

YTTRANDE  
2003-10-24

Dnr Ra 04-2003/2379  
Ert dnr Fi 2003/2588

Tillsyns- och rådgivningsbyrån  
Avdelningsdirektör T Hörnfeldt  
1:e arkivarie B-M Östholm

Regeringskansliet  
Finansdepartementet  
Håkan Färm  
103 33 STOCKHOLM

## **Formel - Formkrav och elektronisk kommunikation (Ds 2003:29)**

### **Sammanfattning**

Riksarkivet

- tillstyrker FORMEL-gruppens förslag till tolkning, anpassning och framtida användning av formkrav (5),
- föreslår att det fortsatta arbetet i första hand sker i enlighet med alternativ tre, dvs. med gemensam proposition och viktigare ändringar, i andra hand i enlighet med alternativ fyra, dvs. gemensam proposition och separat hantering inom varje departement (6.3),
- stöder tankarna om att det inom Regeringskansliet behövs en funktion för fortsatt förvaltning och spridning av FORMEL-gruppens förslag (6.5).

Vad gäller gruppens bakgrundstext om långtidslagring av elektroniska signaturer (2.3.2) har Riksarkivet inga invändningar i sak. Det som sägs behöver emellertid förtydligas. En relativt utförlig kommentar lämnas sist i yttrandet.

### **Bedömning av olika typer av formkrav (5)**

Riksarkivet stöder gruppens förslag till tolkning, anpassning och framtida användning av olika termer som kan innebära formkrav. Den strukturerade ring som har gjorts av aktuella termer är överblickbar och kommer enligt vår mening att kunna bidra till en ökad klarhet inom området.

### **Proposition till riksdagen (6.3)**

När det gäller anpassning av hindrande regler föreslås i första hand det tredje alternativet, dvs en proposition med generella resonemang hämtade från rapporten, i kombination med förslag till ändringar i särskilt centrala författningar. En fördel skulle vara att anpassningsarbetet verkligen kommer igång och att förebilder skapas. Om det inte går att hitta lämpliga exempel förordas det fjärde alternativet som kan genomföras utan tidskrävande samordningsarbete. Oavsett vilket alternativ som väljs kommer det sannolikt att krävas någon form av samordningsfunktion inom regeringskansliet.

### **Vidare utredningsarbete (6.5)**

Det vore värdefullt om Formelgruppens rekommendationer kunde spridas, inte bara till direkt berörda myndigheter och kommittéer utan till samtliga myndigheter, att användas i arbetet med myndighetsföreskrifter och i andra sammanhang där det är viktigt att få ett genomslag för teknikneutrala termer.

Synpunkten att det behövs en vidare spridning av FORMEL-gruppens arbete grundar sig på erfarenheter Riksarkivets tillsynsarbete. Regelverket omfattar såväl teknikneutrala som tekniks specifika författningar. På grund av ett kvardröjande papperstänkande uppfattas de teknikneutrala bestämmelserna inte sällan som om de endast rörde pappershandlingar. En lista över godkända, teknikneutrala termer skulle underlätta såväl regelarbete som tillämpning.

### **Teknisk bakgrund (2.3.2)**

I den tekniska bakgrundstexten om långtidslagring av elektroniska signaturer sägs att handlingar i många fall skall bevaras under lång tid och att detta normalt inte utgör något hinder för elektroniska rutiner, men att långtidslagringen av elektroniska signaturer medför särskilda problem. Som problem anges bl.a. begränsad bevarandetid för spärllistor hos certifikatsutfärdaren och krypteringsteknikens utveckling. Det påpekas också att man på längre sikt får förlita sig även till andra säkerhetsmetoder än verifiering av signaturen, t.ex. säker förvaring.

Riksarkivet har i sak inget att invända mot FORMEL-gruppens resonemang om spärllistor m.m. Dessvärre förekommer det att myndigheter åberopar sådana omständigheter som motiv för att elektroniska signaturer inte skall behöva bevaras. Med hänsyn till att man kan förvänta sig en ökad

användning av elektroniska signaturer när befintliga formkrav har anpassats, finner Riksarkivet anledning att komma med ett förtydligande tillägg.

Det är sant att bevarandekraven normalt inte skall behöva utgöra något hinder för elektroniska rutiner. En förutsättning är dock att man redan från början väljer sådana dokumentformat som möjliggör att handlingarna kan läsas och presenteras med hjälp av framtida program. Det är just detta som avses med den teknikneutrala bestämmelsen i 5 § punkt 2 arkivlagen (1990:782) där det sägs att myndigheterna skall välja materiel och metoder som är lämpliga med hänsyn till behovet av arkivbeständighet. Verkligheten är emellertid sådan att det inte finns lämpliga format för alla slags tillämpningar. Det innebär inte att man skall ge upp tanken på ett bevarande av handlingarna i ursprungligt skick. Istället bör man verka för standarder och rutiner som kan tillgodose såväl verksamhets- som bevarandekrav.

En elektronisk signatur utgör en del av den signerade handlingen. Det innebär att den som huvudregel skall bevaras. Av de informationsmängder som produceras inom statsförvaltningen är det endast en liten del som bevaras för framtiden. Dessa handlingar skall så långt möjligt bevaras i ursprungligt skick, dvs. utan förluster avseende information, sök- och sammanställningsmöjligheter och möjligheter att bedöma handlingarnas autenticitet. Ett medvetet avlägsnande av signaturen innebär gallring. Det får endast ske med författningsstöd.

Med utgångspunkt från vad som går att påverka kan problemen delas upp enligt följande:

Att *spärlistorna* inte kommer att bevaras hos certifikatsutfärdaren är förvisso en nackdel. Det är emellertid inte tillräckligt för att motivera en gallring av signaturerna. En åtgärd som åtminstone delvis kan kompensera förlusten av listorna är att utställaren verifieras direkt efter meddelandets ankomst och att kontrollen dokumenteras på ett lämpligt sätt. Det måste vara varje myndighets ansvar att införa sådana rutiner.

En fråga som rör signaturen är den tekniska utvecklingen och de eventuella möjligheterna att på längre sikt *förfalska signaturen*, t.ex. efter att ha manipulerat innehållet i handlingen. De elektroniska handlingarna skall precis som FORMEL-gruppen påpekar skyddas även på annat sätt t.ex. genom en säker fysisk förvaring och behörighetskontrollsystem. Man kan även tänka sig ett tidigt överlämnande till arkivmyndigheterna bl.a. i syfte att minska manipulationsrisken.

Vad gäller den *tekniska livslängden i övrigt* återopåses ofta att signaturen förstörs när den elektroniskt signerade handlingen konverteras för att kunna läsas på längre sikt. Vi menar att detta inte behöver vara ett problem om man väljer rätt format från början. Det gäller såväl signatur som handlingen i övrigt. I de fall en konvertering trots allt blir nödvändig måste uppgifterna i signaturen, t.ex. vem som har signerat, tidsuppgifter m.m., överföras till ett format som kan bevaras. De måste också framledes kunna presenteras tillsammans med handlingen.

När det gäller kommunikation myndigheter emellan är det möjligt att åstadkomma gemensamma formatval, säkra rutiner m.m. genom överenskommelser eller föreskrifter. För att kunna påverka formatet hos de handlingar som inkommer till myndigheterna från medborgare och företag krävs normalt lagstiftning. Detta framfördes också i rapporten *Digitala signaturer - en teknisk och juridisk översikt* (Ds 1998:14).

Detta ärende har beslutats av riksarkivarie Tomas Lidman. Närvarande vid den slutliga behandlingen av ärendet var arkivrådet Per Jansson, 1:e arkivarie Britt-Marie Östholm och avdelningsdirektör Torbjörn Hörnfeldt (föredragande).

Tomas Lidman

Torbjörn Hörnfeldt

Kopia till Kulturdepartementet