktlinjerna omfattar bl.a. rutiner och säkerhetskrav för att i PKI-system på myndighetsområdet utfärda och använda certifikat och nycklar, spärta certifikat och bedöma säkerhetsnivåer i olika lösningar.

Statskontoret har upphandlat tjänster för elektronisk identifiering och signering, som bygger på PKI-teknik. Upphandlingen baseras på de krav som tagits fram i ett samarbete mellan ovan nämnda myndigheter. Meningen är att en myndighet via ramavtalet ska kunna upphandla en komplett PKI-infrastruktur.

### 2.3.6 Sammanfattning

Sammanfattningsvis kan alltså sägas att det finns olika sätt att skydda informationen i IT-system. Den digitala informationen är i vissa avseenden flyktigare än pappersbunden information. Å andra sidan kan ett elektroniskt dokument i vissa avseenden vara mer beständigt än ett pappersdokument. I ett tillräckligt säkert system kan man fastställa när ett visst meddelande kom in i systemet eller om det manipulerats. När det gäller pappersdokument kan sådana kontroller knappast göras med någon större säkerhet.

Det är sällan möjligt att åstadkomma samma typ av säkerhet i ett elektroniskt system som i ett traditionellt, pappersbaserat. Detta innebär inte att det elektroniska systemet har lägre säkerhet, däremot innebär det att det ofta inte är möjligt att göra direkta analogier mellan ett elektroniskt och ett pappersbaserat förfarande.

## 2.4 Rättslig bakgrund

I detta avsnitt uppmärksammas några rättsfrågor och rättsområden som vi uppfattat som särskilt väsentliga förutsättningar för vårt arbete. Genomgången är mycket översiktlig och gör inga anspråk på fullständighet.

Generellt finns ingen särskild lagstiftning på IT-området som skiljer sig från lagstiftning på andra områden. Sådan speciell IT-lagstiftning, som griper över alla rättsområden, bör enligt vår mening som regel inte heller införas. Som framgår nedan har vi utgått från att reglering för IT-användning bör vara så teknikneutral som möjligt.

Detta innebär dock inte att det inte kan finnas lagstiftning som på ett eller annat sätt reglerar IT-användning. Till den särskilda IT-lagstiftning som kan vara relevant för vårt arbete hör lagen om elektroniska signaturer. Därför beskrivs kortfattat denna lag här. Vidare sägs något om EG-direktivet om elektronisk handel och andra informationssamhällets tjänster. Eftersom vårt arbete i betydande utsträckning berör förvaltningen sägs också något om de regler i tryckfrihetsförordningen (TF) och förvaltningslagen som kan sägas utgöra de grundläggande rättsliga förutsättningarna för IT-användningen i förvaltningen.

Huvudsakligen utgörs emellertid den rättsliga bakgrunden på de områden som redovisas i denna rapport av den övriga lagstiftningen på respektive område.

#### 2.4.1 Lagen om kvalificerade elektroniska signaturer

Lagen (2000:832) om kvalificerade elektroniska signaturer utgör den svenska implementeringen av EG-direktivet om ett gemenskapsramverk för elektroniska signaturer (1999/93/EG).<sup>9</sup> I lagen regleras två typer elektroniska signaturer: avancerade och kvalificerade signaturer. De senare ges en särställning. Övriga typer av elektroniska signaturer regleras inte i lagen.

En avancerad signatur är enligt 2 § en sådan signatur som

- är knuten uteslutande till en undertecknare,
- gör det möjligt att identifiera undertecknaren,
- är skapad med hjälpmedel som endast undertecknaren kontrollerar, och

---

<sup>9</sup> Se vidare Ds 1999:73 Elektroniska signaturer och prop. 1999/2000:117 Lag om kvalificerade elektroniska signaturer, m.m.



- är knuten till andra elektroniska data på ett sådant sätt att förvanskningar av dessa data kan upptäckas.

En kvalificerad signatur är en avancerad signatur som är framställd med en säker anordning för signaturframställning och baseras på ett s.k. kvalificerat certifikat. Det kvalificerade certifikatet ska ha visst innehåll. Certifikatutfärdaren måste också uppfylla vissa krav, vara anmäld hos tillsynsmyndigheten, som är Post- och telestyrelsen, samt underkasta sig ett visst skadeståndsansvar.

En säker anordning för signaturframställning ska enligt lagens 3 § säkerställa att

- signaturen är tillfredsställande skyddad mot förfalskning
- signaturframställningsdata i praktiken kan förekomma endast en gång,
- signaturframställningsdata med rimlig säkerhet inte kan härledas, och
- signaturframställningsdata på ett tillfredsställande sätt kan skyddas av den behörige undertecknaren, så att andra inte kan komma åt eller använda dem.

Anordningen får inte heller förändra de uppgifter som ska signeras elektroniskt eller hindra att de presenteras för undertecknaren före den elektroniska signeringen.

Lagen anger inga närmare tekniska krav på anordningarna, men om de överensstämmer med vissa av EG-kommissionen avgivna standarder ska kraven enligt 3 § anses uppfyllda. En anordning som anges vara säker får släppas ut på marknaden endast om den prövats av ett s.k. anmält organ.

I lagens 17 § finns en regel som berör formkrav och som lyder:

Om det i lag eller annan författning ställs krav på egenhändig underskrift eller motsvarande och om det är tillåtet att uppfylla kravet med elektroniska medel, skall en kvalificerad elektronisk signatur anses uppfylla kravet. Vid kommunikation med eller mellan myn-

digheter kan dock användningen av elektroniska signaturer vara för-  
enad med ytterligare krav.

Denna regel har dock för formkravens del ingen annan verkan än  
att en kvalificerad signatur måste godtas när ett formkrav enligt  
lag eller praxis får fullgöras med elektroniska rutiner. Den inne-  
bär inga ändringar avseende formkrav som inte tillåter elek-  
troniska rutiner.

#### 2.4.2 E-handelsdirektivet

Genom lag (2002:562) om elektronisk handel och andra infor-  
mationssamhällets tjänster genomförs direktivet 2000/31/EG  
om vissa rättsliga aspekter på informationssamhällets tjänster,  
särskilt elektronisk handel, på den inre marknaden (e-handels-  
direktivet). I direktivets artikel 9 föreskrivs att de rättsliga krav  
som ställs på avtalsprocessen i medlemsstaternas rättsystem inte  
får skapa hinder för att avtal ingås på elektronisk väg. Undantag  
görs för

- a) avtal som skapar eller överför rättigheter när det gäller fast  
egendom med undantag för hyresavtal,
- b) avtal som enligt lag kräver att domstolar, myndigheter eller  
yrken som inbegriper myndighetsutövning involveras,
- c) borgensavtal och andra säkerheter som tillhandahållits av  
personer som agerar utanför ramen för närings- eller yrkes-  
verksamhet, samt
- d) avtal som omfattas av familjerättsliga eller successionsrätts-  
liga bestämmelser.

För svensk del har direktivets bestämmelser föranlett ändring i  
konsumentkreditlagen. I övrigt innehåller direktivet inga regler  
som berör formkrav.<sup>10</sup>

---

<sup>10</sup> Se vidare Ds 2001:13 E-handelsdirektivet – genomförande av direktivet 2000/31/EG  
om vissa rättsliga aspekter på informationssamhällets tjänster s. 71 f och 103-113 och

### 2.4.3 2 kap. tryckfrihetsförordningen

Till de centrala regler som styr IT-användningen i förvaltningen hör reglerna om handlingsoffentlighet i 2 kap. TF.

Handlingsoffentligheten omfattar både traditionella handlingar, såsom pappersdokument av olika slag, och digital information i myndigheternas verksamhet. I 2 kap. 3 § TF förklaras vad som avses med begreppet handling. Med handlingar avses dels handlingar i traditionell bemärkelse – framställningar i skrift eller bild – dels s.k. upptagningar, t.ex. e-post, datafiler, video m.m. som kan avläsas eller på annat sätt uppfattas endast med tekniska hjälpmedel. Man kan uttrycka det så att en handling är något som innehåller information av något slag.<sup>11</sup>

TF började anpassas redan på 1970-talet till den digitalisering som då pågick i förvaltningen. Dess bestämmelser hindrar därför inte elektroniska rutiner. Den utgör ett exempel på hur ett regelverk genom praxis och lagstiftningsåtgärder kan anpassas till ny teknik inom ramen för ett traditionellt begreppssystem.<sup>12</sup>

### 2.4.4 Förvaltningslagen

Förvaltningslagen innehåller generella regler om myndigheternas handläggning av ärenden m.m. Den innehåller bland annat regler som berör myndigheternas inkommande och upprättade handlingar. Dessa regler utgör en minsta gemensam nämnare för förvaltningen och är subsidiära i förhållande till regler i olika specialförfattningar. Förvaltningslagen är tillämplig också på elektronisk kommunikation, dokumentation och ärendehandläggning. Detta framgår av förarbetena, där följande sägs:<sup>13</sup>

---

prop. 2001/02:150 Lag om elektronisk handel och andra informationssamhällets tjänster, m.m. s. 30 f. och 78-86.

<sup>11</sup> Se vidare om handlingsbegreppet i avsnitt 5.6.

<sup>12</sup> Se vidare SOU 2001:3 Offentlighetsprincipen och den nya tekniken och proposition 2001/02:70 Offentlighetsprincipen och informationstekniken.

<sup>13</sup> Prop. 1985/86:80 s. 57

Under senare år har myndigheterna i allt större utsträckning kommit att använda datorer vid sin ärendehandläggning. Detta hjälpmedel kan i vissa fall användas så att själva handläggningen automatiseras helt eller delvis. Lagen är tillämplig också i dessa fall.

Generellt krävs alltså inga särskilda åtgärder för att IT-anpassa förvaltningslagen.<sup>14</sup>

I detta sammanhang bör nämnas att regeringen i prop. 2002/03:62 Några förvaltningsrättsliga frågor har föreslagit att en ny bestämmelse om myndigheternas e-postanvändning införs i 5 §. Regeln innebär att myndigheterna ska se till att enskilda kan kontakta dem med e-post och fax och få svar på samma sätt. Denna regel är ett förtydligande av vad som redan får anses gälla enligt god förvaltningssed. Den föreslagna regeln har ingen betydelse för formkrav.<sup>15</sup>

#### 2.4.5 14 och 15 kap. brottsbalken

I detta avsnitt behandlas några frågor om kopplingen mellan formkrav och straffbestämmelser.

Det finns flera straffbestämmelser som anknyter till formkrav. De bestämmelser som är berörda återfinns i första hand bland förfalskningsbrotten i 14 kap. BrB och bland sanningsbrotten i 15 kap. BrB. Flera bestämmelser i dessa kapitel är kopplade till traditionellt undertecknande eller innehåller andra formkrav. Som ett exempel på förfalskningsbrott kan nämnas bestämmelsen om urkundsförfalskning i 14 kap. 1 § BrB:

Den som, genom att skriva annan, verklig eller diktad, persons namn eller genom att falskeligen förskaffa sig annans underskrift eller annorledes, framställer falsk urkund eller ock falskeligen ändrar eller utfyller äkta urkund, dömes, om åtgärden innebär fara i bevishänseende, för urkundsförfalskning till fängelse i högst två år.

<sup>14</sup> Se dock Justitiedepartementets kommentar till den egna regelgenomgången, avsnitt 4.6.2.

<sup>15</sup> Prop. 2002/03:62 Några förvaltningsrättsliga frågor, Ds 2001:25 Några förvaltningsrättsliga frågor.

Såsom urkund anses protokoll, kontrakt, skuldebrev, intyg och annan handling, som upprättats till bevis eller eljest är av betydelse såsom bevis, så ock legitimationskort, biljett och dylikt bevismärke.

Som exempel på sanningsbrott kan nämnas bestämmelsen om osann försäkran i 15 kap. 10 § BrB:

Om någon i skriftlig utsaga, som jämlikt lag eller författning avgives under edlig förpliktelse eller på heder och samvete eller under annan dylik försäkran, lämnar osann uppgift eller förtiger sanningen, dömes, om åtgärden innebär fara i bevishänseende, för osann försäkran till böter eller fängelse i högst sex månader eller, om brottet är grovt, till fängelse i högst två år.

Det är oklart i vilken utsträckning dessa och andra liknande straffbestämmelser omfattar elektroniska rutiner. I praxis har förfalskningsbrotten kommit att tillämpas på vissa företeelser som var okända när straffbestämmelserna infördes, exempelvis färdskrivare och fax. Någon praxis avseende alla sådana nya företeelser föreligger inte. Rättsläget får därför i vissa delar betraktas som osäkert.

Även andra straffrättsliga bestämmelser kan aktualiseras vid användning av signerade dokument och urkunder. I många fall kan ansvar för bedrägeri aktualiseras. Detta gäller t.ex. vid ansökningar om bidrag och liknande. I andra fall kan ansvar enligt specialstraffrätt, t.ex. skattebrott, aktualiseras.

Att ansvar för bedrägeri kan komma i fråga innebär i och för sig inte att bestämmelserna i 14 och 15 kap. BrB är irrelevanta. Ett straffansvar som är kopplat till exempelvis undertecknandet kan nämligen inskräpa vikten av att lämna riktiga uppgifter.

Behovet av straffsanktioner bör dock i och för sig inte överdrivas. Det är exempelvis mycket få som döms för brottet osant intygande. I många fall är som nämnts bedrägeriansvar aktuellt, i andra fall specialstraffrättsliga bestämmelser. Den diskrepans som uppstår mellan traditionella förfaranden som omfattas av straffansvaret och elektroniska som inte omfattas bör inte heller

överdrivas. Då ansvar för urkundsbroten sällan aktualiseras är betydelsen av det straffria området i realiteten inte särskilt stor.

Det bör också påpekas att det väsentliga inte är att straffa missbruk utan att förebygga brottsligt och annat missbruk av systemen. Detta sker inte genom att straffbelägga vissa handlingar, utan genom att systemen är säkra, möjligheterna till missbruk små, och risken för upptäckt hög.

Mot bakgrund bl.a. av det i vissa delar oklara rättsläget finns det ett behov av att se över nuvarande reglering av förfalsknings- och sanningsbrott med avseende på elektroniska rutiner, även om det knappast föreligger något behov av akuta åtgärder. Utredningsbehovet har uppmärksammats inom Justitiedepartementet. Frågorna föranleder emellertid många principiella ställningstaganden och kräver därför ingående analys. Exempelvis är det vid utformningen av ny strafflagstiftning av stor vikt att den nya regleringen blir så teknikneutral som möjligt. Det vore t.ex. inte lämpligt att införa ny terminologi som anknyter till viss teknik och som riskerar att inom kort bli inaktuell på grund av den tekniska utvecklingen. Det är också viktigt att regleringen utformas så att det straffbara området kan överblickas och får tydliga gränser.

Mycket talar för att översynen bör göras inom ramen för en särskild utredning. Justitiedepartementet har för avsikt att under 2003 tillsätta en utredning för översyn av 14 och 15 kap. BrB. Översynen skall bl.a. ske utifrån de särskilda svårigheter som uppkommer som en följd av användningen av modern informationsteknologi.

I detta sammanhang bör nämnas att frågorna tidigare har utretts av Datastraffrättsutredningen i SOU 1992:110 Information och den nya informationsteknologin – straff- och processrättsliga frågor m.m. I det betänkandet föreslås omfattande ändringar i BrB, bland annat innefattande förslag till ny terminologi. Utredningens förslag har inte lett till lagstiftning och får numera anses ha blivit mer eller mindre föråldrade.

Departementens arbete med översyn av formkrav har bedrivits utifrån förutsättningen att den straffrättsliga regleringen i BrB inte till alla delar täcker de elektroniska förfarandena.

#### 2.4.6 Den rättsliga miljön

Slutligen kan det vara på sin plats att beskriva den rättsliga miljön i övrigt för elektroniska signaturer särskilt i offentlig verksamhet. Utöver reglering i lag och förordning sker en hel del reglering av myndigheternas IT-användning på annat sätt. Dels kan myndigheten ha föreskrifter för den egna IT-användningen. Därutöver kan det finnas andra myndigheter som utfärdar föreskrifter som på olika sätt påverkar myndigheternas IT-användning. Ett typexempel på detta är Riksarkivets föreskrifter, som bland annat anvisar vissa tekniska standarder som får användas.

Slutligen bör nämnas att även gemensamma ramupphandlingar utgör en väsentlig del av styrningen av IT-användningen i den statliga förvaltningen.





## 3 Generella synpunkter på anpassning av formkrav

### 3.1 Inledning

I detta avsnitt redovisas våra generella synpunkter på hur arbete med anpassning av formkrav för att möjliggöra elektroniska rutiner bör bedrivas.

Först lämnas några allmänna synpunkter på riktlinjer som under arbetet i departementen varit vägledande för arbetet med bedömning av behovet av anpassning för att möjliggöra elektroniska rutiner. Därefter diskuteras olika angreppssätt vid anpassning av formkrav. Slutligen diskuteras några formkrav som tillåter eller föreskriver elektroniska rutiner. Denna diskussion bör bilda utgångspunkt för vidare arbete med anpassning av formkrav, såväl i det fortsatta arbetet i Regeringskansliet som i arbete med myndighetsföreskrifter.

### 3.2 Vilka formkrav behöver anpassas?

**Arbetsgruppens bedömning:** För de formkrav som rör statliga myndigheter bör utgångspunkten vara att behov av anpassning föreligger för alla hindrande formkrav.

För formkrav inom andra rättsområden får bedömning av anpassningsbehovet göras från fall till fall utifrån de särskilda förutsättningarna på respektive område.

I vårt uppdrag ligger att ta ställning till om de formkrav som bedöms onödigtvis hindra elektroniska rutiner bör anpassas så att hindren avlägsnas. Såsom uppdraget är formulerat uppfattar vi att utgångspunkten bör vara att behov av anpassning kan sägas föreligga när ett hindrande formkrav identifierats.

När det gäller de författningar som reglerar de statliga myndigheternas verksamheter aktualiseras den förvaltningspolitiska ambitionen att alla offentliga tjänster som kostnadseffektivt kan tillhandahållas elektroniskt också ska tillhandahållas elektroniskt.<sup>16</sup> Detta medför att utgångspunkten bör vara att hindrande formkrav i sådana bestämmelser bör anpassas. Eftersom de förvaltningspolitiska målen förverkligas i första hand av myndigheterna själva, bör myndigheternas arbete kunna vägleda departementen i prioriteringarna av det fortsatta arbetet.

För formkrav inom andra rättsområden får bedömning av anpassningsbehovet göras från fall till fall utifrån de särskilda förutsättningarna på respektive område.

### 3.3 Vilka formkrav behöver inte anpassas?

**Arbetsgruppens bedömning:** Det kan finnas goda skäl att inte anpassa formkrav. Bland skälen mot att anpassa formkrav kan framhållas:

- Formkrav som inte hindrar elektroniska rutiner bör inte anpassas genom förtydliganden.
- Det kan finnas anledning att avvakta utveckling, t.ex. teknisk eller rättslig, på andra områden innan anpassning kan göras.
- Det kan i en del fall finnas anledning att överväga om formkravet i sig utgör hindret, eller om hela den process varav formkravet är en del bör ses över.
- På vissa områden kan elektroniska rutiner över huvud taget inte vara lämpliga.

---

<sup>16</sup> Se avsnitt 2.2

- Regler som rör situationer där elektroniska rutiner inte används och förmodligen inte kommer att användas behöver inte anpassas.

Det kan i vissa fall finnas goda skäl att tills vidare inte anpassa formkrav för att medge elektroniska rutiner. I detta avsnitt ges några synpunkter på vilka överväganden som kan vara aktuella. Det bör dock betonas att omständigheterna skiftar från område till område. Här diskuterar vi bara några

Utöver de synpunkter som nämns i det följande bör påpekas att det finns ett antal formkrav för vilka för närvarande inte kan avgöras om de bör anpassas eller inte, eftersom det kräver ytterligare analysarbete.

### 3.3.1 Formkrav som inte hindrar elektroniska rutiner

Även om det kan vara självklart vill vi särskilt framhålla att formkrav som inte hindrar elektroniska rutiner inte behöver anpassas. De bör heller inte förtydligas så att det framgår att elektroniska rutiner är tillåtna. Sådana förtydliganden riskerar att bidra till en ökad förvirring kring rättsläget avseende elektroniska rutiner.

Det finns inget generellt förbud mot elektroniska rutiner. Det finns därför inte anledning att generellt eller i enskilda fall uttryckligen tillåta sådana. Detta skulle utan tvivel bidra till en ökad förvirring, eftersom man motsatsvis kan ledas till den felaktiga bedömningen att elektroniska rutiner är förbjudna när de inte är uttryckligen tillåtna.

### 3.3.2 Formkrav som inte kan anpassas utan utveckling på andra områden

I vissa fall kan finnas formkrav som hindrar elektroniska rutiner, och där det från allmänna utgångspunkter vore principiellt motiverat att undanröja formkraven, men där det finns skäl att av-

vakta utvecklingen på något annat område innan en anpassning av formkraven kan göras. Utvecklingen kan vara såväl teknisk som rättslig. Exempel på sådana överväganden gäller arkivering av signaturer och relevant straffrättslig reglering.<sup>17</sup>

På områden där det finns ett ovillkorligt krav på att en signerad handling ska kunna sparas mycket länge är det rimligt att vänta med att anpassa reglerna till dess att det finns inarbetade tekniker och rutiner för långtidslagring av signerade handlingar. På liknande sätt gäller att det kan finnas fall där kravet på straffrättsliga sanktioner gör sig särskilt starkt gällande. Då kan det enligt vår mening vara lämpligt att avstå från att ändra reglerna så att de tillåter elektroniska rutiner.

### 3.3.3 Fall där formkravet i sig inte är det egentliga hindret

För en del bestämmelser gäller att det inte är formkraven i sig som är det egentliga hindret för elektroniska rutiner, utan den process som formkravet är en del av. I en ansökningssituation kan det exempelvis finnas krav på att det till ansökan ska fogas bilagor. Att i ett sådant fall tillåta elektroniska bilagor framstår enligt vår mening som mindre långsiktigt. Istället bör man utforma en ny reglering i anslutning till att elektroniska rutiner införs på området.

I sådana fall anser vi inte att det är fruktbart att endast avlägsna formkravet för att möjliggöra elektroniska rutiner. Tvärtom kan det vara kontraproduktivt att göra detta, eftersom det skulle innebära att en olämplig procedur konserveras. Arbete med anpassningar bör enligt vår mening anstå och göras i samband med att de aktuella processerna ses över. Detta kan vara fallet när en myndighet står i begrepp att införa en lösning men saknar erforderligt författningsstöd.

### 3.3.4 Områden där elektroniska rutiner inte är lämpliga

---

<sup>17</sup> Se om arkivering av signerade handlingar avsnitt 2.3.2 och om straffrättsfrågorna avsnitt 2.4.5.

Naturligtvis kan det finnas områden där det av olika skäl över huvud taget inte är lämpligt med elektroniska rutiner. I genomgången har ett sådant område identifierats exempelvis i familjerätten. I dessa fall finns naturligtvis goda skäl att inte anpassa reglerna för sådana rutiner. Detta utesluter i och för sig inte att utvecklingen i samhället i framtiden kommer att leda till att elektroniska rutiner kan komma att användas även på dessa områden.

### 3.3.5 Lågprioriterade anpassningar

På många områden kan det vara så att behovet av och intresset för att övergå till elektroniska rutiner är mycket begränsat. På förvaltningens område kan det t.ex. gälla myndigheter med mycket få ärenden, och där ärendena inte har sådan karaktär att handläggningen underlättas väsentligt vid en övergång till elektronisk handläggning. Det kan också gälla när reglerna är mer eller mindre obsoleta men av någon anledning ändå inte bör upphävas.

I de fall då det i och för sig finns förutsättningar att ändra formkrav som hindrar elektroniska rutiner i så måtto att det vore fullt möjligt att införa elektroniska rutiner utan risk för rättsförluster, men där det inte finns några planer på att införa elektronisk hantering och där det inte heller framstår som omedelbart motiverat att införa en sådan möjlighet, bör det vara rimligt att avstå från att göra ändringar.

## 3.4 Hur bör formkraven anpassas?

<p><b>Arbetsgruppens bedömning:</b> Vid anpassning av hinderande formkrav för att medge elektroniska rutiner bör man eftersträva</p> <ul style="list-style-type: none"><li>- långsiktighet och teknikneutralitet, t.ex. genom att undvika onödigt teknisk terminologi, och</li></ul>
--

- reglering på låg nivå, dvs. man bör inte ge överdrivet detaljerade föreskrifter i lag eller förordning när andra styrmedel är mer ändamålsenliga.  
Anpassning av enskilda bestämmelser är att föredra framför reglering med generellt genomslag.

I detta avsnitt redovisas några övergripande synpunkter på hur anpassning av formkrav bör ske. De ställningstaganden som görs avseende regleringstekniker hänger samman med den fortsatta processen i förändringsarbetet, som diskuteras i avsnitt 6.

#### 3.4.1 Långsiktighet

En övergripande målsättning bör vara att nya bestämmelser ska vara någorlunda långsiktiga. Exakt vad detta kan innebära skiftar från område till område. Det är inte rimligt att införa ändringar som tillåter elektroniska rutiner endast för sakens skull. Det måste vara sakligt motiverat. Det finns annars risk att lösningarna kommer att visa sig mindre ändamålsenliga i framtiden.<sup>18</sup>

#### 3.4.2 Teknikneutralitet

De traditionella formkraven har i många fall oförändrade använts genom åren. I en del fall har de använts för nya företeelser trots att förutsättningarna ändrats fundamentalt. Ett skäl till detta är otvivelaktigt att vissa formkrav i större eller mindre utsträckning varit i någon mening teknikneutrala.

Den exakta innebörden av den ofta förekommande termen teknikneutral är svår att bestämma entydigt. I detta sammanhang kan den förstås som att författningar inte i onödan bör reglera val av tekniska lösningar eller genom sin terminologi anknyta till för tillfället tillgänglig teknik. Däremot förtjänar det att påpekas att äldre lagstiftning inte nödvändigtvis är mer teknikneutral än modern. Exempelvis förekommer ju telegram i flera författning-

<sup>18</sup> Jfr vad som nyss sagts om fall där formkravet inte är det egentliga hindret, avsnitt 3.3.3.

ar.<sup>19</sup> Sådan äldre teknikorienterad lagstiftning kan varna lagstiftaren för att alltför frikostigt använda teknisk terminologi, som kanske är inaktuell redan efter en kort tid.

Strävan efter teknikneutralitet innebär också enligt vår uppfattning att känd och hävdvunnen rättslig terminologi och begreppsbildning bör användas i ny reglering i den utsträckning det är möjligt och ändamålsenligt. Det är enligt vår mening ofta olämpligt att införa alltför tekniskt präglad terminologi eller att nyskapa begrepp. Detta innebär att det ibland kan vara påkallat att använda begreppsbildning som är speciell för ett visst område, och ibland att använda begreppsbildning som ansluter till reglering av IT-användning på andra områden.

Samtidigt bör den använda terminologin, i de fall det är relevant, ansluta till tekniska förutsättningar så att den blir tekniskt meningsfull. Detta betyder emellertid inte att den rättsliga terminologin bör vara beroende av den tekniska. Det kan kanske i något fall också vara påkallat att ta tillfället i akt och modernisera terminologin.

### 3.4.3 Reglering på låg nivå

Regler i lagar och förordningar bör inte vara onödigt detaljerade. Det är enligt vår mening inte meningsfullt att i lag eller förordning föreskriva vilka tekniska lösningar som bör anlitas i olika system eller vilka säkerhetsnivåer systemen bör ha. Det är också i enlighet med strävan att göra formkraven teknikneutrala att val av teknisk lösning inte görs i lag eller förordning, utan överlämnas till tillämparen. I samtliga exempel på formkrav nedan gäller att bestämmelsernas innebörd måste preciseras.

När det gäller myndigheters användning av elektroniska rutiner bestäms denna dessutom i praktiken av ytterligare styrmedel utöver författningar. På det område som omfattas av förvaltningsrätten kommer valet av tekniska lösningar att styras exempelvis av föreskrifter, standarder och gemensamma upphandling-

---

<sup>19</sup> jfr också den tidigare nämnda regeln i förvaltningslagen om myndigheternas skyldighet att ta emot e-post, avsnitt 2.4.3.

ar. Det kommer att behövas omfattande formell och informell samordning för att åstadkomma den gemensamma infrastruktur som krävs för elektroniska rutiner inom förvaltningen.<sup>20</sup> Lagstiftaren bör kunna förlita sig på att myndigheterna väljer tekniska lösningar på ett ansvarsfullt sätt.

Man kan i sammanhanget göra en jämförelse med traditionella kommunikations- och dokumentationsformer. I exempelvis regler om underskrift anges ju inte att en viss typ av arkivbeständig penna ska användas. I praktiken används av myndigheterna arkivbeständiga pennor och papper, bland annat för att det finns andra samordningsformer, såsom föreskrifter från Riksarkivet, gemensamma upphandlingar osv. Att använda ett allmänt uttryck som elektronisk signatur i stället för ett mer precist, tekniskt uttryck står därför enligt vår mening bättre i överensstämmelse med hur formkrav traditionellt utformas.

När det gäller lagstiftning som berör förhållanden mellan enskilda bör det övervägas om den närmare utformningen av tekniska lösningar kan överlåtas på de inblandade parterna. Här kan de närmare kraven utformas dels i avtal mellan parterna, dels genom praxis som så småningom kommer att utbildas avseende bevisvärdering etc. Samtidigt kan det naturligtvis finnas skäl, t.ex. konsumentskyddsintressen, som talar för en mer detaljerad reglering i lag.

#### 3.4.4 Generell eller specifik reglering

En väsentlig fråga är hur generell man bör göra en reglering som tillåter elektroniska rutiner på områden som omfattas av formkrav. Den ena extrempunkten utgörs av att man ändrar varje bestämmelse som innehåller formkrav så att det tydliggörs att elektroniska rutiner kan användas och vilka krav dessa måste uppfylla.

Det motsatta angreppssättet innebär att man inför en generell bestämmelse som föreskriver att samtliga formkrav av en viss typ

---

<sup>20</sup> Se avsnitt 2.2 och 2.4.6.



(t.ex. namnunderskrift) ska anses uppfylla med vissa elektroniska rutiner (t.ex. elektronisk signatur). Exempel på detta saknas i svensk rätt men finns i den finska lagen (13/2003) om elektronisk kommunikation i myndigheternas verksamhet, i vars 9 § sägs:

Vid anhängiggörande och behandling av ärenden uppfyller också elektroniska dokument som sänts till en myndighet kravet på skriftlig form. Om det vid anhängiggörande eller behandling av ett ärende krävs en undertecknad handling, uppfylls kravet på underskrift också genom en sådan elektronisk signatur som avses i 18 § lagen om elektroniska signaturer.

Detta innebär alltså att man föreskriver att alla formkrav av en viss typ får fullgöras med en viss typ av elektroniska rutiner vid all kommunikation med förvaltningen. Man kan tänka sig en regel som är än mer vidsyftande än den finska, nämligen en som inte är begränsad till förvaltningen utan omfattar all kommunikation och dokumentation i samhället.

Mellan de båda extrempunkterna finns olika möjliga varianter. Man kan exempelvis tänka sig regler med generell verkan inom ett begränsat område, t.ex. en viss myndighet eller en viss typ av ärenden.

En generell regel som jämställer elektroniska signaturer med vissa traditionella formkrav har tidigare avvisats.<sup>21</sup> Eftersom detta ställningstagande inte föregåtts av någon generell översyn av formkrav finner vi oss föranledda att än en gång ta ställning till denna fråga. Genomgången har visat att formkraven kan betecknas på många olika sätt, och att vissa formkrav förekommer ett fåtal gånger, medan andra är mycket vanliga. Det har också framkommit att formkrav kan ha olika innebörd och olika syften, även när de är likalydande. Formkraven har också många olika bevekelsegrunder och särskilda omständigheter måste beaktas på olika områden. Det har också visat sig att ett antal formkrav bör behållas och även fortsättningsvis hindra elektroniska rutiner.

---

<sup>21</sup> Ds 1998:14 s. 183 ff.

Sammantaget är det vår uppfattning att det inte är lämpligt att införa en regel som generellt föreskriver att exempelvis krav på underskrift får fullgöras på visst sätt med elektroniska rutiner. Vi anser inte heller att det är lämpligt att införa en regel som föreskriver detta för förvaltningen. Däremot utesluter vi inte att det kan finnas skäl att på vissa områden införa regler som föreskriver att formkrav kan fullgöras på visst sätt eller att samtliga kommunikationer ska ha viss form.

Avslutningsvis bör påpekas att valet av regleringstekniskt angreppssätt också hänger samman med vilket angreppssätt som väljs i processuellt hänseende.<sup>22</sup>

### 3.4.5 Analog eller digital reglering

Här bör också noteras att två tänkbara angreppssätt är möjliga när det gäller förhållandet mellan traditionella formkrav och elektronisk kommunikation och dokumentation. Det finska exemplet ovan bygger på att de traditionella formkraven anses uppfyllda på ett visst nytt sätt. En liknande konstruktion finns i 4 kap. 4 § andra stycket lagen (2001:1227) om självdeklarationer och kontrolluppgifter:

Med ett elektroniskt dokument avses en upptagning som har gjorts med hjälp av automatiserad databehandling och vars innehåll och utställare kan verifieras genom ett visst tekniskt förfarande. I så fall får kravet enligt 3 § på underskrift uppfyllas med elektroniska medel.

Här tillämpas alltså en form av analogiresonemang.

Man kan också tänka sig en reglering som föreskriver nya formkrav som hänför sig enbart till den elektroniska miljön utan särskilt samband med de traditionella formkraven. Då är det alltså inte fråga om att fullgöra traditionella formkrav med nya medel, utan att föreskriva särskilda elektroniska formkrav. Detta

---

<sup>22</sup> Se avsnitt 6.3.

skulle kunna kallas för digital reglering. Båda dessa förhållnings-sätt är förenliga med strävan efter teknikneutralitet.

Det senare angreppssättet är den metod som tillämpas i de fall då ett elektroniskt förfarande regleras utan att det finns någon reglering för traditionella metoder. Detta gäller t.ex. bestämmelsen om taxeringsbeslut i 1 a § taxeringsförordningen (1990:1236), som föreskriver att "[b]eslut i ett ärende enligt taxeringslagen (1990:324) får sättas upp i form av ett elektroniskt dokument". Ett annat exempel är 9 § konsumentkreditlagen (1992:830) som föreskriver att konsumentkreditavtal ska "under-tecknas av konsumenten eller signeras av denne med en sådan avancerad elektronisk signatur som avses i 2 § lagen (2000:832) om kvalificerade elektroniska signaturer".

Här är det alltså fråga om alternativa förfaranden, men självständiga formkrav. Kravet på underskrift fullgörs inte med elektronisk signatur, utan kravet på elektronisk signatur är ett alternativt formkrav. En generell variant av detta regleringssätt vore att t.ex. föreskriva att all elektronisk kommunikation med förvaltningen ska ha en viss form.

Gränsen mellan de två angreppssätten kan vara flytande. Oftast är det förmodligen inte av någon större betydelse vilket synsätt som anläggs. I detta sammanhang vill vi endast fästa uppmärksamheten på att båda synsätten är möjliga. Vi menar också att det vid arbetet med varje enskild bestämmelse kan vara av vikt att reflektera över följderna av det ena eller andra angreppssättet.

### 3.5 Utformning av formkrav

**Arbetsgruppens bedömning:** Nya formkrav, som tillåter elektroniska rutiner, måste utformas utifrån förutsättningarna på varje enskilt område.

I detta avsnitt diskuteras några olika sätt att utforma formkrav som tillåter elektroniska rutiner. Diskussionen utgår från lösningar som finns i gällande författningar. Dessa formkrav kan

förekomma både som alternativ till traditionella formkrav och som självständiga formkrav.

Bedömningen av hur formkrav som tillåter elektroniska rutiner ska utformas måste göras på varje område med beaktande av de särskilda hänsyn som gör sig gällande. Vi anvisar därför inte någon av dessa lösningar som generell standardlösning.

### 3.5.1 Elektronisk överföring

Ett enkelt sätt att utforma lagstiftning så att den tillåter elektroniska rutiner är att ange detta uttryckligen i lagtexten. Ett exempel på hur detta kan göras finns i 6 kap. 4 § förordningen (2001:650) om vägtrafikregister:

En ansökan om registrering skall göras av fordonets ägare och vara skriftlig. Den får överföras elektroniskt på det sätt Vägverket föreskriver.

Med en sådan bestämmelse lämnas tillämparen (i detta fall myndigheten) frihet att välja tekniska lösningar för kommunikationssätt och säkerhet. I enlighet med vad som sagts ovan bör en sådan lösning normalt vara fullt gångbar när en myndighet ska implementera regeln och det inte finns anledning att befara missbruk av den frihet regeln ger. När det gäller reglering som avser förhållandet mellan enskilda, t.ex. i konsumentförhållanden, kan denna utformning kanske vara mindre lämplig.

Denna typ av regler kan övervägas där det finns ett uppenbart behov av förtydliganden. Generellt anser vi dock att förtydliganden är överflödiga i de fall reglerna inte hindrar elektroniska rutiner. Som nämnts ovan finns till och med en risk att de förvirrar mer än de förtydligar.<sup>23</sup> De bör därför enligt vår mening inte införas i nya regler där det inte är särskilt motiverat.

### 3.5.2 Medium för ADB

---

<sup>23</sup> Se avsnitt 3.3.1.

På några ställen finns bestämmelser som anger att vissa uppgifter får lämnas på medium för automatisk databehandling. I vissa fall används det modernare uttrycket automatiserad behandling. Ett exempel är 9 § förordningen (2001:588) om behandling av uppgifter i skatteförvaltningens beskattningsverksamhet:

Utlämnande av uppgifter enligt 11-15 §§ får göras på medium för automatiserad behandling, om det inte finns hinder mot det enligt någon författning.

Denna typ av regler förekommer exempelvis i registerförordningens regler om utlämnande. I sådana och liknande fall kan det vara motiverat med denna typ av förtydligande regler. I övrigt gäller vad som sagts ovan om regler om elektronisk överföring.

### 3.5.3 Elektroniska dokument

De två ovannämnda regleringssätten tillåter elektroniska rutiner utan att ställa upp några närmare krav på formerna för dessa. Det kan emellertid finnas fall då det finns anledning att närmare reglera hur en kommunikation eller dokumentation ska ske, framför allt avseende utställarverifikation.

I ett antal författningar finns bestämmelser om *elektroniska dokument*. Detta begrepp härrör från bestämmelserna om tulldatasystemet och förekommer i ett femtontal författningar. Elektroniskt dokument definieras som "en upptagning som har gjorts med hjälp av automatiserad behandling och vars innehåll och utställare kan verifieras genom ett visst tekniskt förfarande". Vissa mindre variationer förekommer,<sup>24</sup> men avsikten torde vara att de något olika definitionerna ska ha samma innebörd. I SOU 1996:40 Elektronisk dokumenthantering föreslås att begreppet införs som generellt begrepp inom förvaltningsrätten. Det förslaget har inte lett till lagstiftning.

---

<sup>24</sup> I vissa författningar sägs automatisk databehandling i stället för automatiserad behandling, och i vissa författningar sägs endast en upptagning.

Ett exempel på en bestämmelse där detta begrepp används är 4 kap. 4 § lagen (2001:1227) om självdeklarationer och kontrolluppgifter:

Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer får föreskriva eller i enskilda fall medge att självdeklaration får lämnas i form av ett elektroniskt dokument.

Med ett elektroniskt dokument avses en upptagning som har gjorts med hjälp av automatiserad databehandling och vars innehåll och utställare kan verifieras genom ett visst tekniskt förfarande. I så fall får kravet enligt 3 § på underskrift uppfyllas med elektroniska medel.

Detta är en generell bestämmelse, som inte anvisar viss teknisk lösning. Det bör dock noteras att denna typ av bestämmelser använder ett nytt begrepp: elektroniskt dokument. Även om detta begrepp förekommer i flera författningar kan det enligt vår mening ifrågasättas om det bör användas generellt i sådana sammanhang där det inte finns något särskilt behov av ett nytt dokumentbegrepp. Detta torde gälla de flesta områden. Att gå omvägen över detta begrepp i varje bestämmelse måste enligt vår mening anses tynga författningstexten onödigtvis.

Det kan också ifrågasättas hur pass etablerat begreppet elektroniska dokument är. Inte minst talar det faktum att en legaldefinition av begreppet finns på alla ställen det används för att det kanske inte är helt etablerat. För närvarande får därför reglering som hänvisar till elektroniskt dokument sägas ha karaktär av speciallösning på vissa områden. På dessa områden har det dock visat sig fungera. Det kan noteras att två av de största verksamheterna med elektronisk ingivning till förvaltningen som förekommit, tull- och skatteadministration, vilar på denna lagstiftning.

Utifrån utgångspunkten att traditionella termer normalt får anses vara teknikneutrala och därför inte hindrar elektroniska rutiner, kan man utgå från att det normalt inte behöver införas någon ny term av detta slag för att tydliggöra att elektroniska rutiner är tillåten. Det finns enligt vår mening dock ingen anled-

ning att frångå användningen av detta begrepp på de områden där det används.

#### 3.5.4 Elektronisk signatur

En bestämmelse kan också ange att elektronisk signatur får användas. Ett exempel på detta är 1 kap. 5 § lagen (1992:1528) om offentlig upphandling

I denna lag används följande termer med den betydelse som här anges:

[---]

Upphandlingskontrakt: skriftliga avtal som en upphandlande enhet ingår avseende upphandling enligt denna lag och som undertecknas av parterna eller signeras av dem med en elektronisk signatur.

Ett sådant regleringssätt ger tillämparen frihet att välja vilken typ av elektronisk signatur som ska användas. I praktiken kan en sådan bestämmelse komma att omfatta många olika typer av tekniska lösningar. Det mer allmänna regleringssättet som valts i LOU får i praktiken rimligen samma innebörd som en regel om elektronisk överföring eller elektroniskt dokument, eftersom en myndighet eller annan tillämpare förmodligen skulle komma att uppfylla dessa krav även med elektronisk signatur.

Strävan efter klarhet och konsekvens kan tala för att en lösning där man i författningstexten hänvisar till elektroniska signaturer är att föredra framför en där man hänvisar till det något oklarare begreppet elektroniska dokument.

#### 3.5.5 Avancerad elektronisk signatur

I 9 § konsumentkreditlagen (1992:830) föreskrivs att avtal om konsumentkredit får ingås på elektronisk väg med användande av avancerad elektronisk signatur.

Ett avtal om kredit skall ingås skriftligen. Avtalet skall undertecknas av konsumenten eller signeras av denne med en sådan avancerad elektronisk signatur som avses i 2 § lagen (2000:832) om kvalificerade elektroniska signaturer.

En sådan bestämmelse är mer specificerad än den föregående genom att den anvisar en viss typ av elektronisk signatur. Den anknyter till lagen (2000:832) om kvalificerade elektroniska signaturer, där avancerad signatur definieras.

Valet av avancerad signatur som motsvarighet till underskrift motiveras med att en betryggande säkerhetsnivå bör garanteras och att det i lagen bör utpekats vilken typ av signaturer som ska anses uppfylla en tillräcklig säkerhetsnivå. Den säkerhetsbedömning som görs i propositionen är att signaturen bör kontrolleras av den fysiska person den är knuten till, vilket enligt lagen om kvalificerade elektroniska signaturer gäller avancerade signaturer.<sup>25</sup>

Denna typ av bestämmelse innebär en större styrning av teknisk lösning än de alternativ som beskrivits ovan. Detta kan förmodligen vara påkallat i ett antal situationer som denna, när särskilda skyddsintressen gör sig gällande och när regleringens adressater är privaträttsliga subjekt, som inte kan styras på annat sätt än genom lag.

Å andra sidan innebär en sådan lösning också en mindre flexibilitet. När det gäller kommunikation mellan medborgare och myndigheter kan denna grad av detaljreglering vara överflödigt. Man bör istället normalt kunna förlita sig på att myndigheterna kan göra de säkerhetsbedömningar som krävs. Inom förvaltningen kommer som nämnts också valet av tekniska lösningar att styras även av andra normer än lagstiftning.

### 3.5.6 Kvalificerad elektronisk signatur

---

<sup>25</sup> Se prop. 2001/02:150 Lag om elektronisk handel och andra informationssamhällets tjänster, m.m.



Även om de ovan diskuterade regleringssätten normalt bör anses vara tillräckligt preciserade kan det i något fall finnas särskilda skäl som talar för att man i författningstexten uttryckligen anvisar användning av kvalificerade elektroniska signaturer. En sådan bestämmelse, på vilket det ännu inte finns några exempel i gällande författningstext, skulle kunna utformas på följande sätt:

Ansökan ska undertecknas av sökanden eller signeras av denne med en sådan kvalificerad elektronisk signatur som avses i 2 § lagen (2000:832) om kvalificerade elektroniska signaturer.

I de flesta fall är det förmodligen inte påkallat med en sådan långtgående reglering och hög säkerhetsnivå. Det kan dock finnas fall när man har behov av att preciserat peka ut en signatur med hög säkerhet som måste kunna fungera i hela EES. Man får då också automatiskt garantier i form av högt ställda krav, myndighetstillsyn och särskilda skadestandsregler. I fall där det finns sådana behov kan det vara lämpligt att införa ett krav på användning av kvalificerad elektronisk signatur.

Det bör dock noteras att samtliga ovan skisserade förslag till bestämmelser inrymmer möjligheter att i praktiken använda kvalificerade signaturer där det är påkallat, även om detta inte föreskrivs i författningstexten.<sup>26</sup> Det bör också noteras att det för närvarande inte finns några kvalificerade signaturer att tillgå på den svenska marknaden.

---

<sup>26</sup> Observera att detta gäller även bestämmelser om avancerade signaturer, eftersom den kvalificerade signaturen är en sorts avancerad signatur.



## 4 Generella slutsatser från översynen

### 4.1 Inledning

Departementen har inom ramen för detta projekt gjort en genomgång av samtliga formkrav i gällande lagar och förordningar. Resultatet av den departementsvisa genomgången redovisas i bilaga 2. I detta avsnitt ges några generella kommentarer till och slutsatser från departementens inventeringar. Sammanlagt omfattar genomgången omkring 2000 författningsställen.<sup>27</sup>

Det är första gången en sådan generell genomgång görs i Sverige. Genomgången visar att formkraven kan betecknas på många olika sätt, och att vissa formkrav förekommer ett fåtal gånger, medan andra är mycket vanliga. Det har också framkommit att formkrav har olika innebörd och olika syften, även när de är likalydande. Formkraven har också olika bevekelsegrunder.

Departementen har också tagit ställning till om varje regel hindrar eller inte hindrar elektronisk kommunikation och elektronisk dokument- och ärendehantering.

Utifrån de bedömningar som gjorts kan de identifierade formkraven delas in i tre grupper:

1. Bestämmelser som innehåller termer som skulle kunna tänkas utgöra hindrande formkrav, men där man bedömt att de

---

<sup>27</sup> Bedömningen är gjord på paragrafnivå och ska inte betraktas som exakt. Det är många gånger oklart vad som ska anses vara ett självständigt formkrav.

- inte hindrar elektroniska rutiner.* Denna grupp omfattar omkring 1200 bestämmelser.
2. Bestämmelser som innehåller formkrav som enligt den analys och de bedömningar som gjorts *hindrar elektroniska rutiner*, och där man bedömt att reglerna *bör anpassas* så att de medger elektroniska rutiner. Denna grupp omfattar omkring 190 bestämmelser, varav ett sextiotal i lagar och övriga i förordningar.
  3. Bestämmelser som *för närvarande inte bör ändras*, eftersom de av olika skäl inte är färdiganalyserade så att ett slutgiltigt ställningstagande kan ske i denna rapport. Denna grupp omfattar omkring 650 bestämmelser.

Den sista gruppen omfattar regler som innehåller formkrav, men där man antingen inte haft möjlighet att ta ställning till om de hindrar elektroniska rutiner eller där man funnit att formkraven hindrar elektroniska rutiner, men man ännu inte haft möjlighet att ta ställning till huruvida de bör anpassas. Slutligen innehåller denna grupp även sådana formkrav som bedömts hindra, men som tills vidare inte bör anpassas för att tillåta elektroniska rutiner.

I detta avsnitt ges några generella kommentarer till resultatet av genomgången.

## 4.2 Innebörd och tydlighet

Formkravens innebörd är inte sällan oklar. Även likalydande formkrav kan ha olika innebörd i olika bestämmelser. Exempelvis kan nämnas att krav på skriftlighet på vissa ställen tolkas såsom innebärande att en handling ska vara undertecknad, medan det på andra ställen tolkats endast såsom innebärande att en viss kommunikation inte får vara muntlig.

Oklarhet eller tveksamhet om innebörden av formkraven kan i sig vara ett hinder för användning av elektroniska rutiner genom att tillämparen inte vågar "ta chansen" att ett formkrav kanske är uppfyllt.

### 4.3 Syften

I vårt uppdrag läggs särskild vikt vid formkravens syfte som utgångspunkt för analysen. Det har emellertid visat sig att det ofta är svårt att utröna vilket syfte som ligger bakom enskilda formkrav. Ofta finns syftet med formkravet inte dokumenterat i förarbeten. Det kan också rimligen antas att syftena bakom formkraven ofta har varit outtalade när de infördes. Förmodligen har det ofta framstått som självklart att föreskriva t.ex. att en ansökan ska vara skriftlig. Detta utan att man närmare övervägt skälen för detta eller exakt vilken innebörd man avsett att formkravet skulle ha.

De framstår därför enligt vår uppfattning som mindre konstruktivt att utröna exakt vilken tankegång som kan ha föranlett formkravet när detta skapades. De enskilda formkravens syften har därför inte analyserats i detalj och syftena har inte fått den framskjutna plats i analysen som förutsetts i uppdraget.

### 4.4 Implicita formkrav

Det förekommer flera bestämmelser där formkrav inte uttryckligen föreskrivs, men där det i den praktiska situation som regleras ändå förekommer formkrav. Detta skulle kunna kallas implicita formkrav. Ett exempel är att skriftlighetskrav i en del fall anses innebära krav på underskrift fast detta inte klart sägs. I detta fall är det alltså ett implicit formkrav som består i att innebörden av ett formkrav är utvidgad i förhållande till vad som synes följa av dess ordalydelse.

Det kan också tänkas förekomma implicita formkrav i samband med termer som över huvud taget inte är formkrav. Om det exempelvis sägs att en ansökan ska göras, har vi inte ansett detta vara ett formkrav över huvud taget. Likafullt kan det finnas fall där det framgår av sammanhang, förarbeten eller på annat sätt att kommunikationen omfattas av ett formkrav.

Ytterligare en form av implicita formkrav skulle kunna kallas för indirekta formkrav. Många författningar får sitt innehåll från

andra författningar. Sådana samband kan innebära indirekta formkrav som får genomslag i bestämmelser som inte innehåller uttryckliga formkrav. Detta kan vara fallet när en författning i ett enskilt fall direkt hänvisar till en annan författning. Exempel på det är de regler i arvs- och gåvoskattelagen, som hänvisar till bouppteckningen, vars form bestäms av reglerna i ärvdabalken. Det kan också vara fallet när en allmän författning är tillämplig på ett visst förfarande, exempelvis om det i en specialförfattning står att ett beslut får överklagas, och förvaltningsprocesslagen är tillämplig på förfarandet.

Även den situationen att en viss process inte omfattas av något formkrav, men i praktiken inte kan göras elektroniskt därför att det saknas praktiska förutsättningar, skulle kunna sägas utgöra ett implicit formkrav. Det kan t.ex. vara så att det enligt författningstexten ska göras en ansökan, som i praktiken görs på en blankett som i sin tur endast finns i pappersform. Denna säkerligen mycket vanliga situation kan enligt vår mening inte anses konstituera ett hindrande formkrav, eftersom den enda åtgärd som krävs för att möjliggöra elektroniska rutiner är att myndigheten tillhandahåller en elektronisk blankett. Sådana problem bör enligt vår uppfattning inte betraktas som den typ av hinder som ska undanröjas i detta projekt. Dessa praktiska hinder bör istället undanröjas genom stöd till myndigheterna i deras arbete med att övergå till elektroniska rutiner.

#### 4.5 Samband mellan författningar

Utöver de fall av indirekta formkrav som nämnts ovan finns det fall där en bestämmelse är utformad efter mönster från en mer generell. Ett exempel på detta är bankrörelselagen (1987:617) vars associationsrättsliga delar är utformade med aktiebolagslagen (1975:1385) som förebild, men som är utformad med hänsyn till särskilda omständigheter på det finansiella området. Här är det alltså inte fråga om författningar som får sitt innehåll från andra författningar utan som är utformade med andra författningar som förebild. Detta medför att författningsändringar

måste göras i viss ordning, och de kan därför medföra viss fördröjning i förändringsarbetet. En sådan fördröjning är enligt vår mening inte problematisk utan ofta nödvändig.

Ett särskilt fall av samband mellan författningar är regler med internationell anknytning, t.ex. sådana som grundar sig på internationella överenskommelser eller på EG-bestämmelser. De svenska lagar och förordningar som grundas på sådana internationella regler har omfattats av vårt arbete, men däremot kan Sverige vara förhindrat att ensidigt ändra formkrav i sådana författningar. En hel del EG-rättsakter implementeras direkt i myndighetsföreskrifter. Dessa myndighetsföreskrifter har inte ingått i översynen.

Konventioner och andra internationella regler i sig har inte omfattats av detta projekt. Vi anser dock i och för sig att de riktlinjer som givits inom ramen för formkravsöversynen bör vara vägledande även vid Sveriges medverkan i internationellt arbete.

#### 4.6 Departementens redovisningar

I detta avsnitt ger departementen övergripande synpunkter på respektive område. Som framgår i det följande och i departementens regelgenomgångar (se bilaga 2) är förhållandena mycket olika på olika områden.

För förvaltningsrättens del kan som ett generellt drag framhållas att de områden där mer omfattande författningsarbete har bedrivits för att möjliggöra elektroniska rutiner i första hand är sådana områden där myndigheterna parallellt med författningsarbetet i departementen utvecklat elektronisk handläggning. Detta gäller t.ex. på Finans- och Näringsdepartementens områden.

Det är viktigt att framhålla att arbetsgruppen inte har tagit ställning till departementens genomgångar och de bedömningar som departementen gjort inom sina respektive författningsområden. Varje departement svarar således för sina egna synpunkter, som alltså inte är arbetsgruppens bedömningar.

#### 4.6.1 Statsrådsberedningen

På Statsrådsberedningens område finns endast ett fåtal författningar med föreskrifter som möjligen kan hindra elektronisk kommunikation eller hindra att elektroniska dokument ersätter pappersdokument. Författningstexterna i övrigt innebär inte några sådana hinder.

#### 4.6.2 Justitiedepartementet

Justitiedepartementet ansvarar för ett mycket stort antal författningar med en spännvidd från statsrätten och den centrala civil-, straff- och processrätten till lagstiftning mot etnisk diskriminering och regler om statsbidrag till kvinnoorganisationer och idrottsverksamhet. Verksamheten fördelas på fem statsråd (Bodström, Sahlin, Nuder, Lövdén och Lund) och författningsarbetet är på tjänstemannanivå uppdelat i flera olika rättschefsområden. Det är knappast meningsfullt att i Justitiedepartementets författningsbestånd söka några karaktärsdrag som är gemensamma för hela departementet. Av det skälet avstår Justitiedepartementet från en sammanfattande beskrivning.

På några områden har övergripande kommentarer befunnits lämpliga. Dessa redovisas i det följande.

#### **Grundlagsenheten, Enheten för demokratiutveckling, mänskliga rättigheter, folkrörelsefrågor och idrott samt Enheten för integration och mångfald**

Allmänt kan sägas att ett betydande antal bestämmelser där det förekommer uttryck som skriftligt beslut, skriftliga kontakter, skriftlig bevisning, ge in handlingar etc. inte tagits med i redovisningen, eftersom det rör sig om bestämmelser beträffande vilka det över huvud taget inte är relevant att fråga sig om bestämmelsen hindrar eller inte hindrar elektronisk kommunikation. I flertalet fall kan dessa bestämmelser inte ens anses utgöra



formkrav i avsedd mening. Som ett exempel bland många kan nämnas att det finns flera sådana bestämmelser i lagen (1999:1175) om rätt att använda samiska hos förvaltningsmyndigheter och domstolar.

På grundlagsenhetens (L6:s) område kommenteras 24 författningar, på det område som tillhör enheten för demokrati, mänskliga rättigheter, folkrörelsefrågor och idrott (D) 3 författningar och på det område som tillhör enheten för integration och mångfald (IM) 7 författningar. Några mer iögonfallande gemensamma nämnare mellan det tre enheternas författningar är svåra att finna. I de fall då ett formkrav befins utgöra hinder för elektroniska rutiner görs en på rättscheffsnivå förankrad bedömning av om formkravet är tillräckligt motiverat eller inte. I flertalet av dessa fall utmynnar bedömningen i att formkravet bör behållas. I några fall har dock uppmärksammats att det finns formkrav som inte är nödvändiga och som därför bör undanröjas vid första lämpliga tillfälle.

Beträffande Förvaltningslagen (1986:223), vars begreppsapparat är styrande för många andra författningar och som därför är av särskilt intresse i detta sammanhang, görs bedömningen att de vanligt förekommande begreppen "handling" och "skriftlig(het)" numera allmänt tolkas som att de inte i sig utesluter elektroniska rutiner. För att vinna ökad klarhet och begriplighet i regelsystemet kan det likväl övervägas att i Förvaltningslagen föra in bestämmelser som direkt tar sikte på handlingar i elektronisk form. Dock kan man inte på så sätt lösa de eventuella problem som kan finnas i olika specialförfattningar och som berör skilda aspekter av förvaltningsförfarandet.

## **Enheten för processrätt och domstolsfrågor**

### *Innebörden av kravet på skriftlighet*

I kommentaren till förvaltningslagen uttalas att kravet på skriftlighet hindrar att handlingar sänds med e-post. Uttalandet betraktas numera som överspelat. Utvecklingen har medfört att

handlingar via e-post anses uppfylla kravet på skriftlighet inom förvaltningsrätten.

Även inom processrätten bör utgångspunkten vara att kravet på skriftlighet inte hindrar elektroniska rutiner. Är det då möjligt att tolka skriftlighetskravet på detta sätt utan lagändringar? De krav på skriftlighet som uppställs i rättegångsbalken och förvaltningsprocesslagen kan inte i sig anses hindra en sådan tolkning. Av förarbetena till ärendelagen och lagen om betalningsföreläggande och handräckning framgår emellertid att de krav på skriftlighet som ställs upp i dessa lagar inte anses innefatta elektronisk kommunikation. Kravet på skriftlighet i dessa lagar bör därför få en annan innebörd (jfr nästa avsnitt). En ändring av dessa lagar får dessutom anses vara nödvändig för att kravet på skriftlighet i rättegångsbalken och förvaltningsprocesslagen inte skall hindra elektronisk kommunikation eftersom det är troligt att domstolarna anser att skriftlighetskravet skall tolkas lika i de fyra lagarna

### *Nationella formkravsfrågor*

Avseende formkraven i berörda författningarna kan vissa huvudgrupper av frågor identifieras;

1. Formkraven när ett mål eller ärende anhängiggörs
2. Fullmakter
3. Dom och beslut
4. Överklagande
5. Delgivning

1. Formkraven när ett mål eller ärende anhängiggörs

I rättegångsbalken uppställs krav på att en stämningsansökan skall vara skriftlig och egenhändigt undertecknad. Motsvarande regler återfinns i förvaltningsprocesslagen. Kravet på skriftlighet behandlas i promemorians inledande avsnitt. Vad beträffar kravet på egenhändigt undertecknande hindrar det elektronisk kommunikation. Formkravet bör dock bibehållas av rättsäkerhetsskäl. I

detta sammanhang kan noteras att samma formkrav gäller för ansökan om resning och ansökan om återställande av försutten tid. Något krav på egenhändigt undertecknande finns dock inte avseende klagan över domvilla. Detta beror troligen på att domvillobesvär närmast kan jämföras med ett överklagande (jfr avsnitt 4 nedan).

En ansökan enligt lagen om betalningsföreläggande och handräckning skall göras skriftligen. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer (RSV) får föreskriva undantag från kravet på skriftlighet. Undantag kan medges för att inge ansökningar på ADB-medium. Skriftlighetskravet har således ansetts hindra elektronisk kommunikation. Vidare skall ansökan undertecknas och ges in i original. Ett undantag från kravet på skriftlighet innefattar också undantag från kravet på att ansökan skall undertecknas och ges in i original. Innebörden av begreppet skriftlig bör snarast ändras så att det omfattar elektronisk kommunikation. Befintliga krav på att en ansökan skall undertecknas och ges in i original bör bibehållas av rättssäkerhetsskäl.

Enligt lagen om domstolsärenden (ärendelagen) skall ett ärende inledas skriftligen. Regeringen får dock tillåta att ärenden inleds i annan form. Enligt förarbetena kan det t.ex. ske genom att en diskett ges in eller genom elektronisk överföring från datamaskin till datamaskin. Skriftlighetskravet har således även i ärendelagen ansetts hindra elektronisk kommunikation. (Enligt förarbetena hindrar dock inte skriftlighetskravet användande av telefax.) Innebörden av begreppet skriftlig bör snarast ändras så att det omfattar elektronisk kommunikation. Något krav på egenhändigt undertecknande uppställs inte i ärendelagen.

## 2. Fullmakter

I rättegångsbalken uppställs krav på att en rättegångsfullmakt skall vara skriftlig och egenhändigt undertecknad. Motsvarande krav torde finnas för fullmakter enligt förvaltningsprocesslagen. Kravet på skriftlighet behandlas i promemorians inledande avsnitt. Vad beträffar kravet på egenhändigt undertecknande hindrar det elektronisk kommunikation. Detta formkrav motiveras av rättssäkerhetsskäl och bör bibehållas.

I fråga om fullmakter hänvisar ärendelagen till rättegångsbalken. En skriftlig fullmakt behöver dock inte företas annat än om domstolen anser att det behövs. Denna skillnad avseende formkraven i förhållande till reglerna i rättegångsbalken förklaras av att samma krav på rättssäkerhet som i brottmål och tvistemål inte behöver uppställas i rättsvårdsärenden.

### 3. Dom och beslut

En dom skall enligt rättegångsbalken underskrivas av de lagfarna domarna som deltagit i avgörandet. Samma formkrav gäller enligt förvaltningsprocesslagen. Formkravet hindrar elektroniska rutiner men bör bibehållas av rättssäkerhetsskäl.

I lagen om betalningsföreläggande och handräckning uppställs inte något krav på att ett utslag skall undertecknas.

Ett slutligt beslut i ett ärende som handläggs enligt ärendelagen skall sättas upp särskilt eller tas in i protokoll. Ett särskilt uppsatt beslut skall undertecknas av de lagfarna domare som har deltagit i avgörandet. Detta formkrav hindrar elektroniska rutiner men bör bibehållas av rättssäkerhetsskäl.

### 4. Överklagande m.m.

Ett överklagande skall enligt rättegångsbalken och ärendelagen vara skriftligt. Kravet på skriftlighet behandlas i promemorians inledande avsnitt. Enligt förvaltningsprocesslagen skall ett överklagande dessutom vara egenhändigt undertecknat, vilket hindrar elektroniska rutiner. Formkraven för överklagande är således inte enhetliga. En översyn är planerad för att anpassa förvaltningsprocesslagens regler till rättegångsbalkens regler. (Departementspromemoria våren 2003 samt lagrådsremiss och proposition hösten 2003.)

En begäran om överlämnande av en ansökan om betalningsföreläggande eller handräckning skall enligt lagen och betalningsföreläggande och handräckning ske skriftligen. Motsvarande gäller en ansökan om återvinning. Kravet på skriftlighet behandlas i promemorians inledande avsnitt.

## 5. Delgivning

Syftet med delgivning är att säkerställa att en person fått del av en viss handling. De formkrav som finns avseende delgivning kan därför inte rimligen efterges. Däremot kan övervägas om kravet på delgivning behöver upprätthållas i alla de fall där sådant krav för närvarande uppställs eller om det i vissa av dessa kan vara tillräckligt med ett formlöst översändande.

## 6. Sammanfattande bedömning

Av det anförda framgår att det framför allt är kravet på under-tecknande som kommer att begränsa användningen av elektronisk kommunikation inom processrätten. Kravet har uppställts av rättsäkerhetsskäl och kan inte utan vidare efterges. Det torde dock på sikt vara möjligt att jämställa en elektronisk signatur eller liknande med ett under-tecknande. En förutsättning är att det finns tillgång till en metod som kan ge garantier för att en elektronisk handling härrör från en viss avsändare och för att handlingens innehåll inte förvanskas vid överföringen.

### *Internationella formkravsfrågor*

Enhetens lagstiftning med internationell anknytning omfattar frågor om bevisupptagning, delgivning, domstols internationella behörighet, erkännande och verkställighet av utländska domar samt rättsligt samarbete med andra stater beträffande indrivning av underhållsbidrag. Regelverket består främst av särskilda författningar som kompletterar olika internationella överenskommelser på dessa områden. Det finns formkrav både i de internationella överenskommelserna och i de särskilda författningarna. Formkraven gäller bl.a. olika ansökningsförfaranden och vilka handlingar som skall bifogas sådana ansökningar.

Det är inte möjligt för Sverige att ensidigt göra ändringar av befintliga formkrav som har sin grund i avtal med andra stater. Förenklningar skulle dock möjligen kunna göras i några avseenden. Det är inte möjligt att utan en mer ingående analys säga vad som kan göras. En översyn av enhetens lagstiftning med inter-

nationell anknytning planeras under den kommande fyraårsperioden. I det sammanhanget kan en sådan analys göras och möjliga förenklingar genomföras.

#### 4.6.3 Utrikesdepartementet

Departementets redovisning omfattar inte författningar som kan antas vara obsoleta eller som i övrigt kan antas vara praktiskt betydelselösa i detta sammanhang.

När det gäller författningar som avser internationella överenskommelser redovisas UD:s bedömning i formkravsfrågan. Det får dock observeras att vi i dessa fall inte ensamma råder över tolkningen, och inte heller över möjligheten att ändra bestämmelserna.

En del författningsbestämmelser om handlingar är helt osjälvständiga i den del som berör handlingarnas form, på det sättet att de bara återspeglar verkligheten (de handlingar som åsyftas *är* pappershandlingar) eller vad som är föreskrivet på annat håll. Sådana bestämmelser, som alltså inte kan sägas innebära formkrav, har i allmänhet inte tagits med i redovisningen.

I två lagar och en förordning finns formkravet "på heder och samvete", med koppling till brottsbalken. I redovisningen har beträffande dessa formkrav angivits "Bör inte ändras". Frågan om denna typ av formkrav och kopplingen till brottsbalken är gemensam för åtskilliga bestämmelser i flera departements författningar, och bör få en enhetlig lösning.

Tre förordningar innehåller formkrav som utan vidare bör kunna tas bort.

#### 4.6.4 Försvarsdepartementet

Allmänt kan sägas att Försvarsdepartementets författningar inte är berörda i någon större omfattning. Många regler med krav på skriftlighet riktar sig till myndigheterna. I de fallen torde kravet på skriftlighet inte hindra elektroniska rutiner. På området finns

dock författningar som rör många enskilda, särskilt författningarna som rör de totalförsvarspliktiga. Den genomgång som har gjorts inom Försvarsdepartementet har visat att det finns ett mindre antal bestämmelser som är av intresse att ta upp i sammanhanget.

#### 4.6.5 Socialdepartementet

Socialdepartementets verksamhetsområde omfattar bl.a. frågor som rör hälso- och sjukvård, äldreomsorg, socialtjänst, handikappolitik, socialförsäkringar och folkhälsa. Det är främst inom socialförsäkringsområdet som frågan om möjlighet att använda elektroniska rutiner har mycket stor betydelse. Riksförsäkringsverket (RFV) och försäkringskassorna är myndigheter som hanterar masstransaktioner av stora belopp, t.ex. pensioner, barnbidrag, sjukersättningar och föräldrapenning.

I propositionen 2001/02:9 Vissa socialförsäkringsfrågor föreslogs en försöksverksamhet med en 24-timmarsmyndighet inom socialförsäkringsadministrationen för förmånerna föräldrapenning och tillfällig föräldrapenning. Möjligheterna till självbetjäning inom föräldraförsäkringen skulle enligt Internet-strategin inbegripa

- tillgång via Internet till individ/familjeanpassad information,
- möjlighet att via Internet följa ett ärende och ta del av viktig status, samt
- möjlighet att skapa ansökningar elektroniskt och skicka dessa via Internet till försäkringskassan. Riksdagen antog regeringens förslag till lag om försöksverksamhet, bet. 2001/02:SfU 5, rskr. 2001/02:88

I propositionen 2002/03:61 Vissa socialförsäkringsfrågor föreslogs att lagen (2001:1113) om försöksverksamhet med 24-timmarsmyndigheten inom socialförsäkringsadministrationen skulle fortsätta att gälla till och med den 31 mars 2004. I prop. uttalades

bl.a. att en övergång skulle ske till ny teknik för säker identifiering och elektroniskt undertecknande.

När det gäller socialförsäkrings- och bidragsbestämmelserna är kopplingen till straffrätten av avgörande betydelse. Detsamma gäller om kravet på skriftlighet i sig skulle anses hindra elektronisk kommunikation.

Kravet på skriftlighet och frågan huruvida detta hindrar elektronisk hantering gör sig dock inte bara gällande inom socialförsäkringen. Både Socialstyrelsen och Läkaemedelsverket hanterar årligen en stor mängd ärenden som avser bl.a. ansökningar om legitimation eller godkännande av nya läkemedel där hanteringen sker skriftligen.

#### 4.6.6 Finansdepartementet

Skatte- och tullavdelningen, Finansmarknadsavdelningen, rättssekretariatet och de enheter som per den 1 januari 2003 överförts från Justitiedepartementet till Finansdepartementet har var för sig ansvarat för inventeringen och gjort ställningstaganden till eventuella prioriteringar m.m. I vissa fall redovisas dessa ställningstaganden direkt i regelgenomgången i bilagan till denna rapport. Därutöver ges här några korta kommentarer.

##### *Finansmarknadsavdelningen*

En betydande del av de formkrav som identifierats inom den finansiella lagstiftningen faller tillbaka på grundregler i främst den associationsrättsliga lagstiftningen (aktiebolagslagen och lagen om ekonomiska föreningar). Det är i författningar som reglerar bankrörelse och försäkringsrörelse som de flesta formkrav finns. De typer av formkrav det här handlar om är bl.a. krav på att handlingar skall vara skriftliga, att handlingar skall vara undertecknade och att kungörelser skall ske i Post och Inrikes Tidningar. I den utsträckning dessa formkrav hindrar elektronisk kommunikation – och bestämmelserna bör ändras för att möjliggöra sådan – bör detta ske om och när det görs anpassningar i de grundförfattningar som Justitiedepartementet ansvarar för. Det



innebär också att det i dessa fall inte gjorts några bedömningar av huruvida formkraven bör ändras eller kvarstå.

Vissa anpassningar för att möjliggöra elektronisk kommunikation görs inom ramen för den reformering av lagstiftningen för bank- och finansieringsrörelse som pågår; en remiss om reformerade regler för bank- och finansieringsrörelse har lämnats till Lagrådet i mitten av februari och en proposition är tänkt att lämnas till riksdagen i maj. I samband med att den nya lagstiftningen träder i kraft i mitten av 2004 måste förordningar ses över. Även i det sammanhanget bör vissa anpassningar till elektronisk kommunikation kunna göras.

Inom försäkringsområdet planeras att tillsättas en utredning under innevarande år som skall se över den omfattande associationsrättsliga lagstiftning som där finns. En sådan översyn kan förväntas innebära att mycket av den dubbling av aktiebolagslagens bestämmelser som finns i försäkringsrörelselagen försvinner och därmed också de formkrav som finns i dessa bestämmelser.

I författningarna på värdepappersområdet förekommer inte formkrav lika frekvent som inom bank- och försäkringsområdena. Merparten av de formkrav som ändå finns och som bedöms hindra elektronisk kommunikation har sitt ursprung i annan, grundläggande lagstiftning som tillhör Justitiedepartementets ansvarsområde. Anpassningar i författningarna på värdepappersområdet bör i dessa fall ske om och när det görs anpassningar i grundförfattningarna. Det innebär att det även i dessa fall inte gjorts några bedömningar av huruvida formkraven bör ändras eller kvarstå.

Ett mindre antal formkrav har även observerats i författningar som blivit obsoleta. Dessa har inte tagits med i redovisningen. Meningen är att dessa författningar i sin helhet skall upphävas.

### *Skatte- och tullavdelningen*

Utöver vad som framgår av bilagan kan anföras att i det lagstiftningsarbete som kontinuerligt pågår på avdelningen sker löpande översyn av att de författningar avdelningen ansvarar för i så stor utsträckning som möjligt är teknikneutrala. Som exempel kan

nämnas skattebetalningslagen (1997:483) och lagen (2001:1227) om självdeklarationer och kontrolluppgifter samt respektive förordning. Genom sistnämnda lagstiftning har det t.ex. blivit möjligt att deklarerera via Internet.

Från Enheten för kapitalbeskattning (S3) kan följande rapportereras utöver det som framgår av bilagan. Riksskatteverket har i en promemoria den 5 februari 2001 (Dnr 1758-01/151) till Finansdepartementet (Dnr Fi 2001/532) hemställt om lagändringar för att möjliggöra elektronisk dokumenthantering och elektroniskt uppgiftslämnade vid fastighetstaxeringen. Promemorian har remissbehandlats. Förslagen i promemorian har lett till att det i 4 kap. 3 § fastighetstaxeringsförordningen (1993:1199) införts bestämmelser som säger att beslut i vissa fall får ges formen av ett elektroniskt dokument. Riksskatteverket har i promemorian även föreslagit att beslut om indelning i värdeområden och om riktvärdeangivelser vid de allmänna och de särskilda fastighetstaxeringarna skall omfattas av elektronisk dokumenthantering. Detsamma föreslås gälla beslut om indelning i prisutvecklingsområden och omräkningstal vid omräkningen. Vidare har verket föreslagit att fastighetsdeklarationer skall få lämnas som elektroniska dokument. Även andra uppgiftslämnare än deklaranterna, t.ex. byggnadsnämnderna, bör få lämna sina uppgifter på elektronisk väg. Det föreslås även att begäran om omprövning av beslut om fastighetstaxering från fastighetsägare skall få lämnas på elektronisk väg. De förslag i promemorian som inte redan lett till föreskrifter bereds i Regeringskansliet. För närvarande är tidsplanen att det arbetet blir klart under 2004.

#### *Finansdepartementet i övrigt*

Inventeringen avser författningar som hör till budgetavdelningen, kommun- länsstyrelse- och bostadsavdelningen samt förvaltningspolitiska avdelningen. Genomgången visar att endast ett fåtal författningar innehåller sådana formkrav som avses med formkravsöversynen. I några enstaka fall finns det skäl att överväga en ändring för att underlätta elektronisk kommunikation. De aktuella författningarna gäller inte ärenden där det förekom-

mer masshantering av handlingar, vilket får vägas in vid prioriteringar på enheterna. I övrigt kommenteras bestämmelserna i anslutning till tabellen.

#### 4.6.7 Utbildningsdepartementet

##### *Allmänna synpunkter*

Ett återkommande formkrav i Utbildningsdepartementets författningar är utfärdande av betyg och intyg eller motsvarande krav på dokumentation av kunskaper. Även om detta formkrav i och för sig inte direkt kan anses förhindra elektronisk kommunikation, så har vi bedömt det som ett indirekt hinder genom att det inbegriper ett krav på underskrift. Syftet är att – så långt det går – säkerställa att innehållet inte ändras. Statens skolverks föreskrifter på detta område kräver också ett undertecknande. Med hänsyn till att betyg respektive intyg uppvisas i en mängd olika sammanhang har vi inte ansett det lämpligt att frångå kravet på undertecknande. Detta formkrav bör alltså inte ändras trots att det hindrar elektronisk kommunikation.

Beträffande undertecknande av ansökningar om statliga bidrag eller motsvarande förmåner har vi bedömt att formkravet även kan uppfyllas genom användandet av kvalificerade elektroniska signaturer. Detta formkrav kan således anpassas så att det inte hindrar elektronisk kommunikation.

När det gäller begreppet heder och samvete i studiestödsförordningen och övriga bidragsförfattningar måste de straffrättsliga frågorna klaras ut innan någon eventuell ändring av formkravet kan göras.

##### *Pågående arbeten m.m.*

Inom studiestödsområdet hanterar Centrala studiestödsnämnden ett mycket stort antal ansökningar per år. Myndigheten utreder för närvarande vad som måste regleras i olika avseenden för att möjliggöra en övergång till elektroniska ansökningar av studiestöd.

I övrigt pågår inom olika myndigheter under Utbildningsdepartementet ett övergripande arbete som syftar till att underlätta elektronisk dokumenthantering.

#### 4.6.8 Jordbruksdepartementet

Det finns enbart ett fåtal exempel på formuleringar i Jordbruksdepartementets lagar och förordningar som hindrar elektronisk kommunikation. Sådana formuleringar finns däremot i stor utsträckning i föreskrifter meddelade av myndigheter under departementet. Dessa föreskrifter är i sin tur ofta resultatet av formkrav som uppställs i olika EG-rättsakter. Inom jordbruksadministrationen pågår sedan en tid ett omfattande arbete för att underlätta elektronisk kommunikation, bl.a. genom att möjliggöra stödansökningar via Internet.

Inom *jordbrukssektorn* finns det behov av att se över formkravet i tre lagar. I jordförvärvslagen (1991:736) finns en bestämmelse om att till en ansökan om förvärvstillstånd skall fängeshandlingen fogas. En översyn av lagen pågår för närvarande och en proposition kan komma att lämnas under hösten 2003. Även i lagen (1957:390) om fiskearrenden finns bestämmelser som hindrar elektroniska rutiner. Dessa bestämmelser motsvarar emellertid arrendebestämmelserna i jordabalken, vilka Justitiedepartementet ansvarar för. I samband med att Justitiedepartementet under 2003 överväger ändringar i jordabalksbestämmelserna kommer Jordbruksdepartementet att se över bestämmelserna i lagen om fiskearrenden. Formkraven i växtförädlarrättsförordningen (1997:383) är beroende av bestämmelserna i växtförädlarrättslagen (1997:306), en lag som Justitiedepartementet ansvarar för. Växtförädlarrättslagen och förordningen kommer att granskas i samband med att ändringar i annan immaterialrättslig lagstiftning föreslås under våren 2004.

När det gäller *konsumentlagstiftningen* finns en del underförstådda formkrav och formkrav som är praktiskt motiverade utan att något formellt lagstöd finns.

De formkrav som särskilt berör konsumenter och som hindrar elektronisk kommunikation finns i resegarantilagen och i Allmänna reklamationsnämndens praxis avseende hur en anmälan skall göras. En framställning till Resegarantinämnden respektive anmälan till ARN måste vara skriftlig och undertecknad. Dessa formkrav skulle kunna ersättas med elektronisk kommunikation, eventuellt med en möjlighet att underteckna dokumentet med en elektronisk signatur.

Flera av myndigheterna har väl utformade och fungerande hemsidor där det är möjligt att ta del av en stor mängd information samt hämta ner och beställa blanketter. En naturlig utveckling i framtiden vore att utveckla hemsidorna i en än mer interaktiv riktning så att det går att fylla i blanketterna direkt på nätet och skicka in dem på elektronisk väg. Fördelen med detta är att myndigheternas verksamhet blir mer tillgänglig för konsumenterna men nackdelen och eventuellt faran är att många anmälningar kan göras alltför lättvindigt och utan någon egentlig grund.

#### 4.6.9 Kulturdepartementet

Formkraven i författningar på Kulturdepartementets område är av relativt begränsad omfattning. Den största delen formkrav återfinns i bidragsförfattningar. Dessa hindrar i de flesta fall inte elektronisk kommunikation. En del av bestämmelserna innehåller dock krav på undertecknande eller försäkran på heder och samvete. Detta får anses hindra elektronisk kommunikation. Bedömningen är att formkraven i dessa fall inte bör ändras, eftersom det är viktigt att säkerställa att felaktiga uppgifter kan sanktioneras straffrättsligt.

Vissa formkrav är formulerade med annan lagstiftning som förebild. I den mån de hindrar elektronisk kommunikation, bör de inte ändras om inte den lagstiftning som varit förebild också ändras.

I tre fall har det bedömts att formkravet bör formuleras om för att möjliggöra elektronisk kommunikation. Beslut om detta planeras ske under år 2003.

#### 4.6.10 Miljödepartementet

Av de formkrav som finns i författningar på Miljödepartementets område är det mycket få som hindrar elektronisk kommunikation. De formkrav som kan utgöra hinder mot elektroniska rutiner är av följande slag.

En typ av formkrav finns i bestämmelser om att kungörelse skall ske i ortstidning. Sådana bestämmelser hindrar inte att kungörelse också sker på annat sätt. Bestämmelserna hindrar inte att man till och från myndigheten kommunicerar elektroniskt. Manus till kungörelse kan alltså kommuniceras elektroniskt från myndigheten till ortstidningen. Vidare kan också ortstidningen publicera kungörelsen i en elektronisk version. Det finns därför inget omedelbart behov av att ändra bestämmelserna i annat sammanhang än vid en eventuell kommande generell översyn av hur kungörelser skall ske.

En annan typ av formkrav handlar om att underrättelser eller liknande skall sändas i brev till vissa mottagare. Brevkravet tyder på att det är en pappersversion av en handling som skall sändas. Formuleringen i bestämmelserna utesluter dock inte att underrättelser sänds med elektroniska brev. Bestämmelserna behöver ändras endast om det i praxis visar sig omöjligt att uppfylla kravet med elektroniska brev.

En tredje typ av formkrav avser undertecknande av handlingar. Undertecknande borde i många fall kunna ske med elektronisk signatur. Bestämmelserna bör ses över så att de så långt som möjligt inte hindrar elektroniska rutiner.

En fjärde typ av formkrav avser att handlingar skall vara arkivbeständiga. Bestämmelserna bör ses över så att de inte hindrar elektronisk kommunikation. Detta kan exempelvis göras genom att föreskriva att den arkiverande myndigheten skall se till att handlingarna arkiveras i arkivbeständig form.

Vissa formkrav följer av EG-rätten och kan inte ändras nationellt.

#### 4.6.11 Näringsdepartementet

Under Näringsdepartementet lyder en rad olika myndigheter vars behov och intresse för elektronisk kommunikation varierar. De myndigheter som hanterar ett stort antal likartade ärenden har givetvis ett större behov av en enklare och snabbare hantering. Inom departementet pågår ett löpande arbete med att anpassa gällande författningar för att möjliggöra elektronisk kommunikation. Patent- och registreringsverket är en av de myndigheter som hanterar en stor mängd ärenden årligen och som också arbetar för att möjliggöra elektronisk kommunikation. För att ge möjlighet för enskilda näringsidkare att ansöka om registrering elektroniskt ändrades handelsregisterförordningen (1974:188) per den 1 december 2002. När det gäller t.ex. aktiebolag och handelsbolag samt andra associationsformer behövs ytterligare analys av hur regelverket kan anpassas för att möjliggöra elektronisk kommunikation. Inom Regeringskansliet pågår ett sådant arbete. Områdena för trafik- och körkortregister är andra exempel där en stor mängd likartade ärenden hanteras och där ett anpassningsarbete redan gjorts och fortlöpande pågår, se nedan.

På IT-området som Näringsdepartementet ansvarar särskilt för finns den lagstiftning som redogörs för i FORMEL-gruppens rapport, lagen (2000:832) och kvalificerade elektroniska signaturer och lagen (2002:562) om elektronisk handel och andra informationssamhällets tjänster, vilken här inte närmare behöver kommenteras. Även beträffande det bakomliggande e-handelsdirektivet, med dess krav på att rättssystemet skall tillåta att avtal ingås på elektronisk väg, hänvisas till rapportens allmänna del.

Vid utarbetandet av ny lagstiftning ser departementet också till att möjligheten till elektronisk kommunikation beaktas. Här kan nämnas förslaget till lag om elcertifikat som innehåller bestämmelser om skriftlig ansökan, anmälan om att registrera sig samt en deklARATIONSSKYLDIGHET. Vidare skall ett elcertifikatsregister upprättas och ansökningar om registrering i detta register göras skriftligen. Genom lagens och elcertifikatsförordningens bestämmelser ges de myndigheter som handlägger de nämnda frågorna rätt att meddela föreskrifter om elektronisk

signering och överföring av de nämnda ansökningarna, anmälningarna och deklARATIONERNA. Lagen är tänkt att träda i kraft den 1 maj 2003.

Inom transportområdet finns en mängd regler om handlingar som skall medföras och finnas tillhands på ett transportmedel med syftet att visas upp vid kontroller t.ex. på vägen, när ett fartyg anlöper en hamn eller när man vill utföra en flygning (här kallade *presentationshandlingar*). Som exempel på presentationshandlingar kan från vägtrafikområdet nämnas körkort och registreringsbevis, från sjöfartens område sjömansrulla, nationalitetscertifikat, handlingar rörande hantering av skadliga ämnen, beslut om säkerhetsbesättning samt exemplar av vissa författningar och kollektivavtal, och från luftfartens område flygdagbok och flygcertifikat. På sjöfartssidan är det inte ovanligt att dessa handlingar skall finnas ombord på ett fartyg enbart för framför allt sjömännens upplysning om vissa rättsförhållanden. Några uttryckliga formkrav ställs oftast inte på presentationshandlingarna och något rättsligt hinder att förvara och visa upp handlingarna elektroniskt torde de flesta aktuella lagrummen inte utgöra. I praktiken är det dock oftast uteslutet att handlingarna finns i annat än pappersform då de skall medföras på färden. Regleringen förutsätter dessutom i vissa fall pappersform eftersom en handling ibland skall "tas om hand" eller "återställas". Mot bakgrund härav föreligger i princip indirekta formkrav, som utesluter elektroniska rutiner.

Dessutom måste tolkningen av huruvida reglerna hindrar elektroniska rutiner i många fall göras ur en internationell synvinkel. Transportområdet är föremål för en mycket långtgående internationalisering med harmonisering av regelverket, bl.a. för att motverka att regler som medför handelshinder införs, men också för att säkerställa olika offentligt rättsliga säkerhetskrav. Ett regelsystem som ger möjlighet att kräva elektronisk hantering av handlingar, t.ex. ombord på fartyg eller i en bil, kan mycket väl innebära eller åtminstone uppfattas som ett handelshinder. Detta eftersom systemet kan tänkas kräva omfattande ekonomiska investeringar för lagring och kommunikation av elektroniska



dokument samt för att på vägen eller till havs ha tillgång till register eller på annat sätt kunna kontrollera t.ex. äktheten av ett inskannat dokument eller en elektronisk signatur. De svenska reglerna skall dessutom ofta tillämpas av internationella aktörer som kan ha en annan syn på dokumenthanteringen. Elektroniska presentationshandlingar kan också förorsaka problem i den internationella trafiken genom bristande kompatibilitet beträffande både hårdvara och mjukvara. Tolkningen av huruvida de svenska reglerna hindrar elektroniska rutiner eftersom de i praktiken förutsätter ett pappersdokument måste således i vissa fall – åtminstone vad gäller de regler som har tillkommit till följd av internationella konventioner eller EG-direktiv – göras från ett internationellt perspektiv, vilket leder till svårigheter att dra några klara slutsatser.

Oavsett hur man tolkar de svenska reglerna kan de internationella aspekterna utgöra hinder mot att Sverige ensidigt inför möjligheter för tillämparna att använda sig av elektroniska rutiner. Det är därför i dag i vissa fall svårt att ange vilka formkrav som bör ändras samt hur och när detta i så fall skall ske.

Inom vägtrafikområdet är det inom trafikregister- och körkortshanteringen som möjligheten till elektroniska rutiner är av särskild vikt. Hanteringen inom både trafikregister- och körkortsområdet präglas av att det årligen behandlas ett mycket stort antal ofta helt likartade ärenden. Denna hantering underlättas väsentligt genom användning av elektroniska rutiner. Inom framför allt trafikregisterområdet har författningarna till stor del anpassats till behovet av elektroniska rutiner. Denna anpassning skedde huvudsakligen genom det nya regelverket om vägtrafikregistret, som trädde i kraft den 1 oktober 2001 (se lagen [2001:558] om vägtrafikregister och förordningen [2001:650] om vägtrafikregister). Även regelverket inom körkortsområdet, körkortslagen (1998:488) och körkortsförordningen (1998:980), bör bättre anpassas till elektroniska rutiner. Inom vägtrafikområdet är det detta anpassningsarbete som bör prioriteras.

Det bör vidare nämnas att regeringen den 30 maj 2002 beslutade att tillkalla en särskild utredare med uppgift att överväga hur

kommunernas administration av lokala trafikföreskrifter kan göras enklare, modernare och effektivare. Enligt dagens regler skall lokala trafikföreskrifter tillkännages bl.a. genom att tas in i en av kommunen förd liggare. Denna liggare får inte föras elektroniskt. En huvuduppgift för utredaren är att föreslå ett system för tillkännagivande av lokala trafikföreskrifter som så långt möjligt bygger på elektroniska rutiner. Utredaren skall redovisa sitt arbete senast den 1 december 2003.

Inom de arbetsmarknadspolitiska och arbetsrättsliga områdena förekommer det regelverk som innehåller bestämmelser om handlingar.

Uttryckliga formkrav är dock få men förekommer. Det rättsliga område som reglerar arbetslöshetsförsäkringen är av särskild vikt när det gäller möjligheten till elektronisk kommunikation eftersom det här är frågan om hantering av ärenden som rör många människor. Genom ett förtydligande i förordningen (1997:835) om arbetslöshetsförsäkring har en anpassning av författningen till elektronisk kommunikation redan genomförts. Av förordningen framgår numera uttryckligen att en ansökan om arbetslöshetsersättning får överföras elektroniskt till en arbetslöshetskassa.

## 5 Bedömning av olika typer av formkrav

### 5.1 Inledning

I detta avsnitt redovisas våra generella ställningstaganden till resultatet av departementens inventeringar. Våra ställningstaganden rör

- hur formkraven kan tolkas
- hur formkraven bör anpassas
- hur formkraven bör användas i framtiden.

Synpunkterna är generella. De grundar sig på de bedömningar som gjorts av enskilda bestämmelser i den departementsvisa genomgången.

Bedömningarna är gjorda ur ett lagstiftningsperspektiv. Vi har bland annat bedömt om formkraven hindrar eller inte hindrar elektroniska rutiner. Syftet med dessa bedömningar av formkravens innebörd är att ge underlag för bedömning av dels om befintliga formkrav behöver anpassas för att medge elektroniska rutiner, dels hur formkraven kan användas i framtida lagstiftningsarbete. De syftar till en likformig framtida användning av formkrav och till ett likformigt förhållningssätt till behovet av anpassningar. Syftet med våra ställningstaganden är däremot naturligtvis inte att påverka rättstillämpningen

När det anges att formkrav bör anpassas ska detta inte förstås som att den enskilda bestämmelsen nödvändigtvis bör ändras.

Som diskuterats ovan kan ett antal olika strategier väljas för att anpassa formkrav.<sup>28</sup>

En generell diskussion av detta slag kan knappast bli fullständig, och detta har följaktligen inte heller varit vår ambition. Däremot har det varit vår ambition att ge riktlinjer som ska utgöra en tillräcklig gemensam grund för det fortsatta arbetet.

I anslutning till de olika formkraven lämnar vi rekommendationer till hur formkraven framdeles bör behandlas. Våra rekommendationer har utgått från de bedömningar som gjorts i översynsarbetet. Vår strävan har varit att för varje formkrav eller grupp av formkrav komma fram till en entydig rekommendation både avseende om formkraven bör anpassas och hur de bör användas i framtiden. Med nödvändighet blir vissa av våra ställningstaganden vaga. I samtliga fall är de generella och tar inte hänsyn till de många särskilda omständigheter som kan föranleda avvikande bedömningar i enskilda fall.

Vi vill också särskilt påpeka att i de fall vi bedömt att en viss typ av formkrav inte hindrar elektroniska rutiner, innebär detta inte att det med nödvändighet är praktiskt möjligt att använda sådana. Exempelvis kan den enskilde inte på vår bedömning att ett formkrav inte hindrar elektronisk kommunikation grunda någon rätt att kommunicera elektroniskt med myndigheter. Det utesluter inte heller att myndigheten anvisar vissa kontaktvägar för den som önskar använda elektronisk kommunikation.

## 5.2 Termer som inte är formkrav

**Arbetsgruppens bedömning:** Följande termer bör enligt vår mening inte uppfattas som formkrav: *anmaning, anmälan, ansökan, begäran, inlaga, meddelande, underrättelse, uppgift, utdrag, utlåtande* och *ytrande*.

Sådana krav bör därför inte anpassas för att tillåta elektroniska rutiner. De bör också kunna användas i framtiden.

---

<sup>28</sup> Se avsnitt 3.4.

Bland de termer som bildat utgångspunkt för översynsarbetet finns ett antal relativt vanligt förekommande termer, som kan sägas beteckna olika typer av meddelanden. Dessa termer är anmaning, anmälan, ansökan, begäran, inläga, meddelande, under rättelse, uppgift, utdrag, utlåtande, yttrande samt i förekommande fall verbformer av dessa termer. Ytterligare liknande termer kan förekomma. I vissa fall betecknar dessa termer situationer eller handlingar med anknytning till någon form av rättsverkan.

Vid genomgången har dessa termer givit upphov till skilda tolkningar. I vissa fall har de inte ansetts vara formkrav över huvud taget, i andra fall har de ansetts hindra elektroniska rutiner.

Generellt kan dessa termer enligt vår mening inte uppfattas som hinder för elektroniska rutiner, om de inte i det enskilda fallet kvalificeras av formkrav eller det på annat sätt framgår att elektroniska rutiner inte ska vara tillåtna. De bör därför normalt inte anpassas eller förtydligas för att möjliggöra elektroniska rutiner.

I framtiden bör dessa termer enligt vår mening kunna användas i situationer när avsikten är att elektroniska rutiner ska vara tillåtna. I de fall där avsikten inte är att tillåta elektroniska rutiner bör detta särskilt anges.

### 5.2.1 Kommunikationstermer

**Arbetsgruppens bedömning:** Generella kommunikationstermer, såsom *sända (vidare, över), överlämna, inge, inkommen, till handa, tillställa* och *ta emot*, bör normalt inte anses hindra elektroniska rutiner. Kommunikationstermer som anvisar ett visst kommunikationssätt, t.ex. *(vanligt) brev, post, rekommenderad försändelse* och *muntlig*, kan däremot ofta hindra elektronisk kommunikation. Den senare typen av termer kan därför behöva anpassas för att möjliggöra elektroniska rutiner.

I framtiden kan det vara lämpligt att välja uppenbart teknikneutrala kommunikationstermer, i de fall då avsikten inte är att utpeka ett visst kommunikationssätt.

Termer som hänför sig till kommunikation i generell mening kan vara svårtolkade i elektronisk miljö. Exempel på sådana termer är sända (vidare, över), överlämna, inge, inkommen, till handa, tillställa, ta emot.

I genomgången har de flesta generella kommunikationstermerna inte bedömts vara hinder för elektronisk kommunikation. Viss tveksamhet råder dock, och generella kommunikationstermer har på några ställen, åtminstone i kombination med andra kvalificerade termer, ansetts hindra elektronisk kommunikation. I flera fall har kommunikationstermer befunnits innebära implicita krav på fysisk handling.

Dessa termer har naturligtvis från början avsett traditionell pappersbaserad kommunikation. En regel om att ett meddelande ska sändas eller tas emot måste ursprungligen ha avsett att meddelandet sänds t.ex. med post. Detta behöver dock enligt vår mening inte innebära att andra kommunikationssätt är uteslutna. Den centrala innebörden i en regel som säger att ett meddelande ska kommuniceras måste rimligen vara just det att meddelandet ska överbringas, inte en anvisning om det sätt på vilket meddelandet ska överbringas. Det framstår därför enligt vår mening som självklart att det är möjligt att i rättslig mening sända eller ta emot ett elektroniskt meddelande lika väl som ett traditionellt meddelande.

Två kommunikationstermer som det kan finnas anledning att nämna särskilt är inkommen och till handa. Dessa termer är vanligt förekommande och är ofta knutna till någon form av rättsverkan, t.ex. fristavbrott. Det är därför av rättssäkerhetsskäl viktigt att de har en tydlig tillämpning på såväl traditionell som elektronisk kommunikation.

I 2 kap. TF finns regler om när upptagningar ska anses inkomna. Dessa regler bygger på när handlingen är tillgänglig för myndigheten. Reglerna i TF reglerar inte inkommandetidpunkten. I vissa fall finns särskilda regler om inkommandetidpunkter för traditionella försändelser (t.ex. 10 § förvaltningsla-

gen) och för elektroniska meddelanden (t.ex. 2 kap. 5 § tullenlagen).

Generellt anser vi inte att det finns behov av att anpassa eller förtydliga regler om inkommande för att möjliggöra elektronisk kommunikation. I de fall en regel om inkommande p.g.a. särskilda omständigheter i det enskilda fallet framstår som ett självständigt hinder för elektronisk kommunikation bör man naturligtvis överväga om den bör anpassas. Det kan också finnas fall där det är särskilt påkallat att införa regler som klargör ansvarsfördelning, t.ex. när en myndighet tar emot en upptagning för en annan myndighets räkning.

Utöver de generella kommunikationstermerna finns regler som entydigt anvisar vissa kommunikationssätt i mer eller mindre tekniska termer, som hänför sig till exempelvis telekommunikation eller traditionell post. Exempel på sådana termer är (vanligt) brev, post, rekommenderad försändelse, muntlig. I de flesta sådana fall råder det inget tvivel om att elektronisk kommunikation inte ryms inom bestämmelserna.

När det gäller vissa krav, t.ex. bestämmelser om att uppgifter ska inhämtas muntligen eller på telefon, kan noteras att sådana kommunikationer förmodligen i de flesta fall kan ersättas med elektronisk kommunikation med betydande administrativa och ekonomiska vinster, men utan säkerhetsmässiga förluster.

De generella kommunikationstermerna kan enligt vår mening inte anses vara något hinder mot användning av elektronisk kommunikation. Bestämmelser som innehåller dessa termer bör därför inte anpassas. De bör också kunna användas i framtiden utan att detta bör anses hindra elektronisk kommunikation.

De bestämmelser som anvisar en viss kommunikationsväg bör när det är lämpligt anpassas för att tillåta elektronisk kommunikation. Hur detta bör göras får avgöras från fall till fall.

### 5.3 Underskrift

**Arbetsgruppens bedömning:** Krav på *underskrift, namnteckning, undertecknande* m.m. kan enligt vår mening inte uppfyllas med

elektroniska rutiner. I de fall där formkraven ska anpassas för elektroniska rutiner bör de enligt vår mening ersättas med andra krav på utställarverifiering.

Ett vanligt förekommande formkrav är krav på underskrift. Utöver de uttryckliga kraven på underskrift förekommer ett antal bestämmelser som i praktiken innebär krav på underskrift utan att detta uttryckligen framgår av författningstexten.

Krav på underskrift kan betecknas med ett antal olika termer och lokutioner, t.ex. underskriven, undertecknad och namnteckning. Ibland kompletteras de olika termerna med termen egenhändig. De olika formuleringarna är knappast avsedda att ha olika innebörd. Någon sådan skillnad har heller inte framkommit i departementens inventering. Det får därför antas att formkraven har samma innebörd oavsett beteckning.

I genomgången har hittats ett inte obetydligt antal regler som innehåller implicita krav på underskrift. I vissa fall är det t.o.m. fråga om bestämmelser som inte är egentliga formkrav, t.ex. ansökan, men där man funnit att bestämmelsen trots allt innebär ett krav på underskrift. Det finns också underskriftskrav som inte ligger implicit i själva bestämmelsen, utan som endast finns i praktiken när bestämmelsen tillämpas. Exempelvis görs många anmälningar och ansökningar på en blankett som har ett fält för underskrift.

Många av dessa implicita formkrav finns i regler som har samband med viljeuttryck. Det gäller t.ex. termer som framställan, förbindelse, utfästelse, återkallelse. Det finns vidare exempel på implicita formkrav i regler som reglerar situationer där en viss uppgifts riktighet intygas. Exempel på sådana uttryck är bestyrkt, försäkran, intyg, justering, sammansättningar med termen bevis och liknande termer.

På civilrättens område gäller på liknande sätt att många rutiner, framför allt avtal, i praktiken innefattar att en handling undertecknas. För ingående av avtal finns inga generella formkrav. Enligt e-handelsdirektivet är, som nämnts tidigare, sådana formkrav med vissa undantag inte tillåtna. I genomgången har det



framkommit att det finns ett antal bestämmelser om avtal som inte innehåller uttryckliga formkrav, men som har ansetts medföra implicita underskriftskrav. Det gäller avtal som ska företas för myndigheter, där man gjort bedömningen att myndigheten skulle kräva ett undertecknat avtal. Det finns alltså inget hinder mot att ingå avtal utan underskrift. Däremot kan det finnas andra skäl att underskrifter används, nämligen att det kan finnas intresse av att arkivera en handling för att använda som bevis vid en eventuell tvist. Vi har inte uppfattat att det bör anses ingå i detta uppdrag att föreslå anpassningar denna typ av implicita formkrav.

Exakt vad krav på underskrift egentligen innebär är inte helt klart. Det finns ingen regel som säger hur kravet ska fullgöras. Att det ska vara fråga om någon form av utställarangivelse torde vara självklart. Likaså att denna utställarangivelse normalt består av att undertecknaren skriver sitt namn på ett för henne karaktäristiskt sätt. Detta innebär emellertid inte att krav på underskrift inte skulle kunna fullgöras med någon annan typ av tecken, t.ex. ett kryss eller bomärke. Det finns definitivt inte något krav på att namnet ska vara läsligt. Såvitt känt har frågan inte ställts på sin spets.<sup>29</sup>

I praktiken uppstår förmodligen få problem och det torde i de flesta fall vara självklart om underskriftskrav är uppfyllda eller inte. Är det t.ex. fråga om en blankett med ett fält för underskrift kommer förmodligen i stort sett varje teckenkonstellation i detta fält att godtas som underskrift, oavsett om det är ett läsligt namn eller inte.

Ibland sägs en namnteckning vara ett viljeuttryck. I vissa fall kan denna koppling ha funktionen att den som skriver under ska överväga innebörden och vikten av det som undertecknas. Detta kan vara fallet exempelvis när konsumentskyddsintressen gör sig gällande. I andra fall är kopplingen mellan själva underskriften och viljan mer tveksam. Det torde snarare vara så att underskriften kopplar handlingen till en utställare och därmed garante-

---

<sup>29</sup> Skillnaden mellan en signatur och en namnteckning diskuteras i Kammarrättens i Stockholm beslut 2002-10-18 i mål 3099-2002.

rar att viljeyttringen härrör från henne. Det är alltså även i detta fall utställarverifikationen som är det väsentliga.

I sin egenskap av utställarangivelse kan underskriften sägas ha en funktion som motsvarar en elektronisk signatur. Det finns emellertid också olikheter. För underskrifter i pappersform sker den eventuella utställarkontrollen inte förrän i efterhand genom kriminaltekniska metoder. Vid användning av elektroniska rutiner sker istället utställarkontrollen normalt omedelbart. En kanske ännu mer väsentlig skillnad är att en underskrift på papper saknar den koppling till innehållet, som en elektronisk signatur har.

Även om det finns vissa funktionella likheter mellan traditionella underskrifter och vissa elektroniska rutiner förefaller det enligt vår mening sammanfattningsvis rimligt att anta att explicita krav på underskrift enligt gällande rätt inte kan uppfyllas på annat sätt än med namnteckning med penna på papper, när inte annat särskilt anges. Krav på underskrift kan därför inte inom ramen för gällande rätt fullgöras med elektroniska rutiner. Den tidigare nämnda regeln i lagen om elektroniska signaturer innebär enligt vår bedömning härvidlag ingen ändring. Krav på underskrift måste därför anpassas om de ska tillåta elektroniska rutiner.<sup>30</sup>

Enligt vår mening bör krav på underskrift ersättas eller kompletteras med bestämmelser som föreskriver någon annan form av utställarverifiering, t.ex. elektronisk signatur (se vidare avsnitt 3.4.4 ovan). Det bör naturligtvis först övervägas om krav på underskrift över huvud taget behövs i det enskilda fallet.

När det gäller implicita underskriftskrav är förhållandena olika från fall till fall. En rimlig ansats är enligt vår mening att dessa regler inte behöver ändras för att medge elektroniska rutiner förutsatt att explicita underskriftskrav där det är lämpligt kompletteras med regler som tillåter elektroniska rutiner, t.ex. regler om elektronisk signatur. I sådant fall tydliggörs att olika former av utställarverifiering är möjliga. Detta bör för de implicita un-

---

<sup>30</sup> Jfr Regeringsrättens beslut 2002-12-18 i mål 2572-2573-2002, där en kvalificerad elektronisk signatur inte ansetts uppfylla formkraven i 3 § förvaltningsprocesslagen.

derskriftskraven få den effekten att de kan uppfyllas på samma sätt som explicita krav på elektronisk utställarverifiering.

## 5.4 Påskrift

**Arbetsgruppens bedömning:** Regler om *påskrifter*, *anteckningar* och andra tecken eller märken som anbringas på handlingar kan hindra elektroniska rutiner genom att förutsätta en fysisk handling. Sådana regler bör därför ändras för att elektroniska rutiner ska bli möjliga.

Framdeles bör alternativa lösningar väljas i stället för att information dokumenteras genom påskrift på en handling.

Utöver kraven på underskrift finns ytterligare regler som innebär att någon form av skrift eller märke anbringas på en yta, t.ex. ett papper. Ett närmast arketyriskt sådant formkrav är stämpel, som dock är relativt ovanligt. Vanligare är att något ska antecknas på en handling.

Sådana formkrav innebär en form av indirekt krav på en fysisk handling. Förekomsten av en fysisk handling utgör ju en förutsättning för att bestämmelsen om påskrift eller stämpel ska kunna uppfyllas. I en del fall är det så den med påskriften försedda handlingen senare ska användas som presentationshandling.<sup>31</sup> Det kan också vara så att något dokumenteras på handlingen utan att denna i och för sig används i något annat sammanhang.

Påskrift och liknande har i flera fall ansetts hindra elektroniska rutiner. I praktiken ligger det nära till hands att tänka sig att det som i praktiken blir styrande för om ett sådant krav medger elektroniska rutiner, är om den handling på vilken påskriften ska anbringas kan vara elektronisk eller inte. Det är dock inte självklart att tolkningen av krav på påskrift eller anteckningar i praktiken kommer att ändras endast för att eventuella krav på "un-

---

<sup>31</sup> Exempelvis används bouppteckningen med vissa påskrifter som legitimationshandling.

derlagshandlingen” ändras. I stället kan det bli en stoppregel som hindrar elektroniska rutiner även när inga andra hinder finns.

I de fall påskriften görs på en presentationshandling eller för att åstadkomma en presentationshandling är det, om behovet av presentationshandling kvarstår, knappast möjligt att förändra formkravet för att möjliggöra elektroniska rutiner.

I andra fall där det är ändamålsenligt bör övervägas om regeln kan omformuleras för att istället tillåta någon annan form av dokumentation som kan ske elektroniskt, t.ex. med en tjänstean-teckning eller i en separat handling.

## 5.5 Skriftlighet

**Arbetsgruppens bedömning:** Krav på *skriftlighet* kan enligt vår mening normalt inte antas hindra elektroniska rutiner.

Befintliga skriftlighetskrav bör därför generellt kunna kvarstå och krav på skriftlighet bör kunna användas i framtiden som markering av att en kommunikation ska ges en varaktig och till-gänglig form.

Det vanligaste formkravet är krav på skriftlighet.<sup>32</sup> Innebörden av skriftlighetskrav, såväl generellt som i enskilda fall, har också diskuterats i ett antal aktuella förarbeten. Dessa uttalanden går i delvis olika riktningar. Av flera aktuella uttalanden framgår att regeringen förväntar sig att översynen av formkrav ska resultera bland annat i ett generellt ställningstagande till innebörden av skriftlighetskrav.<sup>33</sup>

I vissa fall finns krav på skriftlighet där det av förarbetsutta-landen eller av formuleringar i författningstexten uttryckligen framgår att de tillåter elektroniska rutiner. Exempelvis talas i 4 kap. 6 § förordningen (2001:650) om vägtrafikregister om ”en

<sup>32</sup> Utöver termen skriftlig omfattar nedanstående diskussion termen skrivelse, som rimligen måste få sitt innehåll från skriftlighet.

<sup>33</sup> Se t.ex. prop. 1999/2000:89 Lag om konsumentskydd vid distansavtal och hemförsäljningsavtal, prop. 1999/2000:128 Offentlig upphandling i informationssamhället, prop. 2000/01:13 Ändringar i patentlagen m.m., prop. 2001/02:9 Vissa socialförsäkringsfrågor samt prop. 2002/03:62 Några förvaltningsrättsliga frågor.

skriftlig begäran som överförts elektroniskt”.<sup>34</sup> För de flesta förekomster av skriftlighetskrav framgår det dock inte uttryckligen om elektroniska rutiner medges.

I genomgången har det visat sig att innebörden av skriftlighetskrav skiftar mellan de olika ställen där det förekommer. I vissa fall har man funnit att skriftlighetskrav inte hindrar elektroniska rutiner, medan man i andra sammanhang kommit till motsatt slutsats. I vissa fall sägs uttryckligen att skriftlighetskrav inte utesluter elektroniska rutiner. I andra fall har det visat sig att ett skriftlighetskrav t.o.m. innefattar ett krav på underskrift.

Sammantaget pekar dock genomgången mot att den stora majoriteten skriftlighetskrav inte kan anses hindra elektroniska rutiner. Det kan därför finnas anledning att göra mer konkreta ställningstaganden till hur skriftlighetskrav bör betraktas inom ramen för detta arbete.

I detta sammanhang bör också nämnas två enkäter till myndigheter om deras tolkning av skriftlighetskrav. Domstolsverket har gjort en enkät bland landets domstolar för att undersöka hur e-post används.<sup>35</sup> I enkäten ingick bland annat frågan om domstolen ansåg att krav på skriftlighet kunde uppfyllas med hjälp av e-post. 45 domstolar av 64 ansåg att ett e-postmeddelande kan uppfylla krav på skriftlighet. Statskontoret har gjort en liknande enkät till ett antal centrala myndigheter, länsstyrelser och kommuner. Av 13 myndigheter som besvarade frågan ansåg 11 att ett e-postmeddelande uppfyller krav på skriftlighet.<sup>36</sup>

De flesta krav på skriftlighet har säkerligen tillkommit helt utan tanke på elektroniska rutiner. Avsikten vid tillkomsten måste i de flesta fall antas ha varit att papperskommunikation ska användas. Ett sådant krav kan ha flera syften. Genom att föreskriva papperskommunikation åstadkommer man en kommunikation som är tillgänglig för flera läsare. Text på ett papper kan

---

<sup>34</sup> Liknande formuleringar finns även t.ex. i 9 § konsumentkreditlagen (1992:830), se prop. 2001/02:150 Lag om elektronisk handel och andra informationssamhällets tjänster, m.m., och 1 kap. 5 § lag (1992:1528) om offentlig upphandling, se prop. 2001/02:142 Ändringar i lagen om offentlig upphandling, m.m.

<sup>35</sup> Undersökningen refereras i Domstolsverket informerar 3/2002.

<sup>36</sup> Sammanställning av svar på enkät om formkrav och elektronisk kommunikation, 2003-02-19, dnr. 2002/195-1.

också kommuniceras mellan personer. Exempelvis kan en ansökan eller annan handling i pappersform lätt skickas mellan olika handläggare på en myndighet. Vidare är en papperskommunikation beständig och kan bevaras utan särskild bearbetning. Genom att föreskriva användning av papper åstadkommer man därigenom omedelbar dokumentation. Detta kan jämföras med exempelvis en muntlig kommunikation som måste dokumenteras genom en tjänsteanteckning.

För att besvara frågan om skriftlighetskrav innebär att elektroniska rutiner är tillåtna bör man dock enligt vår mening gå utöver de ursprungliga avsikterna avseende de enskilda bestämmelsernas betydelse och istället se på de syften som ligger bakom regeln. Snarare än att föreskriva papperskommunikation för dess egen skull torde syftet vara att utesluta flyktiga former för kommunikation och dokumentation och åstadkomma en beständig, entydig och lätt kommunicerad hantering. Bland de flyktiga kommunikationsätten finns bland annat muntlig kommunikation, men även t.ex. teckenspråk eller pantomim.

Många former av elektroniska rutiner har betydande likheter med traditionell pappersbunden kommunikation, t.ex. elektronisk post och elektroniska blanketter. I dessa fall torde det vara rimligt att hävda att kommunikationen i en vardagsspråklig mening är skriftlig. Eftersom de syften som ligger bakom skriftlighetskravet kan uppfyllas med elektroniska rutiner anser vi sammantaget att det finns goda grunder för att hävda att ett krav på skriftlighet bör kunna uppfyllas t.ex. genom att en anmälan görs på en av myndigheten tillhandahållen elektronisk blankett.

Även om termen skriftlig alltså enligt vår mening är teknikneutral kan mer ändamålsenliga formuleringar tänkas. På vissa ställen används formuleringen "läsbar och varaktig form".<sup>37</sup> Utifrån vår generella utgångspunkt att etablerade termer bör användas när det är lämpligt anser vi dock inte att skriftlighetskrav generellt bör ersättas med något sådant nyskapat uttryck. Däremot kan det i enskilda fall i ny lagstiftning vara lämpligt att införa sådana tydligare och mer neutrala uttryckssätt.

---

<sup>37</sup> 3 kap. 1 § lagen (1991:980) om handel med finansiella instrument.

Sammantaget är vi av den meningen att krav på skriftlighet inte generellt kan antas hindra elektroniska rutiner. I vissa fall kan dock förhållandena vara sådana att det krävs förtydliganden för att klargöra att elektroniska rutiner är möjliga. I de fall där avsikten med skriftlighetskrav är att utesluta elektroniska rutiner bör bestämmelsen enligt vår mening förtydligas så att det klart framgår att den utesluter elektroniska rutiner. Begreppet skriftlig bör enligt vår mening också kunna användas i nya formkrav, när avsikten är att tillåta elektroniska rutiner, men det särskilt bör regleras att dessa får en tillgänglig och beständig form.

## 5.6 Handling m.m.

**Arbetsgruppens bedömning:** Termen *handling* bör enligt vår mening normalt anses medge användning av elektroniska rutiner.

Sådana krav bör därför inte anpassas för att tillåta elektroniska rutiner. De bör också kunna användas i framtiden.

I vissa fall kan dock termen avse en *presentationshandling* eller annan fysisk handling. I dessa fall kan reglerna behöva förtydligas så att det klart framgår att en fysisk handling avses, om detta inte framgår av sammanhanget.

Ett av de vanligare formkraven i genomgången är termen *handling*, som förekommer dels för sig själv, dels i ett antal sammansättningar. Exempel på sådana sammanställningar är ansökningshandling och redovisningshandling.

Inom förvaltningsrätten spelar TF:s handlingsbegrepp en central roll. Detta kan därför tjäna som utgångspunkt för diskussionen av handlingsbegreppet. Sedan 70-talet omfattar TF:s handlingsbegrepp även s.k. upptagningar. En handling kan enligt TF 2:3 vara en framställning i skrift eller bild eller en upptagning. Med framställning i skrift eller bild menas handlingar i traditionell bemärkelse, dvs. framställningar som kan uppfattas visuellt utan tekniska hjälpmedel. Det är alltså frågan om alla former av skriftliga uppteckningar, t.ex. tabeller, blanketter och protokoll, men även kartor, ritningar och olika slags bilder t.ex. fotografier

eller röntgenbilder. Framställningen behöver inte ha papper som underlag utan kan vara gjord på trä, tyg etc.

En upptagning är en handling som kan läsas, avlyssnas eller på annat sätt uppfattas endast med tekniska hjälpmedel. Informationen i en sådan framställning kan alltså inte uppfattas utan tekniskt hjälpmedel. Exempel på upptagningar som kan läsas endast med tekniskt hjälpmedel är upptagningar för automatiserad (datoriserad) behandling och på mikrofilm. Upptagningar som kan avlyssnas eller på annat sätt uppfattas kan vara t.ex. ljudband eller videogram.

I flera fall har departementen med hänvisning till TF menat att handlingsbegreppet inte hindrar elektroniska rutiner (både inom förvaltningsrätten och även inom andra områden, där TF i och för sig inte är tillämplig). Det skulle ju i och för sig också framstå som relativt egendomligt om en informationsmängd vore en handling i ett fall men inte i ett annat inom förvaltningsrätten.

Vi anser att en rimlig utgångspunkt är att handlingsbegreppet har samma innebörd i hela förvaltningsrätten, när inte annat framgår i det enskilda fallet. Enligt vår mening bör termen handling anses vara teknikneutral, och därför normalt inte hindra elektroniska rutiner. Detta begrepp bör därför kunna användas framdeles och bestämmelser där begreppet förekommer bör inte anpassas för att medge elektroniska rutiner.

#### 5.6.1 Andra beteckningar på dokument och meddelanden

Medan termen handling är en generell beteckning för en informationsinsamling eller i vissa fall en informationsbärare, finns det ett antal termer som betecknar mer specifika typer av informationsbärare eller informationsrepresentationer.

Det kan vara fråga om handlingar som har en viss typ av innehåll, t.ex. karta, fotografi eller tabell. Även om dessa termer i många fall förmodligen ursprungligen avsett fysiska handlingar, bör det knappast finnas någon anledning att anta att de skulle hindra elektroniska rutiner. Avgörande här är snarast i vilken form handlingen finns tillgänglig och vilka rutiner som faktiskt



förekommer i det berörda fallet. Detta är också den analys som generellt gjorts i genomgången. Att i nuläget ge sig in i en närmare analys av hur denna typ av formkrav generellt kan anpassas är enligt vår mening överflödigt.

I vissa fall kan det vara fråga om handlingsbeteckningar som har en klar rättslig eller annan formell innebörd. Denna innebörd kan vara knuten till handlingens funktion, men den kan också ha återverkningar på handlingens form. Exempel på sådana termer som förekommer i översynen är faktura, besiktningssinstrument, skattedeklaration och tullräkning. Att säga något generellt om denna typ av termer är knappast möjligt, utan det får avgöras från fall till fall om de kan uppfyllas med elektroniska rutiner eller ej. I en del fall kan det säkerligen vara svårt att dra gränsen mellan denna typ av handlingsbeteckningar och regler om presentationshandlingar.

### 5.6.2 Presentationshandlingar

**Arbetsgruppens bedömning:** Krav på *presentationshandlingar* måste normalt antas hindra elektroniska rutiner. De kan normalt inte heller ändras.

Det bör övervägas i vilken utsträckning en presentationshandling faktisk är nödvändig för att kommunicera ett visst meningsinnehåll eller om det i stället är möjligt att inhämta de aktuella uppgifterna på annat sätt.

I vissa fall finns bestämmelser som innehåller termer som uppenbarligen avser en fysisk handling. I många av dessa fall är det antingen en handling som någon ska ha i sin besittning eller en handling som ska företas (presentationshandling). Det kan vara fråga om en handling som medföljer något, t.ex. en vara under transport (ledsagardokument). En typ av presentationshandlingar är legitimationshandlingar. Dessa kan vara sådana handlingar som ska styrka en persons identitet, men det kan också vara handlingar som ska styrka exempelvis att en person har rätt att i någon kapacitet företräda en viss organisation eller liknande.

Här används inte presentationshandling i någon mycket avgränsad betydelse, utan avseende alla typer av formkrav som avser handlingar som ska finnas i fysisk form. Gränsen för vad som är en presentationshandling kan i praktiken förmodligen vara problematisk. Det finns antagligen många fall där det finns en stark förväntan om en fysisk handling trots att denna inte är bärare av någon rättighet eller ska företes som legitimation, utan endast tjänar som bevismedel.

Det finns ett samband mellan presentationshandlingar och krav på underskrift, även om det ingalunda är självklart att en presentationshandling ska vara undertecknad av någon eller att en handling som ska undertecknas också ska användas som presentationshandling. Dock är det ofta så att en del av de beteckningar på dokument som nämns ovan anses innefatta ett krav på underskrift och då också ibland får karaktär av presentationshandling.

Att krav på presentationshandlingar normalt inte kan fullgöras med elektroniska rutiner är tämligen uppenbart. Om de kan och bör anpassas för att medge elektroniska rutiner måste därför avgöras i varje enskilt fall.

### 5.6.3 Beslut

**Arbetsgruppens bedömning:** Termen *beslut* och olika beteckningar på vissa typer av beslut, t.ex. *anmodan*, *erinran* och *föreläggande* bör normalt inte anses hindra elektroniska rutiner.

Sådana krav bör därför inte anpassas för att tillåta elektroniska rutiner. De bör också kunna användas i framtiden.

Frågan om viljeytringar och deras koppling till underskriftskrav har nämnts ovan. Ett särskilt fall av viljeytring är myndigheternas "viljeytringar", dvs. beslut. I genomgången har framkommit ett antal implicita formkrav som avser olika typer av myndighetsbeslut.

Termen beslut betecknar själva den intellektuella handlingen att fatta ett beslut. Detta är alltså det egentliga beslutet. Termen

används emellertid också som beteckning på det dokument, vari ett beslut dokumenteras och kommuniceras. Att det är fråga om två betydelser är i sig inget problem och knappast heller kontroversiellt. Såväl i författningstext som i vardagsspråk används termen i båda betydelserna. Normalt framgår av sammanhanget vad som avses.

Vissa typer av beslut har olika beteckningar beroende på beslutets innehåll och syfte. De kan t.ex. kallas anmodan, erinran, föreläggande och yttrande. Samma generella slutsatser som gäller termen beslut bör vara generellt giltiga även för dessa och liknande termer.

När det gäller själva beslutet kan detta omfattas av formkrav. Exempel på sådana formkrav som kan förekomma är t.ex. regler om omröstning eller regler om att ett beslut ska fattas vid ett sammanträde som äger rum på en viss plats och följaktligen utesluter elektroniska rutiner i samband med själva beslutsfattandet. Denna typ av formkrav har inte inventerats inom ramen för detta arbete och det saknas anledning att närmare utreda detta här.

Dokumentationen av beslutet rör två situationer som aktualiserar delvis olika överväganden. Den första avser den interna dokumentationen på myndigheten, den andra rör underrättelsen om beslutets innehåll till den det berör.

Beslutets innehåll ska dokumenteras bl.a. för att det i efterhand ska gå att kontrollera beslutets innehåll t.ex. om innehållet har betydelse för något annat beslut som ska fattas av samma eller en annan myndighet.<sup>38</sup> Dokumentationen av beslut är också en förutsättning för att det på ett meningsfullt sätt ska bli möjligt att få insyn i och kontrollera myndighetens verksamhet. En särskild aspekt på denna kontrollfunktion är att beslut ska dokumenteras för att myndighetens verksamhet ska kunna revideras. Dokumentation av ett besluts innehåll och vem som fattat det möjliggör också ansvarsutkrävande t.ex. för tjänstefel.

Dessa och andra aspekter på dokumentationen aktualiseras framför allt när det gäller den interna dokumentationen av beslut på myndigheten. Här gör sig alltså höga krav på autenticitet och

---

<sup>38</sup> Den senare situationen diskuteras också i avsnittet om kopior och bilagor.

beständighet gällande. Detta kan i praktiken komma till uttryck i att beslut dokumenteras på papper och undertecknas. Säkerheten garanteras också genom att det finns arkivföreskrifter om vilka typer av pennor, papper, skrivare etc. som får användas.

De grundläggande reglerna om myndigheters beslut finns i 18-21 §§ förvaltningslagen. Där finns regler om innehållet i ett beslut och om att beslutet ska dokumenteras. Däremot finns inga formföreskrifter för beslut. Det finns sålunda inget krav på exempelvis undertecknande. I 31 § verksförordningen finns ett krav att det för varje beslut ska finnas en handling med visst innehåll. Begreppet handling måste rimligen ha samma innebörd som i TF och därför kunna uppfyllas även med elektroniska medel. Förutsatt att tillräckligt god säkerhet och spårbarhet uppnås kan det alltså inte sägas föreligga några författningshinder mot att dokumentera beslut elektroniskt.

När det gäller underrättelse om innehållet i ett beslut sker detta traditionellt genom att en pappershandling som återger beslutets innehåll sänds till den det rör. Denna handling kallas, som nämnts, även den för beslut (föreläggande etc.).

Det beslut som skickas till den enskilde har inte samma krav på autenticitet och beständighet som det beslut som dokumenteras hos myndigheten. Medborgaren måste kunna förlita sig på att dokumentet på ett korrekt sätt återger beslutet i så måtto att det inte är felskrivet. Medborgaren måste också kunna förlita sig på att dokumentet verkligen härrör från myndigheten och att det inte förvanskats under överföringen. Detta gäller oavsett om det överbringas muntligen, på papper eller med elektroniska rutiner.

Att de generella säkerhetskraven på underrättelse om beslut är relativt låga framgår av reglerna i 21 § tredje stycket förvaltningslagen. Enligt denna bestämmelse kan innehållet i ett beslut överbringas muntligen. Detta innebär att underrättelse om ett besluts innehåll kan göras genom ett telefonsamtal. Den lägsta acceptabla säkerhetsnivån för underrättelse om beslut får alltså sägas vara mycket låg.

De generella reglerna om underrättelse om beslut innehåller alltså inga formkrav. Detta i kombination med de låga säkerhets-

kraven på kommunikation av beslut leder oss till slutsatsen att myndigheters beslut inom ramen för gällande rätt kan dokumenteras och kommuniceras elektroniskt. Att detta förutsätter att myndigheten förväntat sig om att beslutets adressat har tillgång till redskap för att ta emot elektroniska meddelanden är självklart.

Enligt vår mening behövs generellt inga särskilda författningsändringar för att möjliggöra för myndigheterna att dokumentera och kommunicera innehållet i beslut, utan detta är möjligt redan idag. Dock förutsätter detta att myndigheten tillämpar något system som säkrar beslutshandlingens autenticitet och integritet.

## 5.7 Blankett, formulär

**Arbetsgruppens bedömning:** Krav på användning av *blankett* eller att uppgifter ska lämnas enligt visst *formulär* kan normalt inte anses hindra elektroniska rutiner.

Sådana krav bör därför inte anpassas för att tillåta elektroniska rutiner. De bör också kunna användas i framtiden.

I kommunikation med myndigheter används traditionellt i betydande utsträckning blanketter. Det förekommer också många bestämmelser om att blankett ska användas. Blanketter används också i många situationer, där det i och för sig inte finns något bakomliggande uttryckligt författningskrav på att blankett ska användas.

Till frågan om blanketter hör frågan om formulär. Ett formulär är den struktur enligt vilken information ska lämnas, t.ex. på en blankett. Ett formulär kan även avse att information ska lämnas muntligen på visst sätt. Termen formulär kan dock även, åtminstone i vardagspråk, beteckna en handling, alltså en blankett.

I praktiken är förmodligen användning av pappersblanketter en vanlig form för tillämpning av skriftlighetskrav. I blankettkravet kan i praktiken ligga ett underförstått krav på underskrift som består i att det på blanketten finns ett fält för underskrift.

Detta förhållande kan dock enligt vår mening inte innebära att ett krav på användande av blankett innebär ett implicit krav på underskrift.

Enligt vår mening får blankettkravet, i likhet med skriftlighetskrav, i första hand antas ha till syfte att en ansökan ska vara varaktig, tillgänglig och kommunicerbar. Vidare tjänar blanketten syftet att styra att information lämnas i en viss strukturerad form.

I genomgången har krav på blankett generellt inte ansetts hindra elektroniska rutiner. I några fall har påpekats att kravet på blankett inte är hindrande i sig, utan att hindret består i att de blanketter som i praktiken används är pappersblanketter. Hindret för användning av elektroniska rutiner ligger i dessa fall inte i själva blankettkravet. Hindret ligger i stället i att myndigheten inte tillhandahåller en elektronisk blankett.

Termen elektronisk blankett förekommer och torde inte vara främmande för den rättsliga terminologin. De syften som identifierats för blankettkrav kan uppfyllas också i den elektroniska miljön. Normalt torde det t.o.m. vara så att de bättre uppfylls vid elektroniska rutiner. En elektronisk blankett kan ju utformas så att det automatiskt kontrolleras att blanketten är fullständigt ifylld. Även uppgifters riktighet kan kontrolleras genom automatisk avstämning mot datalagrade uppgifter.

Sammantaget anser vi att termen blankett inte bör anses hindra elektroniska rutiner. I de fall då avsikten är att blanketten ska vara en pappersblankett bör detta förtydligas om det inte framgår på annat sätt. Detsamma gäller i de fall då ett krav på underskrift avses.

## 5.8 Kopia, original m.m.

**Arbetsgruppens bedömning:** Även om termer som *kopia* och *avskrift* kan vara svårtolkade när de ska tillämpas på elektroniska rutiner bör sådana krav normalt inte anses hindra användning av elektroniska rutiner.

Termen *original* kan knappast på ett meningsfullt sätt användas om elektroniska handlingar. Den bör därför enligt vår mening användas endast i de fall man avser en pappershandling.

I många fall kan det finnas anledning att ändra krav på att kopior ska inges med krav att uppgifter ska inhämtas som stöder de förhållanden som ska styrkas med kopior. Detsamma gäller många krav på att handlingar av olika slag ska biläggas en ansökan.

Begreppen kopia och original är notoriskt svårbestämde i IT-sammanhang. Frågor kring elektroniska kopior uppkommer i två grundsituationer beroende på om förlagan är elektronisk eller om den är fysisk, t.ex. en pappershandling. Dessa två situationer ger upphov till något olika frågor.

En väsentlig skillnad mellan digital och analog informationsrepresentation är att den digitala är helt entydig. Detta innebär att man i digitala system kan kopiera en datamängd så att kopian är identisk med ursprungsmängden. I fallet med en elektronisk kopia av en elektronisk förlaga har man alltså att göra med ett identiskt exemplar snarare än en kopia i traditionell mening. Egentligen är det mer relevant att tala om flera exemplar av handlingen, eftersom det inte går att på traditionellt sätt skilja ett elektroniskt original exemplar från en elektronisk kopia.

Analog kopiering blir aldrig på samma sätt identisk. En elektronisk kopia av en pappershandling har alltså egenskaper som liknar egenskaperna hos en traditionell papperskopia när det gäller sättet på vilket innehållet i originalet återges. En väsentlig skillnad är dock att den elektroniska kopian i sig kan ligga till grund för ett obegränsat antal identiska kopiaexemplar.

### 5.8.1 Kopia och avskrift

Termerna kopia och avskrift förekommer i ett antal bestämmelser, framför allt sådana som har att göra med att en kopia av en handling ska ges in i samband med ett ansöknings- eller anmälningsförfarande. Termerna avskrift och kopia torde rimligen ha

samma innebörd. Skillnaden mellan de två termerna är bara att avskrift är en mer ålderdomlig term. Man kan här jämföra med 2 kap. TF, där termerna används som liktydiga.

I genomgången har man i ett antal fall funnit att kravet på kopia bör kunna fullgöras med inskannade kopior. Dvs. att en kopia av en pappersförlaga kan vara elektronisk. Å andra sidan finns också ett antal fall där man funnit att förlagans form bör styra kopians form. Detta skulle då innebära att en förlaga i pappersform skulle kräva att en kopia måste vara i pappersform.

Mot bakgrund av vad som sagts ovan om likheten mellan en papperskopia av en pappersförlaga och en elektronisk kopia av en pappersförlaga måste slutsatsen rimligen bli att inskannade kopior ofta kan uppfylla krav på kopior enligt gällande rätt.

När det gäller elektroniska förlagor måste naturligtvis även elektroniska kopior godtas. I dessa fall är det dock mer adekvat att tala om flera exemplar, snarare än kopior.

Förhållandena blir dock annorlunda vid krav på bestyrkt kopia. Detta torde normalt tolkas såsom innebärande krav att en papperskopia ska vara försedd med en påskrift och en namnteckning. De kan därför inte fullgöras genom användning av elektroniska rutiner. I genomgången har det dock visat sig finnas fall där man gjort bedömningen att en kopia bör kunna bestyrkas med elektronisk signatur.

Även om innebörden av begreppen kopia och avskrift tycks skifta mellan olika ställen där de förekommer, anser vi att de generellt inte kan sägas hindra elektroniska rutiner. Enligt vår mening behöver därför krav på kopia och avskrift inte ändras för att medge elektroniska rutiner. Se dock även vad som sägs nedan om bilagor.

### 5.8.2 Exemplar

Termen exemplar kan många gånger vara mer rättvisande än termen kopia när man har att göra med elektroniska meddelanden. Enligt vår mening är den därför generellt sett att föredra framför termen kopia. Å andra sidan kan den vara förvirrande när den



förekommer i författningar som avser pappershandlingar. I sådana fall är det förmodligen ofta så att regelns innebörd inte kan vara annat än att det är pappersexemplar som avses.

I framtiden bör termen exemplar utan vidare kunna användas även för att beteckna såväl pappershandlingar som elektroniska handlingar. I en del befintliga regler kan den dock behöva ändras för att möjliggöra elektroniska rutiner. Detta behov får avgöras från fall till fall.

### 5.8.3 Original

I en del fall förekommer krav på att en handling ska företes i original. Om den handling som avses är en pappershandling, kan kravet på att den ska företes i original uppenbarligen inte avse något annat än en pappershandling, och följaktligen inte uppfyllas med elektroniska rutiner. Om originalhandlingen är en elektronisk handling blir istället kravet på att tillhandahålla en originalhandling mer eller mindre meningslöst eftersom det inte finns några original i traditionell mening i den elektroniska miljön.

Ett krav på att en handling ska företes i original kan möjligen sägas vara ett implicit formkrav. En handling som framställs enligt vissa regler och utan formkrav ska kanske i ett annat sammanhang i ett senare skede i handlingens livscykel företes i original. Detta kan då möjligen innebära att handlingen måste framställas i pappersform.

Bevekelsegrunderna för krav på original kan skifta. I vissa fall torde de innebära att en presentationshandling ska företes. I andra fall kan det vara att ett visst meningsinnehåll ska överbringas i beständig form.

Krav att en handling ska företes i original innebär enligt vår mening att elektroniska rutiner är uteslutna. Sådana regler bör därför ändras när avsikten är att inhämta uppgifter och inte att föreskriva ett krav på presentationshandling. Enligt vår mening bör användning av termen original undvikas i de fall det inte uttryckligen avser att föreskriva användning av pappershandlingar.

#### 5.8.4 Bilagor

Det finns ett antal bestämmelser om att handlingar, t.ex. kopior, ska bifogas eller sändas som bilaga till exempelvis en ansökan. Dessa bilagor är i många fall kopior eller avskrifter av andra handlingar.

Bedömningarna av dessa bilageregler i genomgången liknar dem som gjorts beträffande kopior. Man har i vissa fall funnit att formen hos den handling som ska bifogas blir avgörande för om bilageregeln hindrar elektroniska rutiner. I andra fall har, i likhet med vad som sagts om kopior, föreslagits att bilagereglerna skulle kunna tillämpas så att inskannade handlingar bifogas.

Syftet med de flesta regler av denna typ kan vara att överbringa en originalhandling. Normalt är dock syftet snarare att underrätta en myndighet om ett visst sakförhållande, som ska styrkas med den bifogade handlingen. Det väsentliga i sammanhanget är alltså att myndigheten kan inhämta uppgifter på ett tillförlitligt sätt.

De förvaltningspolitiska intentionerna är att sådant uppgiftsinhämtande i framtiden ska ske genom att en myndighet inhämtar uppgifter direkt från den myndighet där uppgifterna finns. Detta sker också redan nu i många fall. Denna typ av bestämmelser borde därför på ett teknikneutralt sätt kunna utformas så att det föreskrivs att myndigheten ska inhämta uppgifter om ett visst sakförhållande. En sådan formulering medger att myndigheten väljer lämpligt kommunikationssätt. Detta kan innebära att man där så är lämpligt sänder en pappershandling eller där så är lämpligt sänder en elektronisk kopia. I andra fall kan det vara mer ändamålsenligt att myndigheterna kommunicerar exempelvis delar av innehållet i beslut på elektronisk väg.

Detsamma bör gälla i än högre grad för de fall då en myndighet upplyser en annan myndighet om t.ex. innehållet i ett beslut genom att översända en kopia av beslutet. I ett sådant fall borde det rimligen räcka att ange att myndigheten ska upplysa den andra myndigheten om innehållet i beslutet eller att uppgift om beslutet ska sändas till myndigheten. Det bör rimligen kunna

anförtros åt myndigheterna att finna lämpliga former för hur denna kommunikation ska ske.

Även om det är möjligt att omformulera reglerna och föreskriva att kopior får företas inskannade, är vi tveksamma till om det är lämpligt att vidta sådana åtgärder för närvarande. Sett i ljuset av att regler om kopior, bilagor etc. torde komma att bli inaktuella förefaller det enligt vår mening kortsiktigt att anpassa formkraven så att de tillåter elektroniska rutiner. I dessa fall bör istället reglerna anpassas så att de medger andra former av informationsinhämtning. Detta anpassningsarbete bör ske i samband med att nya lösningar utvecklas på respektive område.

## 5.9 Kungörelse m.m.

**Arbetsgruppens bedömning:** Termer som *kungörelse* och *tillkännagivande* kan inte i sig anses hindra elektroniska rutiner. De behöver därför inte anpassas och bör kunna användas även framdeles.

Bland kungörelseregler finns många regler som anvisar ett visst sätt för kungörelse som inte är elektroniskt. Sådana krav utesluter dock ofta inte att elektroniska kommunikationsvägar används parallellt med traditionella.

Det finns ett antal termer som har att göra med det sätt på vilket en myndighet under formella former kommunicerar utåt till en vid krets. Det gäller t.ex. kungörelse, tillkännagivande och underrättelse. I likhet med vad som sägs ovan om generella kommunikationstermer kan sådana krav på kungörelse knappast i sig anses vara hindrande formkrav.

Det finns också ett antal kungörelseregler som anvisar en viss, icke elektronisk kommunikationsväg. Exempelvis finns regler som säger att en kungörelse ska ske genom anslag, märke, skylt, radiouppläsning och i ortstidning.

Generellt är det i framtiden förmodligen mer ändamålsenligt att använda elektronisk kungörelse än traditionella kungörelsemetoder. En elektronisk kungörelse kan ju förväntas nå en avse-

vårt större krets än de som har möjlighet att besöka en myndighet för att exempelvis ta del av kungörelser på myndighetens anslagstavla.

En särskild form av kungörelse är föreskrifter som ska publiceras i en författningssamling. Här vill vi endast erinra om att myndigheternas författningssamlingar enligt rättsinformationsförordningen (1999:175) ska finnas tillgängliga elektroniskt för allmänheten. Denna bestämmelse torde vara en tillräcklig garanti för elektronisk tillgänglighet oavsett hur myndigheten i och för sig väljer att föra sin författningssamling internt.

Om kungörelser regler kan generellt sägas att de i allmänhet knappast utesluter elektroniska kungörelser. Däremot föreskrivs andra kungörelseformer som obligatoriska. Elektronisk kungörelse torde dock normalt vara fullt möjlig parallellt med den traditionella. Dessa regler kan därför inte sägas hindra elektroniska rutiner i den mening som avses i vårt uppdrag.

När det gäller krav på kungörelse genom tidning och genom radiouppläsning föreligger i och för sig knappast hinder mot användning av elektroniska rutiner, eftersom förmodligen såväl ortstidningen som radiostationen tar emot elektroniskt förmedlade texter för publicering eller uppläsning.

## 5.10 Intern hantering, dokumentation m.m.

**Arbetsgruppens bedömning:** Termer som hänför sig till den interna hanteringen i en myndighet eller ett företag, t.ex. *akt*, *anteckning*, *dokumentation*, *förteckning*, *liggare*, *längd*, *protokoll*, *rulla*, och *sammanställning* bör normalt inte anses hindra elektroniska rutiner.

Sådana regler bör därför inte ändras och termerna bör kunna användas även framdeles.

Ett antal termer som har karaktär av formkrav hänför sig huvudsakligen till den interna hanteringen i myndigheten eller företaget. Det kan vara termer som *akt*, *anteckning*, *dokumentation* eller *protokoll*. Dessa termer kan ha skiftande betydelse i olika

sammanhang. Naturligtvis förekommer även andra formkrav även i dessa sammanhang, t.ex. krav på att handlingar ska undertecknas.

På många myndigheter är handläggningen helt eller delvis elektronisk. Detta sker normalt utan särskilda författningsändringar utan att detta ansetts problematiskt. Att t.ex. en akt eller en anteckning kan vara elektronisk är självklart. Detta tydliggörs också av att elektroniskt material hos myndigheterna enligt arkivförfattningarna ska arkiveras elektroniskt.

Generellt anser vi därför att det är uppenbart att de termer som hänför sig intern hantering av handlingar inte hindrar elektroniska rutiner. Reglerna behöver därför normalt inte anpassas eller förtydligas för att tillåta elektronisk handläggning.

Däremot kan det naturligtvis finnas implicita formkrav i vissa fall. Exempelvis kan ett protokoll normalt vara elektroniskt. Ska det däremot justeras torde detta kräva en underskrift. I dessa fall bör gälla vad som ovan sagts om implicita underskriftskrav.

Hit hör också beteckningar på förteckningar och liknande, t.ex. förteckning, liggare, längd, rulla och sammanställning. Sådana regler har i genomgången i vissa fall bedömts hindra elektroniska rutiner, i andra inte. Även om förhållandena naturligtvis är olika på olika områden, är det rimligt att anta att många sådana förteckningar redan idag förs elektroniskt utan att det finns särskilda regler om detta. Som huvudregel bör dessa begrepp enligt vår mening inte anses vara formkrav som hindrar elektroniska rutiner.

I vissa fall finns regler som antyder att införandet av uppgifter i förteckningar ska ske för hand. Exempelvis kan det föreskrivas att en signatur ska anbringas i förteckningen. Exempel på en sådan regel som öppnar för både pappershantering och elektroniska rutiner finns i 3 § 3 st. patientjournalagen (1985:562), som föreskriver att en "journalanteckning skall om inte synnerligt hinder möter signeras av den som svarar för uppgiften". Om denna typ av regler kräver anpassning får avgöras från fall till fall.

I detta sammanhang bör nämnas sådana regler som föreskriver att myndigheter eller andra organ ska få tillgång till handlingar,

uppgifter eller dokumentation för granskning, tillsyn, inspektion, revision eller liknande. Dessa regler är enligt vår uppfattning inte formkrav i sig, utan får sitt innehåll från de regler som eventuellt reglerar formen för de handlingar som ska inspekteras.

## 5.11 Procedurkrav

**Arbetsgruppens bedömning:** Krav på att en rättshandling ska utföras på ett visst sätt kan hindra elektroniska rutiner. I många fall kan de förmodligen inte heller anpassas på lämpligt sätt. Särskild uppmärksamhet bör på detta område ägnas åt de krav som avser att åstadkomma personlig närvaro.

Med procedurkrav avses krav på att en handling måste utföras på visst sätt för att en viss rättsverkan ska inträda. Ett typexempel är att äktenskap måste ingås genom att kontrahenterna är närvarande och genomgår en viss procedur. Många sådana krav bygger på att någon är personligen närvarande, vilket inte går att uppfylla elektroniskt. Endast ett fåtal procedurkrav har hittats i genomgången. De flesta har bedömts vara sådana att de även fortsättningsvis bör hindra elektroniska rutiner.

Av särskilt intresse är de fall då ett formkrav innebär krav på personlig inställelse, fast detta inte framgår av bestämmelsens ordalydelse. I dessa fall bör övervägas om formkraven ska förtydligas så att det framgår att personlig inställelse avses.

Det är inte möjligt att generellt säga om och hur procedurkrav kan anpassas för att tillåta elektroniska rutiner. Det får därför avgöras från fall till fall.

## 6 Synpunkter och rekommendationer för det vidare arbetet

**Arbetsgruppens bedömning:** När det gäller de formkrav som enligt den bedömning som gjorts bör ändras är det av vikt att arbetet inte avstannar. Arbetet bör även fortsättningsvis ske i respektive departement utifrån de prioriteringar och förutsättningar som råder på varje område.

Vi föreslår dock att det bör finnas någon mekanism för samordning, i första hand avseende utfallet av remissbehandlingen.

Regeringen bör överväga om, och i sådant fall i vilken form, de generella ställningstaganden, som görs utifrån våra bedömningar, bör underställas riksdagen.

Det är viktigt att nya formkrav utformas i kontakt med berörda myndigheter och parallellt med att nya elektroniska tjänster utvecklas.

Vårt arbete bör beaktas inom ramen för det arbete med regel-förenkling som sker i Regeringskansliet och på myndigheterna.

Varje departement bör på lämpligt sätt uppmärksamma sina pågående kommittéer och utredningar på innehållet i rapporten.

Nya hindrande formkrav bör inte införas på något område om det inte är särskilt motiverat.

### 6.1 Inledning

Det är ett omfattande material som redovisas i vår rapport. I våra direktiv betonas att det saknas en samlad bild av hur olika formkrav påverkar förutsättningarna för ökad användning av elektroniska rutiner.

Med den inventering och analys som redovisas i vår rapport är det nu möjligt att lättare än tidigare göra sig en översiktlig och strukturerad bild av olika författningsmässiga svårigheter och hinder för elektronisk kommunikation samt elektronisk dokument- och ärendehantering i förvaltningen och i samhället i övrigt. Vi menar att just denna möjlighet till överblick är det väsentliga resultatet av arbetet.

När det gäller behovet av vidare arbete föranleder de tre grupper av bestämmelser som identifierats ovan (avsnitt 4.1) något olika överväganden.

För gruppen av bestämmelser som bedömts inte hindra elektroniska rutiner krävs naturligtvis inga vidare åtgärder. I dessa fall finns alltså de nödvändiga förutsättningarna för myndigheter och andra tillämpare att utveckla lösningar för elektronisk kommunikation inom ramen för gällande rätt. Åtminstone finns inga formkravshinder. Inom denna grupp finns också ett mindre antal bestämmelser som rör fall där papperskommunikation alltid används, och där även framdeles papperskommunikation bör användas. I dessa fall måste alltså reglerna ändras så att det tydliggörs att elektroniska rutiner inte är tillåtna.

För de formkrav som bedömts onödigtvis hindra elektroniska rutiner, krävs författningsändringar för att tillhandahålla förutsättningar för elektroniska rutiner. Våra förslag i detta avsnitt hänför sig i första hand till denna grupp av bestämmelser.

Gruppen av hindrande formkrav, som inte bör ändras föranleder något olika åtgärder, eftersom skälen till att reglerna för närvarande inte bör ändras skiljer sig åt. Tydligast i denna grupp är de formkrav som ännu inte är färdiganalyserade, där det hittillsvarande arbetet helt enkelt bör fortsätta. Om och när de bör ändras bör naturligtvis samma principer gälla som för gruppen av hindrande formkrav som bör ändras mer omgående.

Även om våra ställningstaganden i första hand hänför sig till arbetet med att undanröja befintliga formkrav anser vi att dess stora värde kan ligga i framtiden. Våra generella ståndpunkter bör vara vägledande inte endast för det fortsatta arbetet inom Regeringskansliet med de författningar som omfattas av genom-



gången. Sitt verkligt stora värde bör de enligt vår mening kunna ha vid utformningen av nya regler.

Våra bedömningar och rekommendationer i detta avsnitt bygger på våra bedömningar i avsnitt 3.

## 6.2 Fortsättning av arbetet i Regeringskansliet

En självklar fortsättning, som förutsätts i vårt uppdrag, är att det påbörjade arbetet med de formkrav som identifierats fortsätter. Som framgår nedan anser vi att arbetet med enskilda formkrav även fortsättningsvis bör ske i departementen. Varje departement planerar och prioriterar på vanligt sätt detta arbete utifrån de förutsättningar som råder på det egna området.

Även om arbetet inom respektive område sker i departementen finns det anledning att ha en viss samordning av det fortsatta arbetet. För att följa upp och garantera genomförandet av våra förslag krävs en mekanism för att ta ett samlat ansvar för förslagens förvaltning inom Regeringskansliet. Detta ansvar kan knappast åvila något enskilt departement eller någon enskild enhet, utan får istället ses som ett kvardröjande kollektivt ansvar hos arbetsgruppen för genomförandet av ändringar i enlighet med våra förslag.

Behovet av en sådan samordning aktualiseras efter att vår rapport remissbehandlats. Om utfallet ger anledning att ändra våra tidigare, generella ställningstaganden är det rimligt att dessa nya ställningstaganden görs på liknande sätt som de ursprungliga, dvs. departementsövergripande. Vi anser därför att det är av vikt att resultatet av remissomgången bedöms på ett samlat sätt inom Regeringskansliet.

Vi anser också att våra slutsatser bör beaktas i pågående arbete som inte omfattats av detta projekt, t.ex. sådant arbete som bedrivs i kommittéer. Vi anser därför att varje departement på lämpligt sätt bör uppmärksamma sina kommittéer och utredningar på innehållet i rapporten.

### 6.3 Proposition till riksdagen

Arbetet inom ramen för detta projekt kommer att föranleda ett antal lagändringar som i större eller mindre utsträckning grundas på de ställningstaganden som regeringen gör med utgångspunkt i våra generella bedömningar. Det kan därför finnas anledning för regeringen att överväga om dessa ställningstaganden på ett samlat sätt bör underställas riksdagen. Innebörden och värdet av en proposition kan i första hand vara att riksdagen ges möjlighet att se helhetsbilden och ta ställning till de generella slutsatserna och en utveckling efter de riktlinjer som framgår av vårt arbete och den gradvisa förändring av det offentliga rummet som mycket väl kan bli följden av förverkligandet av vårt arbete.

Detta kan ske på ett antal olika sätt. Vi har identifierat fyra huvudalternativ som skiljer sig något till form, innehåll och genomförandeprocess.

- En lagstiftningsproposition med alla aktualiserade ändringar
- En lagstiftningsproposition med en generell bestämmelse
- En lagstiftningsproposition med några viktiga ändringar
- En skrivelse eller proposition utan lagförslag

En lagstiftningsproposition med alla aktualiserade ändringar handlar om att man söker iordningställa en stor del av de lagändringar som aktualiserats och samlar dem i en gemensam proposition där lagstiftningsmotiven hämtas från vårt arbete. En sådan proposition skulle då i första hand omfatta en del av det sextiototal lagbestämmelser som departementen bedömt hindra elektroniska rutiner och bör anpassas för att tillåta sådana. Ett sådant förfarande skulle överensstämma med tillvägagångssättet vid motsvarande arbete i Norge.<sup>39</sup>

En styrka i vårt arbete har varit att analysen av varje formkrav har gjorts av ansvarigt departement med utgångspunkt från en genuin kunskap om den rättsliga miljö där bestämmelsen finns.

---

<sup>39</sup> Ot. prp. nr. 108 2000-2001 Om lov om endringer i diverse lover for å fjerne hindringer for elektronisk kommunikasjon og Ot. prp. nr. 9 2001-2002 Om lov om endringer i diverse lover for å fjerne hindringer for elektronisk kommunikasjon.

Det är naturligtvis viktigt att en eventuell gemensam proposition inte förftar eller motverkar denna styrka. En gemensam proposition ställer höga krav på att materialet hänger samman på ett överskådligt sätt, även om propositionen upptar ett antal lagändringar som delvis hör hemma i olika författningsmiljöer.

Om detta handlingsalternativ väljs, är det av vikt att det inte hindrar redan pågående eller planerat, ordinarie författningsarbete i departementen p.g.a. att dessa tvingas avvakta färdigställandet av en proposition och dess slutliga behandling i riksdagen.

Det andra alternativet bygger på en lagstiftningsproposition med en ändring som ges generellt genomslag. Detta handlar om att man förelägger riksdagen en speciell lagstiftning med anknytning till hela den aktualiserade problematiken. Så har man gjort i Finland där man stiftat en särskild lag om elektronisk kommunikation i förvaltningen. Denna lag föreskriver dels att det generellt är tillåtet att använda elektronisk kommunikation med förvaltningen, dels att det ska vara tillåtet att fullgöra krav på underskrift med elektroniska signaturer. Detta alternativ har diskuterats ovan i avsnitt 3.4.4. Som framgår där anser vi att detta inte är ett realistiskt alternativ eftersom genomslaget av en sådan förändring vore alltför svåröverskådligt.

Alternativet att förelägga riksdagen en lagstiftningsproposition med vissa viktigare ändringar har drag av båda de föregående angreppssätten. En sådan proposition skulle utformas på så sätt att man föreslår riksdagen samtidiga ändringar i några författningar som bedöms som särskilt centrala och bygger propositionen på motiv som hämtas från vårt arbete. Tonvikten i en sådan proposition skulle då ligga på de generella ställningstagandena som bör vara vägledande för vidare lagstiftningsarbete. Detta arbete får då ske i särskild ordning.

En sådan lösning skulle medföra att de principiella övervägandena underställs riksdagen på ett pedagogiskt sätt. De skulle illustreras av viktiga författningsändringar. Problemet är att det kan vara svårt att hitta några enskilda bestämmelser som skulle kunna ändras med några större praktiska konsekvenser. För förvaltningens del gäller redan nu att elektroniska rutiner generellt är

tillåtna, och genomgången har uppdragat att de flesta formkraven finns i specialbestämmelser. Detta alternativ förutsätter alltså att man verkligen hittar centrala bestämmelser som innehåller hinderande formkrav. Faran är också att denna typ av ändringar blir sådana bestämmelser som tillåter elektroniska rutiner där de aldrig varit förbjudna. Att vi anser att sådana bestämmelser är mycket olämpliga har diskuterats i avsnitt 3.3.1.

Slutligen återstår ett förslag som bygger på att de principiella övervägandena underställs riksdagen i en skrivelse eller proposition utan förslag till lagändringar. De tänkta lagändringarna får då komma i ett senare led. En möjlighet är att göra en sådan skrivelse eller proposition som en del av den förvaltningspolitiska återrapporteringen till riksdagen. Syftet med en sådan proposition eller skrivelse till riksdagen är i första hand att informera om ett planerat författningsarbete och ge de viktigaste skälen för detta. I fortsättningen kan en sådan proposition åberopas och ligga till grund för varje ny lagändring som behövs i det fortsatta arbetet med undanröjande av formkravshinder. En fördel med detta angreppssätt är att våra principiella ställningstaganden framställs på ett pedagogiskt sätt för riksdagen så att man vid framtida författningsändringar kan hänvisa till de generella motiven. Samtidigt slipper man också en del av den samordning som tidigare alternativ kräver, och som hotar att onödigtvis fördröja processen. Den praktiska betydelsen av och genomslaget för en sådan skrivelse eller proposition kan dock ifrågasättas.

Alla alternativen ger möjlighet att för riksdagen presentera hela vidden av arbetet och det väsentliga utfallet av remissomgången.

Vilken lösning som slutligen väljs bör avgöras i den vidare behandlingen i Regeringskansliet med hänsyn till bl.a. remissinstansernas synpunkter och befintliga planer för lagstiftningsarbetet.

## 6.4 Arbete med myndigheterna

Departementen har under arbetet i varierande grad varit i kontakt med de myndigheter som berörs av reglerna. De kontakter som förekommit har inte varit samordnade under arbetets gång.

Vårt arbete har sin bakgrund i förvaltningspolitiken. Förvaltningsrätten har också utgjort projektets huvudsakliga fokus. Själva motivet för att undanröja onödiga formkrav är i grunden att möjliggöra elektronisk hantering hos myndigheterna. Detta innebär också enligt vår mening att myndigheterna på ett aktivt sätt måste delta i det fortsatta arbetet. En första möjlighet att göra det är naturligtvis remissbehandlingen.

Även framdeles bör författningsarbetet ske med en tydlig koppling till att myndigheterna utvecklar nya elektroniska tjänster.

Departementen bör också utnyttja den möjlighet till stöd i prioriteringsarbetet som myndigheterna kan ge. Vi vill därför särskilt erinra om att myndigheterna har möjlighet att fästa regeringens uppmärksamhet på ändringar som kan behöva göras på det egna författningsområdet.

## 6.5 Vidare utredningsarbete

I vårt arbete har utredningsbehov på olika delområden aktualiserats. En hel del utredningsarbete har också initierats som en följd av eller i anslutning till vårt arbete. Vi finner inte anledning att här närmare ta upp sådana utredningsfrågor, utan de får lösas av berört departement i enlighet med ordinarie arbetsformer.

Införandet av elektroniska rutiner kan vara ett viktigt inslag i arbetet med regelförenklingar för att minska den administrativa bördan för företag.<sup>40</sup> Vårt arbete har varit helt inriktat på formkraven i sig, och regelförenklingsfrågan har inte beaktats särskilt, även om det kanske ibland hade varit önskvärt. Vi förutsätter att våra slutsatser på lämpligt sätt beaktas inom ramen för det arbete med regelförenkling som bedrivs inom Regeringskansliet och på myndigheterna.

---

<sup>40</sup> Se skr. 2002/03:8 Regeringens redogörelse för regelförenklingsarbetet med särskild inriktning på små företag, s. 3, och prop. 2002/03:1 Utgiftsområde 2 s. 33.

När det gäller vidare utredningsarbete vill vi peka på vikten av att våra slutsatser beaktas inom ramen för fortsatt arbete som föranleds eller berörs av vårt arbete. Även på områden som inte omfattats av vårt arbete kan våra slutsatser vara av betydelse.

Slutligen vill vi betona att det för allt fortsatt utredningsarbete inom samtliga områden är en självklar rekommendation från oss att nya hindrande formkrav inte bör införas om det inte är särskilt motiverat.

## 6.6 Konsekvenser

Eftersom våra förslag inte omfattar författningsändringar i enskilda fall, utan endast generella synpunkter på hur författningsändringar bör göras och på hur den fortsatta arbetsprocessen bör se ut, är det knappast möjligt att göra någon detaljerad konsekvensanalys. I detta avsnitt ges därför endast några kortfattade synpunkter på konsekvenserna av våra förslag.

När det gäller den generella frågan att införa möjligheter till elektronisk kommunikation med förvaltningen anser vi i och för sig inte att det faller inom vårt uppdrag att närmare analysera konsekvenserna av en sådan förändring. Regeringen har redan tidigare entydigt uttalat att samtliga offentliga tjänster som kostnadseffektivt kan tillhandahållas elektroniskt också ska tillhandahållas elektroniskt. Denna målsättning utgör utgångspunkten för vårt arbete i de delar det berör förvaltningsrätten. Eftersom vårt arbete är en del av genomförandet av denna målsättning finner vi inte att det finns anledning för oss att ompröva den konsekvensanalys som föregått regeringens ställningstagande. Någon generell analys av de finansiella konsekvenserna anser vi därför inte att vi bör göra, utan en sådan analys får i enlighet med regeringens målsättning göras i varje enskilt fall.

När det gäller konsekvenserna för små och medelstora företag hänvisar vi till vad som sagts ovan om hur elektronisk ingivning, ärendehandläggning och uppgiftsutväxling mellan myndigheter innebär en betydande minskning av den administrativa bördan. Möjligheten att tillhandahålla offentliga tjänster elektroniskt har

positiv betydelse för sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet.

När det gäller konsekvenser för brottsligheten är det inte möjligt att säga något generellt för alla de områden som berörs. Vi vill dock framhålla att möjligheterna att utnyttja system för brottsliga ändamål minskas i första hand genom tekniska och administrativa åtgärder. Själva möjligheten att använda elektronisk kommunikation i sig kan knappast sägas påverka brottsligheten. Att det i vissa fall kan uppstå en diskrepans mellan vilka förfaranden som är straffbara i traditionell miljö och i IT-miljö har diskuterats ovan.

Våra förslag har inga särskilda konsekvenser för den kommunala självstyrelsen, för jämställdheten mellan kvinnor och män eller för möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen.





# Bilaga 1: Direktiv

Regeringsbeslut 2002-01-24, Ju 2002/462

**Samlad översyn av formkrav i lagar och förordningar i syfte att undanröja onödiga hinder för elektronisk kommunikation och elektronisk dokument- och ärendehantering**

Regeringen beslutar

- att Regeringskansliet departementsvis skall 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; riktlinjer för arbetet redovisas i bilaga,
- att en arbetsgrupp inrättas inom Regeringskansliet för att samordna arbetet,
- att departementen i arbetsgruppen skall företrädas av chefs-tjänstemän eller chefer för rättssekretariaten,
- att Justitiedepartementet skall svara för ordförandeskap och sekretariat i arbetsgruppen,
- att uppdra åt Statskontoret att biträda Justitiedepartementet genom att ställa resurser till förfogande för arbete i sekretariatet,
- att arbetsgruppen senast den 15 december 2002 till Justitiedepartementet skall lämna en samlad redovisning av vilka regeländringar som genomförts, pågår och planeras som underlag för ställningstaganden till det fortsatta arbetet.

## Bilaga till regeringsbeslut 2002-01-24, Ju 2002/462

**Samlad översyn av formkrav i lagar och förordningar i syfte att undanröja onödiga hinder för elektronisk kommunikation och elektronisk dokument- och ärendehantering***1. Bakgrund*

Regeringen har i prop. 1999/2000:86 Ett informationssamhälle för alla redovisat olika åtgärder som behövs för att skapa förutsättningar för en ökad elektronisk kommunikation i samhället. Regeringen bedömde i propositionen att betryggande säkerhetsfunktioner baserade på krypteringsteknik och elektroniska signaturer måste utvecklas. I propositionen aviserade regeringen en översyn av lagstiftningen gällande formkrav och genomförandet av de förändringar som är nödvändiga för att ersätta den traditionella hanteringen av pappersbundna dokument med elektronisk kommunikation. Detta innebär en omfattande inventering av nuvarande regelverk och en bedömning av vilka ändringar som är motiverade med beaktande av de syften som ligger bakom de olika formkraven.

I regeringens förvaltningspolitiska handlingsprogram redovisas omfattande insatser för att förbättra de statliga myndigheternas service till medborgare och företag. Ett vägledande begrepp i arbetet med att utveckla förvaltningens service har blivit 24-timmarsmyndigheten. Det syftar på myndigheter som är elektroniskt tillgängliga för informationsinhämtande och ärendehantering. Ett mål är att medborgare och företag skall kunna få information, ställa frågor, lämna uppgifter samt uträtta andra ärenden när det passar dem oberoende av kontorstider och geografisk belägenhet.

I handlingsprogrammet redovisar regeringen vilka åtgärder som kommer att vidtas för att uppnå de mål som ligger i begreppet 24-timmarsmyndighet. I dessa åtgärder ingår bl.a. att skapa tekniska och legala förutsättningar för elektronisk

kommunikation och dokumenthantering mellan myndigheter, företag och medborgare. Departementsvisa översyner av lagar och förordningar skall genomföras i syfte att, där det är lämpligt, underlätta införandet av interaktiva och integrerade elektroniska tjänster. Framför allt avser detta användningen av elektroniska signaturer.

Regeringen har i prop. 2001/02:9 Vissa socialförsäkringsfrågor lämnat förslag till lagstiftning om en försöksverksamhet med 24-timmarsmyndighet inom socialförsäkringsadministrationen. Försöksverksamheten skall enligt riksdagens beslut (bet. 2001/02:SfU5, rskr. 85) omfatta förmanerna föräldrapenning och tillfällig föräldrapenning och pågå t.o.m. den 30 juni 2003. Försöksverksamheten skall ge underlag för den fortsatta utvecklingen och lagregleringen av elektroniska självbetjäningstjänster. I propositionen framhåller regeringen att utvecklingen av 24-timmarsmyndigheter torde påkalla ett mer övergripande lagstiftningsarbete, inte minst när det gäller förvaltningsrätten.

## *2. Motsvarande initiativ i andra länder*

Internationellt pågår ett omfattande arbete för att främja utvecklingen av informationssamhället och skapa goda förutsättningar för elektronisk handel och elektronisk förvaltning. I detta arbete ingår moderniseringen av lagstiftningen som en viktig del.

I Norge har regeringen under varen 2001 lagt fram en proposition med samlade förslag till lagändringar inom alla departementsområden. Underlaget för propositionen har tagits fram i en process som involverat alla departement i en omfattande inventering och bedömning av all relevant lagstiftning. Arbetet har bedrivits i projektform under en styrgrupp med representanter från Justitie- och polisdepartementet, Närings- och handelsdepartementet och Arbets- och administrationsdepartementet. Projektsekretariatet har varit lokaliserat till Närings- och handelsdepartementet, som också haft ansvar för genomförandet av projektet.

I Danmark har en kommitté (udvalg) tillsatt av Justitieministeriet övervägt behoven av lagreglering när det gäller användningen av elektronisk kommunikation i samband med formkrav i lagstiftningen. Som underlag för sina bedömningar har kommittén gått igenom lagstiftningen inom fyra departementsområden. I ett delbetänkande i februari 2001 konstateras att det är svårt att uttala sig generellt om formkravs betydelse vid elektronisk kommunikation. Kommittén anser det därför nödvändigt att gå igenom lagstiftningen systematiskt. En sådan genomgång bör enligt kommittén företas av varje enskilt departement, som har den nödvändiga sakkunskapen med hänsyn till innebörden och användningen av de olika bestämmelserna med formkrav.

I Finland beslutades i februari 1998 att Justitiedepartementet och övriga departement före den 30 juni 1999 skulle förbereda ändringar i lagstiftningen som var nödvändiga för att möjliggöra elektronisk kommunikation i förvaltningen. Ett antal lagändringar har därefter under 1999 beslutats av Riksdagen. En särskild lag om elektronisk kommunikation i förvaltningen har också införts. Lagen utgör ett ramverk med bestämmelser om myndigheternas och medborgarnas rättigheter, skyldigheter och ansvar i samband med elektronisk kommunikation i förvaltningen.

I Storbritannien har regeringen högt ställda mål när det gäller att erbjuda offentliga tjänster elektroniskt. I maj 2000 beslutade parlamentet om en ny lag, the Electronic Communications Act, som bl.a. innehåller bestämmelser som ger enskilda ministrar befogenhet att genom förordning (order) ändra i lagstiftning för att underlätta elektronisk kommunikation. För att påskynda arbetet skall alla ministerier rapportera till Cabinet Office (office of e-Envoy) om vilka anpassningsåtgärder de planerar att vidta. Alla förändringar skall vara genomförda vid utgången av år 2002.

### *3. Formkravens betydelse för möjligheterna till ökad elektronisk kommunikation*

I många sammanhang finns inga rättsliga hinder för elektronisk kommunikation. I den privata sektorn råder avtalsfrihet. Endast inom vissa områden såsom fastighetsköp m.m. finns krav på att avtal skall ingås skriftligen eller undertecknas eller att skriftliga bevis för att avtal ingåtts måste företas. Det står således i regel ett privat rättssubjekt fritt att använda elektronisk kommunikation i samband med avtalsslut. Vidare bygger svensk rätt på principen om fri bevisföring och bevisvärdering. Detta innebär att parterna i princip får åberopa alla bevis de finner ändamålsenliga och att rätten avgör vad som kan anses bevisat och kan läggas till grund för domen. Elektronisk dokumentation och kommunikation kan alltså fritt användas som bevis i domstol under samma förutsättningar som pappersdokumentation och -kommunikation. Inom förvaltningen står det i många fall myndigheterna fritt att avgöra vilka krav som skall ställas på den interna kommunikationen och även vilka krav som ställs på kommunikationen med medborgarna. På många områden finns dock verkliga eller upplevda hinder för användningen av elektronisk kommunikation.

Det finns i dag författningsbestämmelser som hindrar, eller i vart fall uppfattas hindra, användning av elektronisk kommunikation och elektroniska dokument. Bestämmelserna är i de flesta fall utformade utan tanke på elektronisk kommunikation. De kan vara utformade så att de förutsätter pappersbaserad kommunikation utan att detta i och för sig varit avsett. De vanligaste bestämmelserna av denna typ är krav på skriftlighet och (egenhändigt) undertecknande.

Den rättsliga tolkningen av krav på skriftlighet och undertecknande i en elektronisk miljö är inte självklar, och på många områden råder i dag osäkerhet om elektronisk kommunikation uppfyller sådana krav. Det är i och för sig möjligt att domstolar och myndigheter i praktiken kommer att finna att elektroniska dokument i vissa fall uppfyller sådana formkrav.

Vad gäller krav på undertecknande framstår detta dock som mindre troligt. Det saknas auktoritativa uttalanden till stöd för en sådan utveckling och de uttalanden som finns tycks i vissa fall

motstridiga. I vart fall synes det på goda grunder kunna hävdas att krav på undertecknande i lagar, förordningar och föreskrifter i dag som huvudregel inte kan uppfyllas med elektronisk kommunikation.

Uttryckliga krav på skriftlighet utesluter naturligtvis användningen av muntliga rutiner. I övrigt får det anses råda osäkerhet om vad kravet närmare besett innebär. I vissa fall kan avsikten ha varit att däri också inbegripa ett krav på undertecknande. Detta motsägs dock av att det i vissa författningar där det finns ett skriftlighetskrav också föreskrivs att handlingarna skall vara undertecknade (se t.ex. 9 § konsumentkreditlagen [1982:830] och 13 kap. 1 och 2 §§ rättegångsbalken). I nyare lagstiftning har regeringen i vissa fall i förarbetena angivit att ett krav på skriftlighet inte utesluter elektronisk kommunikation, såsom vid kravet på skriftlig anmälan i 11 § personuppgiftslagen (1998:204) (se prop. 1997/98:44, s. 122 och 132) eller på skriftlig information i 12 § lagen (2000:832) om kvalificerade elektroniska signaturer (se prop. 1999/2000:117, s. 74). I ett lagstiftningsärende om elektronisk upphandling har regeringen intagit motsatt ståndpunkt (se prop. 1999/2000:128, s. 21). I åter andra fall har regeringen med hänvisning till den rådande osäkerheten uttryckligen förklarat att ställning inte tas till huruvida ett skriftlighetskrav låter sig förenas med elektronisk kommunikation (se prop. 2000/01:13 Ändringar i patentlagen, s. 38 och prop. 2001/02:9 Vissa socialförsäkringsfrågor, s. 44). I en kommentar till förvaltningslagen (1986:223) (Hellners och Malmqvist, Nya förvaltningslagen med kommentarer, 5:e uppl., 1999) sägs att det vid krav på skriftlighet inte gärna kan godtas att en åtgärd vidtas genom ett elektroniskt meddelande.

I de fall syftet med skriftlighetskravet endast är att utesluta muntlig kommunikation kan skälet vara att det skrivna ordet har egenskaper som en muntlig kommunikation inte har, t.ex. att meningsinnehållet ges en klar, varaktig och tillgänglig form. Exempel på detta är regler om tjänsteanteckningar och protokollföring. I de fall det är valfritt för parterna att använda skriftlig eller muntlig form, t.ex. vid hyresavtal, ligger det nära

till hands att förstå bestämmelserna så att de inte utesluter användning av elektroniska dokument om parterna är eniga om det. Sådana krav är inte till hinder för användning av elektroniska dokument. Skriftlighetskravet kan alltså uppfyllas såväl med skrift på papper som med elektroniska dokument på beständiga lagringsmedier.

Då skriftlighetskravet uppfattas strängare kan det till grund för kravet, utöver de tidigare nämnda egenskaperna hos ett pappersdokument, ligga krav på autenticitet och integritet, dvs. att avsändaren är den hon utger sig för att vara och att innehållet inte ändrats.

I vissa fall då enskilda lämnar uppgifter till myndigheter krävs att uppgifterna skall avges på heder och samvete. Om någon i skriftlig utsaga, som jämlikt lag eller annan författning avges på heder och samvete, lämnar osann uppgift eller förtiger sanningen och åtgärden innebär fara i bevishänseende kan ansvar för osann försäkran enligt 15 kap. 10 § brottsbalken komma i fråga. Vid elektronisk kommunikation skulle det nämnda kravet på skriftlighet med hänsyn till legalitetsprincipen kunna utgöra ett hinder för ansvar. I sammanhanget kan också brottet förnekande av underskrift enligt 15 kap. 13 § brottsbalken nämnas.

Den tekniska utvecklingen medför att elektronisk kommunikation i många avseenden uppfyller eller kan uppfylla tillräckliga krav på beständighet, autenticitet och integritet. Det kan därför antas att rättsliga krav på papperskommunikation i många fall onödigtvis hämmar en administrativt och ekonomiskt eftersträvt utveckling.

En utveckling i riktning mot ett mer utbrett bruk av elektronisk kommunikation förutsätter en tillfredsställande infrastruktur i såväl tekniskt som rättsligt avseende. En anpassning av rättsläget kan åstadkommas genom praxis eller genom regeländringar. Att helt överlämna frågan till en spontan utveckling i praxis är mot bakgrund av ovanstående redogörelse dock inte tillfredsställande.

Regeländringar för att undanröja onödiga hinder för elektronisk kommunikation kan i princip ske på två sätt. Det ena

är att i en generell lag föreskriva att elektroniska dokument på alla områden skall anses uppfylla krav på skriftlighet och att elektroniska signaturer skall anses uppfylla krav på undertecknande. Denna väg framstår emellertid av flera skäl som mindre framkomlig. Detta är också den slutsats som dras i departementspromemorian Digitala signaturer – en teknisk och juridisk översikt (Ds 1998:14). Den andra möjligheten är att ta ställning till varje enskilt formkrav och bedöma om det kan uppfyllas med elektronisk kommunikation eller om kravet på pappersform skall kvarstå. Denna metod förutsätter en allmän inventering av befintliga formkrav, där hänsyn tas till vilka syften som ligger bakom kraven på skriftlighet och undertecknande.

#### *4. Översynens omfattning och inriktning*

Det saknas i dag en samlad bild av hur olika formkrav påverkar förutsättningarna för ökad elektronisk kommunikation. En översyn bör därför göras i syfte att dels kartlägga och analysera befintliga formkrav och dels bedöma och lämna förslag om vilka regeländringar som är motiverade. Erfarenheterna från de departement som redan tidigare på särskilda områden företagit systematiska översyner bör tillvaratas i arbetet.

Vid översynen bör den EG-rättsliga utvecklingen beaktas. Därvid bör särskilt uppmärksammas direktivet (1999/93/EG) om ett gemenskapsramverk för elektroniska signaturer och direktivet (2000/31/EG) om vissa rättsliga aspekter på informationssamhällets tjänster, särskilt elektronisk handel, på den inre marknaden ("direktiv om elektronisk handel"). Det förstnämnda direktivet är genomfört i svensk lagstiftning genom lagen (2000:832) om kvalificerade elektroniska signaturer. Enligt artikel 9 i det sistnämnda direktivet skall medlemsstaterna se till att deras rättssystem med vissa undantag tillåter att avtal ingås på elektronisk väg. Beredningen av hur detta direktiv skall genomföras i svensk rätt pågår i Regeringskansliet.

Översynen bör inledas med en kartläggning av alla regler i lagar och förordningar, som föreskriver eller tycks föreskriva



användningen av papperskommunikation eller som på annat sätt hindrar eller inte ger tillräckliga förutsättningar för användning av elektronisk kommunikation och dokumentation. När det gäller myndigheternas föreskrifter bör det ankomma på ansvariga departement att vid behov ta initiativ till att även dessa ses över.

I många fall kan finnas regler som inte kan bedömas isolerade utan som måste ses i samband med regler som förekommer i andra sammanhang. Det kan bl.a. handla om regler där det i och för sig inte finns formkrav, men där exempelvis kungörandebestämmelser i praktiken utesluter elektroniska dokument. Det är därför viktigt att göra en samlad kartläggning så att regelverk som griper in i varandra ses i ett sammanhang.

Nästa steg i översynen bör vara att göra en närmare analys och bedömning av de formkrav som identifierats i den inledande kartläggningen. En analys av vilka syften som dessa har är nödvändig för att kunna göra en bedömning av om och i så fall på vilket sätt reglerna förhindrar eller försvårar elektronisk kommunikation. Analysen bör också innefatta frågan om i vilken mån utformningen av straffrättsliga bestämmelser hindrar att formkrav utformas så att elektronisk kommunikation tillåts. Även frågan om när en elektronisk handling skall anses inkommen till en myndighet kan ha betydelse för möjligheten att utforma formkraven så att elektronisk kommunikation är möjlig.

Slutligen bör behoven av anpassningar i regelverken övervägas och förslag lämnas till sådana regeländringar som anses motiverade. En samlad redovisning bör göras av vilka formkrav som redan i dag kan uppfyllas vid elektronisk kommunikation, vilka formkrav som saknar betydelse och kan upphävas, vilka formkrav som bör förändras och vilka formkrav som bör behållas och även fortsättningsvis utesluta elektronisk kommunikation. I vissa fall kan det tänkas vara motiverat att behålla de traditionella formkraven skriftlighet och egenhändigt undertecknande för pappersbunden hantering, men för fall när motsvarande rättshandlingar genomförs med användning av

elektroniska dokument föreskriva nya typer av formkrav, t.ex. användandet av elektroniska signaturer.

### *5. Organisation och ansvarsfördelning*

Varje departement ansvarar för genomförandet av översynen inom sina ansvarsområden. Det ankommer också på varje departement att inom sina respektive ansvarsområden svara för att erforderliga regelförändringar genomförs.

Arbetsgruppen skall bestå av representanter för alla departement. Justitiedepartementet skall svara för ordförandeskapet. Departementen skall i arbetsgruppen företräddas av chefstjänstemän eller chefer för rättssekretariaten. Arbetsgruppen skall vara ett stöd till departementen i deras arbete och samordna arbetet så att regeringen får en samlad bild av vilka problem som föreligger och vilka åtgärder som behöver vidtas. Arbetsgruppen skall besluta om gemensamma riktlinjer för arbetet och vara ett forum där principiella frågor som kräver en gemensam syn kan diskuteras.

Arbetsgruppen skall till sitt förfogande ha ett sekretariat. Justitiedepartementet svarar med biträde från Statskontoret för att ett sådant sekretariat organiseras. Även andra departement som särskilt berörs bör ställa resurser till förfogande för sekretariatets arbete. I det löpande arbetet bör sekretariatet ha tillgång till en kontaktperson i varje departement.

### *6. Tidsplan*

Arbetsgruppen skall senast den 15 december 2002 lämna en samlad redovisning till Justitiedepartementet. Redovisningen skall innehålla en departementsvis genomgång av vilka regeländringar som redan genomförts eller pågår. Den skall vidare innehålla departementens bedömningar av vilka ytterligare initiativ till regeländringar som är motiverade. Departementen skall därvid även överväga vilka förändringar som är mest

angelägna och därför bör prioriteras samt redovisa sina tidsplaner för det fortsatta arbetet.

Om det i arbetet uppkommer frågor av principiell karaktär som behöver utredas i särskild ordning bör detta särskilt lyftas fram i den samlade redovisningen.