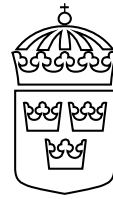


Regeringens proposition

2021/22:40



Ett teknikneutralt krav på underskrift av
regeringsbeslut

Prop.
2021/22:40

Regeringen överlämnar denna proposition till riksdagen.

Stockholm den 20 oktober 2021

Stefan Löfven

Morgan Johansson
(Justitiedepartementet)

Propositionens huvudsakliga innehåll

Enligt 7 kap. 7 § regeringsformen ska författningar, förslag till riksdagen och andra regeringsbeslut som ska expedieras för att bli gällande skrivas under av statsministern eller ett annat statsråd på regeringens vägnar. I propositionen föreslår regeringen ändringar i bestämmelsen som syftar till att göra den teknikneutral. Ändringarna innebär att regeringsbeslut som ska expedieras ska kunna bli gällande också på andra sätt än genom underskrift med penna på papper, under förutsättning att höga krav på säkerhet uppfylls. Förslaget gör det möjligt att införa en digital hantering av regeringsbeslut.

Lagändringen föreslås träda i kraft den 1 januari 2023.

Innehållsförteckning

1	Förslag till riksdagsbeslut	3
2	Förslag till lag om ändring i regeringsformen.....	4
3	Ärendet och dess beredning	5
4	En teknikneutral utformning av kravet på underskrift av regeringsbeslut	5
4.1	Underskriftskravet i regeringsformen är inte teknikneutralt.....	5
4.2	Utformningen av en teknikneutral bestämmelse	7
4.2.1	Underskriftskravet bör göras teknikneutralt.....	7
4.2.2	Regeringsbeslut som ska expedieras ska bekräftas genom ett förfarande som uppfyller höga krav på säkerhet.....	9
5	Ikraftträdande.....	12
6	Konsekvenser.....	13
7	Författningskommentar	13
Bilaga 1	Sammanfattning av betänkandet En teknikneutral grundlagsbestämmelse för regeringsbeslut (SOU 2021:13)	15
Bilaga 2	Betänkandets lagförslag	16
Bilaga 3	Förteckning över remissinstanserna	17
Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 20 oktober 2021		18

1 Förslag till riksdagsbeslut

Prop. 2021/22:40

Regeringens förslag:

Riksdagen antar regeringens förslag till lag om ändring i regeringsformen.

2 Förslag till lag om ändring i regeringsformen

Härigenom föreskrivs att 7 kap. 7 § regeringsformen¹ ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

7 kap.

7 §

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

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

Besluten ska bekräftas genom ett förfarande som uppfyller höga krav på säkerhet.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2023.

Regeringen beslutade den 14 maj 2020 att ge en särskild utredare i uppdrag att undersöka förutsättningarna för att använda elektroniska underskrifter på handlingar med regeringsbeslut som ska expedieras (dir. 2020:55).

Utredningen, som tagit namnet Utredningen om elektroniska underskrifter på regeringsbeslut (Ju 2020:13), överlämnade den 18 mars 2021 betänkandet En teknikneutral grundlagsbestämmelse för regeringsbeslut (SOU 2021:13). En sammanfattning av utredningens förslag finns i *bilaga 1*. Betänkandets lagförslag finns i *bilaga 2*. Betänkandet har remissbehandlats. En förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 3*. Remissvaren finns tillgängliga i Justitiedepartementet (Ju2021/01258).

4 En teknikneutral utformning av kravet på underskrift av regeringsbeslut

4.1 Underskriftskravet i regeringsformen är inte teknik neutralt

Regeringens bedömning: Underskriftskravet i regeringsformen är inte teknik neutralt utan kan endast uppfyllas genom undertecknande med penna på papper.

Utredningens bedömning överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Majoriteten av remissinstanserna yttrar sig inte särskilt i frågan. *Uppsala universitet (Juridiska fakulteten)* anför att det inte finns något egentligt hinder mot att tolka om bestämmelsen med hänvisning till den tekniska utvecklingen.

Skälen för regeringens bedömning

Hur regeringsbeslut fattas och dokumenteras

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

Beslut i regeringsärenden fattas som huvudregel kollektivt av regeringen vid regeringssammanträden (7 kap. 3 § första stycket RF). För varje beslut upprättas en skriftlig originalhandling (jfr 2, 3 och 9 §§ förordningen [2007:725] om beslut och protokoll hos regeringen). Om ett beslut gäller något annat än förhållandena inom Regeringskansliet eller kommittéväsendet ska det expedieras (2 § samma förordning). Till denna grupp av beslut hör bl.a. författningar och förslag till riksdagen. För att bli gällande ska sådana beslut skrivas under av statsministern eller ett annat

statsråd på regeringens vägnar (7 kap. 7 § RF). Kravet på underskrift infördes 1975 i samband med att den nuvarande regeringsformen trädde i kraft.

Formkravet om underskrift på regeringsbeslut som ska expedieras uppfylls för närvarande genom att beslut i regeringsärenden skrivs under med penna på papper.

Hur ett underskriftskrav i författning kan uppfyllas

Underskriftskrav i författning kan utformas på olika sätt genom att olika termer och begrepp används, t.ex. underskriven, undertecknad eller namnteckning. Ibland kompletteras formuleringen med ordet egenhändig.

Ett krav på underskrift har tidigare i flera fall, oavsett vilken formulering som använts, ansetts kunna uppfyllas endast genom undertecknande med penna på papper, om något annat inte särskilt angetts (se t.ex. propositionen Ändringar i lagen om offentlig upphandling, m.m., prop. 2001/02:142 s. 70 och rättsfallet RÅ 2002 not. 206). Samma bedömning gjorde en arbetsgrupp inom Regeringskansliet som under 2002 och 2003 inventerade då gällande formkrav i lagar och förordningar i syfte att undanröja onödiga hinder för elektroniska rutiner (Formel – Formkrav och elektronisk kommunikation, Ds 2003:29). I flertalet därefter följande lagstiftningsärenden har utgångspunkten varit att ett krav på underskrift kan uppfyllas endast med traditionella underskrifter, dvs. med penna på papper. För att möjliggöra även elektroniskt undertecknande har bestämmelserna kompletterats med en sådan möjlighet, ofta även med angivande av att den elektroniska underskriften ska vara av viss kvalitet (se t.ex. propositionerna Elektronisk stämningsansökan i brottmål, prop. 2011/12:126 s. 10–13, Elektronisk ansökan om lantmåteriförrättning, prop. 2013/14:236 s. 15 och 16 och Digital hantering av domstolsavgörande, strafföreläggande och ordningsbot, prop. 2017/18:126 s. 25 och 26).

I skatteförfarandelagen (2011:1244) och fastighetstaxeringslagen (1979:1152) har begreppet undertecknad emellertid getts en teknikoberoende innebörd. Underskriftskraven i skatteförfarandelagen och fastighetstaxeringslagen kan alltså uppfyllas både med penna på papper och med elektronisk underskrift utan att detta uttryckligen anges i bestämmelserna (se propositionen Skatteförfarandet, prop. 2010/11:165 s. 346 och 857 och propositionen Skatteförslag med anledning av energiöverenskommelsen, prop. 2016/17:142 s. 41 och 61). I förarbetena motiverades detta främst med att det handlade om ny lagstiftning som gav möjlighet att ge begreppet undertecknad en ny och önskad teknikneutral innebörd, frikopplad från tidigare reglering. Vidare framhölls att begreppet redan tillämpades på ett teknikneutralt sätt av berörd myndighet (prop. 2010/11:165 s. 346).

När krav på undertecknande under senare år har anpassats till digitala rutiner har alltså olika lagtekniska konstruktioner valts. I och med att begrepp som undertecknad eller underskrift enbart i vissa fall har ansetts innefatta även elektroniska underskrifter blir följden att ett underskriftskrav kan uppfyllas på olika sätt beroende på i vilken lagstiftning det förekommer. Regeringen har mot denna bakgrund uttalat att en bedömning av innebörden av ett underskriftskrav får göras för varje

bestämmelse för sig mot bakgrund av samtliga relevanta omständigheter såsom bestämmelsens rättsliga miljö och hur kravet tidigare har bedömts (prop. 2017/18:126 s. 22). Prop. 2021/22:40

Underskriftskravet i regeringsformen kan endast uppfyllas genom undertecknande med penna på papper

När det gäller underskriftskravet i 7 kap. 7 § RF konstaterar regeringen inledningsvis att det redan av bestämmelsens ordalydelse framgår att kravet bara kan uppfyllas genom ett förfarande som innebär någon form av undertecknande. Huruvida bestämmelsen tillåter olika förfaranden för undertecknande eller om kravet på underskrift ska fullgöras på ett visst sätt, t.ex. genom undertecknande med penna på papper, anges inte i författningstexten. Kravet skulle därför, som utredningen framhåller, enligt sin ordalydelse i och för sig kunna anses vara möjligt att uppfylla även genom elektroniska underskrifter.

Förarbetena ger ingen vägledning i frågan om hur kravet kan uppfyllas. Eftersom elektroniska underskrifter inte fanns när den nuvarande regeringsformen trädde i kraft kan kravet då inte antas ha avsett något annat än undertecknande med penna på papper. Bestämmelsen har också alltsedan ikraftträdandet tillämpats på så sätt att undertecknande sker med penna på papper. Regeringen har tidigare bedömt att bestämmelsen innebär att det inte går att undvara ett underskrivet pappersexemplar av en författning (propositionen Elektroniskt kungörande av författningar, prop. 2015/16:157 s. 19).

Såväl omständigheterna kring bestämmelsens tillkomst som hittillsvarande tolkning och tillämpning talar alltså för att underskriftskravet får anses innebära ett krav på underskrift med penna på papper. Underskriftskravet kan inte ges en ny innebörd genom förarbetsuttalanden. Mot denna bakgrund delar regeringen utredningens bedömning att underskriftskravet i 7 kap. 7 § RF måste tolkas så att det inte kan uppfyllas på något annat sätt än genom undertecknande med penna på papper.

4.2 Utformningen av en teknikneutral bestämmelse

4.2.1 Underskriftskravet bör göras teknik neutralt

Regeringens bedömning: Underskriftskravet i regeringsformen bör så långt som möjligt ges en teknikneutral utformning.
--

Utredningens bedömning överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Ingen remissinstans invänder mot bedömningen. Uppsala universitet (Juridiska fakulteten) delar utredningens slutsats att det med stor sannolikhet kommer att komma alternativ till undertecknande.

Skälen för regeringens bedömning

Det finns ett behov av att möjliggöra ett digitalt arbetssätt i regeringsärenden

Regeringens mål för digitaliseringspolitiken är att Sverige ska vara bäst i världen på att använda digitaliseringens möjligheter (prop. 2011/12:1 utg.omr. 22, Politiken för informationssamhället). När det gäller digitaliseringen av den offentliga förvaltningen har regeringen gjort bedömningen att digitalt ska vara förstahandsval i förvaltningens verksamhet och att formkrav på att en handling ska ha en viss form eller tillkomma på ett visst sätt bör – där det är möjligt och relevant – ses över för att avskaffas eller anpassas till digitala rutiner (prop. 2017/18:1, utg.omr. 2, Digitalisering och it inom offentlig förvaltning och prop. 2017/18:126 s. 20 och 21).

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. Något sammanhållet digitalt system för ärendehantering finns dock 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 (FA2017/01216). 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. Inom Regeringskansliet pågår ett arbete med att utveckla arbetsformerna med stöd av digitala verktyg.

Ett krav på att regeringsbeslut som ska expedieras ska skrivas under med penna på papper innebär ett krav på manuell hantering. För att fullt ut möjliggöra övergången till ett digitalt arbetssätt behöver underskriftskravet i 7 kap. 7 § RF ändras.

Ett teknikneutralt krav på underskrift

Regeringsformen ska vara skriven så att den ska kunna läsas och i sina huvuddrag begripas av alla allmänintresserade medborgare (se propositionen En reformerad grundlag, prop. 2009/10:80 s. 84). Vidare ska regeringsformen fastställa en ram av så stor allmängiltighet att den inte behöver ändras alltför ofta (se Författningsutredningen, SOU 1963:17 s. 43). Det innebär att det finns anledning att utforma tekniska krav på ett sådant sätt att de håller över tid, och då måste hänsyn tas till att utvecklingen på informationsteknikens område går snabbt. Specifika tekniska lösningar blir snabbt föråldrade. Som utredningen och *Uppsala universitet (Juridiska fakulteten)* framhåller kommer det med stor sannolikhet komma alternativ till undertecknande i framtiden. Regeringen instämmer i utredningens bedömning att det finns skäl att ändra bestämmelsen så att förfarandet för att göra regeringsbeslut gällande kan utvecklas i takt med tekniken utan att bestämmelsen behöver justeras på nytt. Det innebär att bestämmelsen så långt som möjligt bör ges en teknikneutral utformning.

4.2.2 Regeringsbeslut som ska expedieras ska bekräftas genom ett förfarande som uppfyller höga krav på säkerhet

Prop. 2021/22:40

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

Besluten ska bekräftas genom ett förfarande som uppfyller höga krav på säkerhet.

Utredningens förslag överensstämmer i huvudsak med regeringens. Utredningen föreslår att ett beslut ska få skrivas under med elektronisk underskrift eller bekräftas med annat förfarande som uppfyller höga krav på säkerhet. Utredningen föreslår även delvis en annan språklig utformning.

Remissinstanserna: En klar majoritet av remissinstanserna tillstyrker eller har inga invändningar mot förslaget. *Lunds universitet (Juridiska fakulteten)* och *Myndigheten för samhällsskydd och beredskap* har vissa synpunkter på lagtextens utformning. *Uppsala universitet (Juridiska fakulteten)* framför att det föreslagna andra stycket skulle innebära en bestämmelse på en detaljnivå som inte riktigt har någon motsvarighet i regeringsformen och som skulle lämpa sig bättre i verkställighetsföreskrift eller lag.

Skälen för regeringens förslag

Underskriftens syfte och funktion

Som regeringen konstaterar i avsnitt 4.1 måste underskriftskravet tolkas så att det endast kan uppfyllas genom undertecknande med penna på papper. För att det ska vara möjligt att skriva under regeringsbeslut med bl.a. elektroniska underskrifter krävs alltså att underskriftskravet ändras. Kravet bör dock enbart ändras på så sätt att det kan uppfyllas genom fler förfaranden. Vid utformningen av ändringen måste därför det befintliga kravets syfte och funktion beaktas.

Regeringen fattar sina beslut muntligt vid regeringssammanträden och besluten dokumenteras därefter i originalhandlingar och protokoll. Denna skriftliga dokumentation fyller en viktig funktion bl.a. som grundval för den konstitutionella kontrollen (jfr prop. 1973:90 s. 294). Underskriften som krävs enligt 7 kap. 7 § RF utgör ett led i denna dokumentation.

När kravet på underskrift infördes utformades bestämmelsen på så sätt att underskriften utgjorde en förutsättning för att expeditionen av regeringens beslut, dvs. originalhandlingen, skulle bli gällande. Expeditionen blev efter underskrift en självständig bärare av beslutet (se prop. 1973:90 s. 296). År 2011 ändrades bestämmelsens ordalydelse till att ange att det är beslut som ska expedieras som ska skrivas under för att bli gällande. Ändringen var enbart språklig och innebar inte någon ändring i sak (prop. 2009/10:80 s. 269).

Vid införandet uttalades att syftet med underskriften var att trygga identiteten mellan utgående expeditioner och fattade regeringsbeslut. Vidare uttalades att kravet på att utgående expeditioner ska vara underskrivna av åtminstone ett statsråd som har deltagit i det regeringssammanträde där besluten fattades avser att uppfylla bl.a. önskemålet om att skapa garantier för att expeditionerna riktigt återger innehållet i regeringsbesluten (prop. 1973:90 s. 294–296).

Det befintliga underskriftskravet får alltså huvudsakligen anses syfta till att säkerställa att den undertecknade handlingens innehåll stämmer överens med regeringens beslut. Med sin underskrift intygar den person som undertecknar originalhandlingen överensstämmelsen. Underskriften som metod för intygandet möjliggör en kontroll av att det är rätt person som intygat överensstämmelsen, dvs. att utställaren kan verifieras.

Regeringsbeslut som ska expedieras ska bekräftas

Med hänsyn till att underskriftens syfte är att intyga överensstämmelsen mellan originalhandlingen och regeringens beslut bör den nya teknikneutrala term som ska införas i 7 kap. 7 § RF vara ett samlingsbegrepp för olika metoder för intygande.

Utredningen föreslår att begreppet bekräfta ska användas. I lagstiftningen används ofta begreppet bekräfta i samband med att handlingars och uppgifters riktighet ska garanteras av någon. I 33 kap. 2 a § rättegångsbalken, 43 a § förvaltningsprocesslagen (1971:291) och 21 § förvaltningslagen (2017:900) anges t.ex. att en handling ska bekräftas av avsändaren om rätten eller myndigheten anser att det behövs. Det finns också exempel på att riktigheten av uppgifter i olika typer av handlingar ska bekräftas av behöriga personer, t.ex. uppgifter i bouppteckningar, deklarationer, ansökningar och anmälningar, se t.ex. 20 kap. 6 § andra stycket ärvdabalken, 17 kap. 5 § andra stycket äktenskapsbalken, 37 kap. 3 § skatteförfarandelagen och 2 § medborgarskapsförordningen (2001:218).

Begreppet bekräfta är teknik neutralt på så sätt att det varken föreskriver något särskilt förfarande eller någon särskild teknisk lösning. Ett författningskrav på bekräftelse kan alltså uppfyllas genom olika typer av förfaranden och tekniska lösningar. Mot denna bakgrund instämmer regeringen i utredningens bedömning att begreppet bekräfta är lämpligt att använda i sammanhanget.

Med kravet på att besluten ska bekräftas avses i detta sammanhang att ett förfarande används som syftar till att intyga att innehållet i originalhandlingen överensstämmer med det beslut som fattats vid regeringssammanträdet. Förfarandet ska resultera i att en uppgift som innebär att beslutet bekräftas fogas till eller logiskt knyts till handlingen. Av uppgiften ska det framgå vem som har bekräftat beslutet.

När det gäller den närmare utformningen av bestämmelsen kan det konstateras att begreppet bekräfta i sig omfattar möjligheten till underskrift med penna på papper. Att kravet kan uppfyllas genom underskrift skulle därmed inte längre uttryckligen behöva anges i bestämmelsen. Samtidigt används fortfarande ett förfarande med underskrift med penna på papper och det får förmodas kunna komma till användning under lång tid framöver. Av tydlighetsskäl och för största

möjliga kontinuitet i grundlagsregleringen anser regeringen, liksom utredningen, att den nuvarande skrivningen om underskrift bör finnas kvar. Som *Lunds universitet (Juridiska fakulteten)* påpekar är det viktigt att bestämmelsen inte är oklar. Med den utformning som utredningen föreslår står det enligt regeringen inte helt klart hur begreppen bekräftas och skrivas under förhåller sig till varandra. Enligt regeringen bör det framgå av lagtexten att underskrift är ett av de förfaranden som kan användas för att bekräfta besluten. Regeringen föreslår därför att bestämmelsen ska utformas så att ett regeringsbeslut som ska expedieras för att bli gällande ska skrivas under eller på annat sätt bekräftas av statsministern eller ett annat statsråd på regeringens vägnar. Regeringen ska vidare genom förordning kunna föreskriva att en tjänsteman i särskilda fall ska få skriva under eller på annat sätt bekräfta ett beslut.

Förfarandet ska uppfylla höga krav på säkerhet

Regeringsbeslut avslutar ärenden hos regeringen och är normalt av mycket stor vikt för såväl allmänheten i stort som, i förekommande fall, parterna i de enskilda ärendena. Det är därför centralt att det går att lita på att en handling med ett regeringsbeslut riktigt återger innehållet i beslutet.

Som anges ovan får det nuvarande kravet på underskrift med penna på papper huvudsakligen anses syfta till att säkerställa att den undertecknade handlingens innehåll stämmer överens med regeringens beslut. Underskriftens funktion är att intyga överensstämmelsen genom en metod som gör det möjligt att kontrollera att det är rätt person som står bakom intygandet. Förslaget att besluten ska bekräftas medför inte någon ändring av detta syfte och de förfaranden som kan komma att användas för att bekräfta besluten ska fylla samma funktion.

Traditionella underskrifter med penna på papper medför inte någon möjlighet att med hundraprocentig säkerhet säkerställa överensstämmelsen och veta att det är rätt person som står bakom intygandet, eftersom sådana underskrifter kan förfalskas. De får dock anses kunna uppfylla en hög grad av säkerhet, i vart fall när det gäller regeringsbeslut. Säkerheten upprätthålls bl.a. genom olika administrativa rutiner och genom att statsministerns, statsrådets och tjänstemännens underskrifter har ett känt utseende. Över tid säkras underskriften av krav på bl.a. användande av en viss sorts penna och arkivbeständigt papper.

Liksom utredningen anser regeringen att ett krav på motsvarande säkerhetsnivå bör ställas oavsett vilket förfarande som används för att bekräfta besluten. Det innebär att förfarandet ska uppfylla en hög grad av säkerhet. Kravet ställs på alla aspekter av förfarandet.

Säkerheten i fråga om undertecknande med penna på papper är inte reglerad i regeringsformen. Det får antas att förfarandet har ansetts kunna säkerställa överensstämmelsen mellan regeringens beslut och originalhandlingen och möjliggöra en kontroll av att det är rätt person som står bakom intygandet. Att regeringsbeslut ska bekräftas innebär att många olika förfaranden, med olika säkerhetsmässiga förutsättningar, skulle kunna användas för att bekräfta överensstämmelsen. Kravet på säkerhet bör därför som utredningen anger framgå direkt av bestämmelsen.

Utredningen gör bedömningen att 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) kan ge god vägledning om vilka krav som bör ställas för att en elektronisk underskrift ska anses uppfylla regeringsformens krav på säkerhet. Regeringen instämmer i att eIDAS-förordningen kan ge viss sådan vägledning. Detta gäller enligt regeringen oavsett om den är direkt tillämplig på ett system för elektroniska underskrifter av regeringsbeslut som ska expedieras. Som utredningen anger bör underskrifter som uppfyller de nuvarande kraven för avancerade eller kvalificerade elektroniska underskrifter enligt eIDAS-förordningen i dag också anses uppfylla de höga krav på säkerhet som ska ställas enligt regeringsformen. Andra tekniska lösningar för elektroniska underskrifter som uppfyller motsvarande krav på säkerhet bör också kunna användas. Vad som är en hög nivå av säkerhet måste dock bedömas vid varje tidpunkt, med hänsyn tagen till den tekniska utvecklingen och andra relevanta faktorer.

När det gäller utformningen av säkerhetskravet föreslår utredningen att det ska föras in i ett nytt andra stycke i 7 kap. 7 § RF som innebär att ett beslut får skrivas under med elektronisk underskrift eller bekräftas med annat förfarande som uppfyller höga krav på säkerhet. *Myndigheten för samhällsskydd och beredskap* anför att det i förhållande till utredningens förslag till lagtext bör tydliggöras vilka säkerhetskrav som ska gälla för elektroniska underskrifter. Som utvecklas närmare i avsnitt 4.2.1 är det viktigt att bestämmelsen ges en så teknikneutral utformning som möjligt för att undvika att den tekniska utvecklingen leder till att lagstiftningen snabbt blir föråldrad. Till skillnad från utredningen anser regeringen därför att möjligheten att bekräfta regeringsbeslut med elektronisk underskrift inte uttryckligen ska anges i bestämmelsen. Därigenom undviks dessutom att bestämmelsen blir alltför detaljerad, samtidigt som det tydliggörs att kravet på säkerhet gäller för alla förfaranden. Regeringen föreslår därför sammanfattningsvis att det i bestämmelsen ska anges att besluten ska bekräftas med ett förfarande som uppfyller höga krav på säkerhet.

Mer detaljerade bestämmelser om olika förfaranden, tekniska lösningar och säkerhetskrav kan meddelas genom verkställighetsföreskrifter.

5 Ikraftträdande

Regeringens förslag: Lagändringen ska träda i kraft den 1 januari 2023.

Utredningens förslag överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna yttrar sig inte särskilt i denna del.

Skälen för regeringens förslag: Förslaget till ändring i regeringsformen bör träda i kraft vid årsskiftet efter utgången av det år då förslaget tidigast kan bli slutligt antaget av riksdagen. Det innebär att ändringen bör träda i kraft den 1 januari 2023.

Regeringens bedömning: Förslaget ger utrymme för anpassningar av arbetssättet inom Regeringskansliet till utvecklingen av ny teknik. Förslaget ger inte i sig upphov till några samhällsekonomiska eller andra konsekvenser.

Utredningens bedömning överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna yttrar sig inte särskilt i denna del.

Skälen för regeringens bedömning: Förslaget innebär inte någon skyldighet att ändra befintliga system för ärendehantering i Regeringskansliet eller att införa nya system. Förslaget ger däremot utrymme för anpassningar av arbetssättet till utvecklingen av ny teknik så att den bästa och mest effektiva lösningen kan användas vid varje given tidpunkt utan att grundlagen behöver ändras. Förslaget gör det t.ex. möjligt att införa en helt digital hantering av regeringsbeslut. En sådan hantering förbättrar förutsättningarna för att handlägga regeringsärendena effektivt och med hög kvalitet. En sådan hantering kommer vidare att minska pappersanvändningen. Dessutom kommer behovet av postbefordran, med de transporter som är förknippade med detta, att minska. Förslaget kan därför komma att få en positiv påverkan på miljön.

7 Författningskommentar

Förslaget till lag om ändring i regeringsformen

7 kap.

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

Besluten ska bekräftas genom ett förfarande som uppfyller höga krav på säkerhet.

I paragrafen regleras hur regeringsbeslut som ska expedieras blir gällande. Övervägandena finns i avsnitt 4.

Tilläggen i *första stycket* innebär att regeringsbeslut som ska expedieras ska kunna bli gällande genom att bekräftas också på annat sätt än med underskrift med penna på papper. Med att besluten ska bekräftas avses att ett förfarande ska användas som syftar till att intyga att innehållet i originalhandlingen överensstämmer med det beslut som fattats vid regeringssammanträdet. Förfarandet ska resultera i att en uppgift som innebär att beslutet bekräftas fogas till eller logiskt knyts till handlingen. Av uppgiften ska det även framgå vem som har bekräftat beslutet.

Kravet är teknikneutralt vilket innebär att det är möjligt att bekräfta besluten genom såväl underskrift med penna på papper som elektronisk underskrift, under förutsättning att förfarandet även uppfyller

Prop. 2021/22:40 bestämmelsens övriga krav. Även förfaranden som inte innefattar någon underskrift kan under motsvarande förutsättningar användas.

I det *andra stycket*, som är nytt, anges att besluten ska bekräftas genom ett förfarande som uppfyller höga krav på säkerhet. Med förfarande avses varje sätt på vilket ett regeringsbeslut som ska expedieras kan bekräftas. Säkerheten ska på motsvarande sätt som för traditionella underskrifter vara bestående över tid.

I övrigt ändras paragrafen enbart redaktionellt.

Sammanfattning av betänkandet En teknikneutral grundlagsbestämmelse för regeringsbeslut (SOU 2021:13)

Prop. 2021/22:40
Bilaga 1

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

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

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

Betänkandets lagförslag

Förslag till lag om ändring i regeringsformen

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

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

7 kap.

7 §

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

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

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

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2023.

Förteckning över remissinstanserna

Prop. 2021/22:40

Bilaga 3

Efter remiss har yttrande över betänkandet lämnats av Försvarmakten, Förvaltningsrätten i Luleå, Integritetsskyddsmyndigheten, Justitiekanslern, Kammarkollegiet, Kammarrätten i Stockholm, Kungl. biblioteket, Lunds universitet (Juridiska fakulteten), Myndigheten för digital förvaltning, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, Post- och Telestyrelsen, Riksarkivet, Riksdagsförvaltningen, Statens servicecenter, Statskontoret, Svea hovrätt, Säkerhetspolisen och Uppsala universitet (Juridiska fakulteten).

Riksdagens ombudsmän har avstått från att yttra sig.

Justitiedepartementet

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 20 oktober 2021

Närvarande: statsminister Löfven, ordförande, och statsråden Bolund, Johansson, Baylan, Hallengren, Hultqvist, Andersson, Shekarabi, Ygeman, Ekström, Eneroth, Dahlgren, Ernkrans, Lindhagen, Lind, Nordmark, Micko, Stenevi, Olsson Fridh

Föredragande: statsrådet Johansson

Regeringen beslutar proposition Ett teknikneutralt krav på underskrift av
regeringsbeslut