



Kommittédirektiv

Elektroniska underskrifter på regeringsbeslut

Beslut vid regeringssammanträde den 14 maj 2020

Sammanfattning

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

Utredaren ska bl.a.

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

Uppdraget ska redovisas senast den 15 januari 2021.

Uppdraget att se över underskriftskravet för regeringsbeslut

Övergång till en digital hantering av regeringsärenden

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

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

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

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

Är underskriftskravet i regeringsformen teknikneutralt?

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

Regeringen beslutade 2002 att Regeringskansliet departementsvis skulle se över gällande formkrav i lagar och förordningar och överväga behoven av

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

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

Utredaren ska därför

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

Ett teknikneutralt underskriftskrav

Om utredningen kommer fram till att underskriftskravet i 7 kap. 7 § regeringsformen innebär ett krav på att besluten ska undertecknas med

penna på papper behöver den bestämmelsen ändras i syfte att göra underskriftskravet teknikneutralt.

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

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

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

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

Kontakter och redovisning av uppdraget

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

Uppdraget ska redovisas senast den 15 januari 2021.

(Justitiedepartementet)