Sveriges Kommuner och Regioner

Digital rapport: Från pappershantering till digital hantering

Framtaget inom ramen för Beställarnätverk socialtjänst

Innehållsförteckning

Delrapport 2. Från pappershantering till digital hantering

Sammanfattning

Metod

Varför pappersavveckla?

Vad behöver göras?

Införa e-arkiv

E-underskrift och verifiering

Juridiska krav på digitala och analoga format

Vilka handlingar måste finnas i pappersform?

Delrapport 2. Från pappershantering till digital hantering

Sammanfattning

En förutsättning för att socialtjänsten ska kunna dra maximal nytta av digitaliseringens fördelar är att verksamheterna förändrar sina arbetssätt och övergår till att sluta hantera information analogt, det vill säga på papper och istället endast hantera den digitalt så långt det är möjligt.Det här materialet är framtaget för att ge kommunerna information om förutsättningarna för att övergå till digital hantering och vad man behöver göra.
Materialet omfattar socialtjänsten, men inte den kommunala hälso- och sjukvården då den delvis omfattas av andra författningskrav kring dessa frågor.Idag sker hanteringen till stora delar både och, men en hel del information finns fortfarande endast analogt och inte digitalt. Det innebär ineffektiva tidskrävande arbetssätt för medarbetarna i form av till exempel manuell inskrivning av information, kopiering, sortering av papper, arkivering och utbyte av information via brev och fax.

Metod

Materialet har tagits fram i samarbete med deltagare i Beställarnätverk socialtjänst. Eftersom Stockholms stad är en av kommunerna som har kommit längst i förberedelserna med att gå mot en så digital hantering som möjligt är stora delar av den juridiska analysen av formkrav hämtad från deras arbete och har sedan kvalitetsgranskat av medarbetare på SKR. Delrapporten har författats av Marta Nannskog och Helena Petersson.

Varför pappersavveckla?

Att så långt som möjligt hantera all information endast digitalt skulle möjliggöra mer effektiva, tillgängliga och säkra arbetssätt än idag då socialtjänsten i princip dubbelhanterar all information och lagrar den både digitalt och i pappersformat.

Genom att samla all information digitalt kan invånare lättare ta del av den. Verksamheterna kan minska tiden medarbetarna lägger på administration och öka möjligheten att använda informationen för bland annat automatiserade processer, beslutsstöd, uppföljning, utvärdering, kvalitetssäkring, egenkontroll och statistik.

Det mesta av den digitala informationen hanteras i olika verksamhetssystem för socialtjänsten, men sparas även i pappersformat i hög utsträckning eftersom slutlagringen sker i pappersformat. Med den ökande informationsmassan kommer de befintliga pappersarkiven att kräva större fysiskt utrymme och mer personal. Både mer personal i arkivet för att hantera den information som levereras in, men också mer personal ute i verksamheten för utskrift och kommunicering av informationen. Det ökade trycket från medborgarna på tillgänglighet av information kommer dessutom förmodligen kräva ytterligare personal för att hantera detta.

Vinster

Vinsterna med att gå över till endast digital hantering är många:

- Effektivare arbetsprocesser.
- Mindre tid för onödiga administrativa uppgifter såsom att sortera, kopiera, skriva ut och leta efter information.
- Minskad risk för att handlingar och information förläggs eller förstörs vid till exempel brand eller vid flytt.
- Underlättar att invånare kan ta del av information som den har rätt till digitalt.
- Underlättar informationsutbyte och överlämning av ärenden mellan till exempel handläggare, förvaltningar och myndigheter.
- Underlättar styrning och kontroll över vem som har tillgång till och vem som har tagit del av informationen.
- Minskar kostnader för fysisk förvaring för arkivering.
- Minimerar behovet av manuell gallring och arkivering.
- Positiva miljöeffekter tack vare pappersreducering.
- Minskade kostnader för papper, skrivare och posthantering.

Fördelarna med att gå ifrån pappershanteringen kan summeras i högre tillgänglighet, effektivare arbetssätt och ett säkert och kostnadseffektivt bevarande.

Hinder

Långsiktigt bevarande kräver ett standardiserat arbetssätt med IT-system som är utvecklade med fokus på bevarande. Det finns en internationell standard för detta, OAIS (Open Archival Information System). De IT-system som finns på den svenska marknaden säger sig alla uppfylla denna standard, men OAIS omfattar även regleringar för organisation och ledning kring arkivet, vilket inte ett IT-system ensamt kan uppfylla. Därför hanterar i princip alla kommuner sin långtidsarkivering i pappersarkiv.

Vad behöver göras?

Skapa nya arbetssätt och rutiner

Bara för att vinsterna är många betyder det inte att förändringen är enkel. Övergången kommer sannolikt att kräva en del resurser både i form av investering i nya funktioner som till exempel e-arkiv, e-underskrift och scanners om det inte redan finns. Det stora arbetet blir dock förändringsledningen och att få med hela organisationen på att förändra sina arbetssätt. Att minimera pappershanteringen kräver förändrade arbetssätt och kan även komma att kräva en förändrad organisation.

I de flesta kommuner utgår de lokala gallrings- och bevaranderegleerna från att det är pappershandlingar som utgör originalhandlingar. Även arbetsprocesserna utgår från pappershandlingar. För att kunna digitalisera sin verksamhet så mycket som möjligt behöver kommunerna se över dessa regler och

processer.

Ta bort underskriftskrav där det är möjligt

Krav på underskrift kan följa av interna rutiner eller av författning. I författningar betecknas ett underskriftskrav med ett antal olika termer och uttryck, såsom underskriven, undertecknad eller namnteckning. Ibland kompletteras de olika termerna med termen egenhändig. De olika beteckningarna har sannolikt samma innebörd, nämligen att verifiera utställaren av handlingen och ge skydd mot förfalskning och förnekande.

Underskriftskrav har på senare tid i vissa författningar fått en teknikoberoende innebörd och kan uppfyllas såväl genom undertecknande på papper som med elektroniska medel. Det är i linje med EU:s strävan att få bort nationella formkrav på signaturer för att främja den inre marknaden i form av digitala tjänster och handel. Det främsta instrumentet är eIDAS-förordningen (nr 910/2014 av den 23 juli 2014 om elektronisk identifiering och betrodda tjänster för elektroniska transaktioner på den inre marknaden). Den gäller som lag i Sverige.

Av förordningen framgår att en elektronisk underskrift får inte förvägras rättslig verkan eller giltighet som bevis vid rättsliga förfaranden enbart på grund av att underskriften har elektronisk form eller inte uppfyller kraven för kvalificerade elektroniska underskrifter och att "en kvalificerad elektronisk underskrift ska ha motsvarande rättsliga verkan som en handskriven underskrift."

När det gäller underskriftskrav i äldre författningar är det inte självklart att denna kan ersättas av elektroniska signaturer. I eIDAS-förordningen finns ett förbehåll för sådana situationer. Förordningen påverkar inte nationell rätt eller unionsrätt som avser ingående av avtal och deras giltighet eller andra rättsliga eller förfarandemässiga skyldigheter avseende formkrav. En enskild bedömning av underskriftskravets innebörd måste därför göras där det förekommer i äldre författningar. Bedömningen ska göras mot bakgrund av samtliga relevanta omständigheter såsom bestämmelsens rättsliga miljö och hur kravet tidigare har bedömts.

Underskriftskravet kan alltså innebära att vissa handlingstyper kan behöva sparas i ett analogt format. Idag omfattas ganska många handlingar i socialtjänsten av underskriftskrav. Det har dock visat sig att relativt få av dessa underskriftskrav inom socialtjänsten följer av krav i författning.

Verksamheterna behöver i möjligaste mån ta bort alla underskriftskrav i sina interna riktlinjer för handlingstyper som inte omfattas av underskriftskrav i lag, förordning eller myndighetsföreskrifter. Om verksamheten identifierar att det finns hindrande formkrav bör de se över om det är möjligt att ändra eller ta bort reglerna som innehåller formkravet. Om formkravet finns i verksamhetens egna riktlinjer är det möjligt att regeln som innehåller formkravet kan tas bort, så länge skyddsvärdet som regeln syftar till tillgodoses.

Det innebär även en förändring i arbetssätt eftersom medarbetare i verksamheterna är vana vid underskrifterna. Det är viktigt att förändringsarbetet förankras ordentligt i alla led av verksamheterna.

Rutiner för att säkra fysiska handlingar

Om det inte bedöms som möjligt att på kort sikt övergå till en elektronisk hantering av vissa handlingar, exempelvis för att det finns ett underskriftskrav i författning, kan verksamheten delvis digitalisera handlingarna utan att behöva göra avkall på kravet.

För en handling som innehåller ett underskriftskrav, som hindrar att handlingen ersättningsskannas, är en möjlig hantering att verksamheten sparar originalhandlingen i en fysisk akt, men också skannar in handlingen så den finns tillgänglig digitalt.

En förutsättning för att gallra handlingar efter skanning är att de tekniska kraven uppfylls, att de inskannade handlingarnas äkthet inte riskerar att ifrågasättas och det finns rutiner för hur skanning och gallring ska genomföras.

Tekniska krav för inskannade handlingar

I RA-FS 2009:2 (Riksarkivets föreskrifter och allmänna råd om tekniska krav för elektroniska handlingar) framgår vilka krav som ställs på elektroniska handlingar vid framställan, bevarande och överlämnande till arkivmyndighet.

Kommunerna måste säkerställa att de skannermodeller de har eller införskaffar lever upp till Riksarkivets föreskrifter och att säkra rutiner för hanteringen av handlingarna är säkra vid scanningsprocessen.

Se Riksarkivets föreskrifter: https://riksarkivet.se/rafs?pdf=rafs/RA-FS%202009-01.pdf

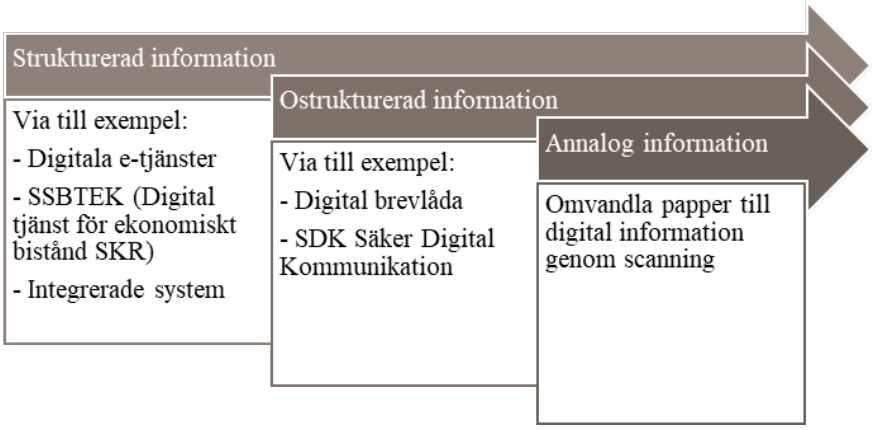
Rutiner för en så smidig digital informationshantering som möjligt

Handlingar i socialtjänsten utgörs främst av följande kategorier: inkommande handlingar, upprättade handlingar, utgående handlingar. För en så effektiv digital informationshantering som möjligt bör socialtjänsten se över och utforma sina processer så långt det är möjligt för att minimera pappershanteringen av ovan nämnda handlingar.

Processerna går att utformas på olika sätt. Man kan till exempel identifiera följande tre alternativ för att hantera informationen digitalt, där alternativ ett är att föredra, men att alla alternativ förmodligen ändå kommer behöva finnas.

1. Digitala tjänster där invånare till exempel kan ansöka om stöd och andra aktörer, till exempel myndigheter och regioner kan dela information.
2. Att invånare och andra kan dela information genom en säker digital brevlåda.
3. Att informationen fortfarande inkommer in i pappersformat och sedan scannas in och blir digital.

Figur 7. Illustration av exempel på olika typer av processer och tjänster.



Källa: SKR

Varje kommun behöver alltså se över sina arbetssätt för att identifiera hur de på effektivaste och säkraste sätt kan minimera pappershanteringen. Det innebär att avgöra vilket eller vilka tillvägagångssätt som är lämpligast för varje process utifrån deras specifika förutsättningar och behov. Det är viktigt också att tänka på att invånaren alltid ska ha möjlighet att kommunicera via papper vid behov.

Införa e-arkiv

Kommunens samtliga handlingar utgör dess arkiv och styrs därför av arkivlagen. Detta omfattar såväl arkivering hos förvaltningarna som arkivering hos arkivmyndigheten, dvs kommunarkivet. Enligt 7 § arkivlagen ska det i varje kommun finnas en särskild arkivmyndighet. Ofta är det kommunstyrelsen som är arkivmyndighet men i en del kommuner går man samman i gemensamma förbund och bildar en arkivmyndighet, ex Sydarkivera[19] som är arkivmyndighet för ett tjugotal kommuner i framförallt sydöstra Sverige.

[19] www.sydarkivera.se

Handlingarna i kommunarkivet ska enligt arkivlagen bevaras, hållas ordnade och vårdas så att de tillgodoser inte bara rätten att ta del av allmänna handlingar utan också behovet av information för rättskipningen och förvaltningen och forskningens behov. Arkivlagen säger också tydligt att kommunarkivets handlingar ska bevaras för all framtid. Idag är de flesta kommunarkiv pappersarkiv.

I en förstudierapport från Skåne Nordost beskrivs förhållandet mellan lagringstjänster i en kommun på nedanstående sätt.[20]

[20] https://e-arkiv.skl.se/images/7/7c/F%C3%B6rstudierapport_e-arkiv_inom_Sk%C3%A5ne_Nordost_o_H%C3%B6%C3%B6r_ver_1.0.pdf

Figur 8. Illustration av förhållandet mellan verksamhetssystem mellanarkiv och slutarkiv samt ansvarsfördelning.

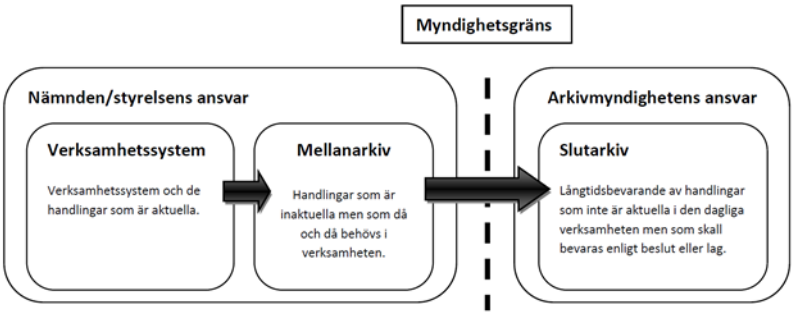


Illustration: Förhållandet mellan verksamhetssystem, mellanarkiv och slutarkiv samt ansvarsfördelning.

Källa: SKR

Idag sker den största delen av ärendehantering inom socialtjänsten digitalt och med digitaliseringen arbetas det nu också med att så mycket kommunikation som möjligt ska ske digitalt. Informationsmängden och kraven på effektivare arbetssätt ökar och då är pappersarkiv inte ett effektiv sätt att lagra information på längre. Verksamhetssystemen har en begränsad livslängd och är inte anpassade för att kunna hantera information över mycket lång tid. Det behövs ett e-arkiv för att kunna bevara den information som ska bevaras för all evighet säkert.

E-arkiv är en funktion för långtidsbevarande och hållbar hantering av digital information. E-arkiv kan ge en hållbar informationshantering vilket innebär:

- Hållbarhet över tid
- Ekonomisk hållbarhet
- Hållbarhet utifrån användarnas behov
- Demokratisk hållbarhet.
- Hållbarhet utifrån forskningens behov
- Hållbarhet för framtida generationer

Utgångspunkten är att det är samma författningar som styr e-arkiven som såväl de fysiska analoga arkiven. Det som skiljer ett digitalt arkiv från ett analogt är den teknik som behövs för att läsa, strukturera och tolka informationen. Digital information måste översättas av tekniska hjälpmedel och mjukvara innan den är läsbar.[21]

[21] https://e-arkiv.skl.se/images/7/7c/F%C3%B6rstudierapport_e-arkiv_inom_Sk%C3%A5ne_Nordost_o_H%C3%B6%C3%B6r_ver_1.0.pdf

Skillnaderna mot pappersarkivet ligger i de fysiska förutsättningarna, där pappersarkivet består av fysiskt material och där återsökning, gallring och dylikt sker manuellt medan dessa funktioner sker digitalt i e-arkivet. Detta medför att e-arkivet kan hantera betydligt större mängder information samtidigt som sökning och gallring kan ske betydligt mer effektivt än idag.

Erfarenheter från vissa kommuner har visat att en framgångsfaktor vid övergång till e-arkiv och ett helt digitalt förfarande är att det finns ett beslut om att all information som kan hanteras digitalt ska föras in i den digitala akten och att det är den digitala akten som utgör originalakten. Det ska inte vara ett alternativ att fortsätta föra in originalinformation i en pappersakt, med undantag för handlingar som enligt lag måste sparas på papper.

För vägledning om långtidsbevarande av handlingar i e-arkiv och checklista vid införande av e-arkiv finns det mer information på www.skr.se/e-arkiv

Ramavtal för e-arkiv
SKL Kommentus tillhandahåller ett ramavtal för e-arkiv som omfattar funktioner och konsulttjänster som ska underlätta införandet, förvaltningen och utvecklingen av e-arkiv i kommunerna. Det blir väsentligt enklare att anskaffa en komplex funktion via ramavtal istället för att göra en egen upphandling.

För mer information om Kommentus ramavtal: https://www.sklkommentus.se/upphandling-och-ramavtal/vara-ramavtal-och-upphandlingar/ramavtal-och-avtalskategorier/digitala-tjanster/e-arkiv/e-arkiv-2016/

E-underskrift och verifiering

Verksamheterna behöver, för varje enskild handlingstyp och utifrån de eventuella författningskrav som finns, ta ställning till vilka och samordna de krav verksamheterna vill ställa på signering och annan utställarverifiering.

Som framgår ovan finns det behov av möjligheter till e-underskrift i vissa fall. Genom tekniska lösningar som ersätter traditionella underskrifter möjliggörs att handlingar upprättas på säkra och tillförlitliga sätt och att utomstående ska kunna lämna in handlingar till verksamheterna på säkra sätt där det går att kontrollera att handlingen verkligen härrör från utställaren, samt att den inte ändrats av någon.

Med e-underskrift menas krypterade uppgifter i elektronisk form som är fogade till eller logiskt knutna till andra uppgifter i elektronisk form, för att säkerställa de senares ursprung och dataintegritet. E-underskrifter används bland annat för att en identifierad användare på ett juridiskt bindande sätt ska kunna utföra rättshandlingar inom ramen för en e-tjänst.

Läs mer på Myndigheten för digital förvaltning, DIGG:s hemsida:

https://www.digg.se/digital-identitet/e-underskrift/offentlig-aktor#skipToContent

Lagkrav om e-underskrifter
eIDAS-förordningen, som berörts ovan, reglerar bland annat offentliga organs skyldighet att ta emot elektroniskt underskrivna handlingar. Undantag gäller om det finns särskilda formkrav i nationell författning.

eIDAS-förordningen innebär att det finns ett allmänt krav på att en underskrift inte får avvisas enbart baserad på det faktum att den är elektronisk. Det innebär att praxis ändrats, från att pappersdokument gäller om inte särskilda regler godkänner elektroniska dokument, till att elektroniska dokument gäller om inte särskilda formkrav förbjuder det.

Upphandling av funktion för e-underskrift
Alla e-legitimationer erbjuder inte underskriftsmöjligheter. DIGG rekommenderar i dessa fall att man använder sig av så kallade indirekta e-underskrifter, med stöd av en fristående, upphandlad underskriftstjänst. DIGG rekommenderar att man i upphandlingen ställer krav på att underskriftstjänsten är granskad och godkänd av DIGG.

En sådan fristående underskrifttjänst finns att avropa på Kammarkollegiets ramavtal. Om kommunen inte har anmält sig till att kunna avropa från detta ramavtal, måste man upphandla tjänsten.

Utöver den fristående underskriftstjänsten behöver kommunen eventuellt upphandla den stödtjänst som sköter sammankopplingen mellan e-tjänsterna och den fristående underskrifttjänsten.

Läs mer i eSams:s juridiska vägledning för införande av e-legitimering och e-underskrifter:

http://esamverka.se/download/18.63a7ad9f15a3b727607db586/1488376229491/eSam+VL+e-legitimering+och+e-underskrift.pdf

Juridiska krav på digitala och analoga format

Generellt om formkrav

Frågan om en handling ska vara digital eller analog, eller både och, regleras inte generellt i någon författning. För socialtjänstens verksamhet regleras frågan varken i föreskrifter eller allmänna råd från Socialstyrelsen, utan är en fråga som varje huvudman själv får ta ställning till.[22] Av förarbetena till den nya förvaltningslagen[23] (FL) framgår dock att lagen anpassats för en mer utbyggd elektronisk förvaltning.3 Förvaltningslagen kan alltså sägas förutsätta att digitala akter, åtminstone till viss del, används.

[22] Socialstyrelsen, Handläggning och dokumentation inom socialtjänsten, s. 217.

[23] SFS 2017:900, Förvaltningslag. 3 Prop. 2016/17:180, s. 23.

Att samla information i digitala akter medför att information som finns i pappersformat behöver göras om till ett digitalt format. En förutsättning för att det ska vara möjligt att konvertera pappershandlingar till ett digitalt format är att det inte finns något krav på att handlingarna ska hanteras eller arkiveras i fysisk form.

Handlingar som förekommer inom socialtjänsten och den kommunala hälso- och sjukvården omfattas i flera fall av formkrav, dvs. krav på att ett dokument eller meddelande ska ha en viss form eller tillkomma på ett visst sätt för att ha en viss rättsverkan. Vissa typer av formkrav kan hindra digital kommunikation eller dokumentation, antingen genom att uttryckligen utesluta digitala rutiner eller genom att det råder osäkerhet om hur de ska tillämpas på digitala rutiner. Vanliga formkrav är exempelvis krav på beslut, underrättelse av beslut, utställarverifiering och underskrift.

Krav på beslut

Ett besluts innehåll ska enligt förvaltningslagen dokumenteras, bland annat för att det i efterhand ska gå att kontrollera beslutets innehåll. Dokumentation av beslut är också en förutsättning för att det på ett meningsfullt sätt ska bli möjligt att kontrollera och få insyn i myndigheters verksamhet. På den interna dokumentationen ställs höga krav på autenticitet och beständighet. I praktiken innebär detta ofta att beslut dokumenteras på papper och undertecknas.

Kravet att beslut ska vara skriftliga innebär inte några hinder mot att beslut dokumenteras digitalt. I förarbetena till nya förvaltningslagen, som trädde i kraft 1 juli 2018, framgår att det i lagen, utöver kravet på skriftlighet, inte bör införas några särskilda krav i fråga om beslutes form. Det förtydligas även att handlingsbegreppet bör uppfattas vidsträckt och omfatta till exempel digitalt lagrat material. Hur dokumentationen än sker är det av vikt att bevarandet sker på ett sätt som är bestående för framtiden. [24]

[24] Prop. 2016/17:180, En modern och rättssäker förvaltning, s. 184.

Det kan alltså inte sägas föreligga några författningshinder mot att dokumentera beslut digitalt förutsatt att tillräckligt god säkerhet och spårbarhet uppnås.

Krav för underrättelse om beslut

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

Att de generella säkerhetskraven för underrättelse om beslut är relativt låga framgår av reglerna i 33 § tredje stycket förvaltningslagen. Genom nya förvaltningslagen ändrades dock bestämmelsen om underrättelse av beslut från att underrättelsen skulle avse ”innehållet” till att den skulle avse ”det

fullständiga innehållet”. En sådan underrättelse bör därför som huvudregel lämnas skriftligt, för att myndigheten lättare ska kunna uppfylla kravet på att beslutet i dess helhet ska komma till partens kännedom.[25]

[25] Prop. 2016/17:180, En modern och rättssäker förvaltning, s. 208.

De generella reglerna om underrättelse om beslut innehåller alltså inga absoluta formkrav. Av förarbetena till nya förvaltningslagen framgår att underrättelser av beslut i många fall i dag ges genom översändande av en handling i en vanlig postförsändelse, men att det också finns andra överföringsmetoder som ibland kan vara effektivare och lämpligare. För att inte låsa tillämpningen till de överföringsmetoder som för närvarande är kända innehåller bestämmelsen dock ingen exemplifierande uppräkning av olika varianter av försändelser.[26] Detta leder till slutsatsen att myndigheters beslut inom ramen för gällande rätt kan dokumenteras och kommuniceras digitalt. Att detta förutsätter att myndigheten förvissat sig om att beslutets adressat har tillgång till redskap för att ta emot digitala meddelanden är självklart.

[26] Prop. 2016/17:180, En modern och rättssäker förvaltning, s. 208.

Krav på utställarverifiering

Om det inte finns något krav på underskrift får kommunen själv ta ställning till vilka tekniska eller administrativa åtgärder som krävs för att underskriftens funktioner ska kunna tillgodoses utan underskrift med penna på papper.

För exempelvis informationsbrev till den enskilde finns inget krav på underskrift. För en sådan handling kan underskriftens funktioner exempelvis tillgodoses genom att ett digitalt dokument ges en tydlig grafisk profil så att det klart framgår för den enskilde att informationen kommer från en viss utställare eller att det på annat tydligt sätt framgår vem som står bakom informationen i brevet. Att inte ha plats för underskrift i brev och beslut kan också bidra till ett intryck av att handlingen är färdigställd, i motsats till en handling med plats för underskrift som saknar underskrift.

För flera inkommande handlingar, såsom ansökningar, kan tydliga användargränssnitt som varningsmeddelanden och informationstexter i en kundportal tillgodose underskriftens funktioner och få den enskilde att tänka sig för samt förstå konsekvenserna av att exempelvis göra en ansökan. I vissa fall kan det även vara lämpligt att komplettera en ansökningsprocess med en kryssruta där den enskilde får intyga att hen förstår och är medveten om konsekvenserna av att göra en ansökan.

Krav på underskrift

Exakt vad kravet 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, dvs. information om vem som står bakom den information som skrivs under, borde vara självklart. Likaså att denna utställarangivelse normalt består av att undertecknaren skriver sitt namn på ett för denne karakteristiskt sätt. Det innebär inte att krav på underskrift inte skulle kunna fullgöras med någon annan typ av tecken, såsom ett kryss eller bomärke. Det finns inte något krav på att namnet ska vara läsligt.

Krav på underskrifter kan förekomma både som uttryckliga, underförstådda och indirekta krav.

Uttryckliga krav

Uttryckliga krav på underskrift är sådana krav där det framgår direkt av den situation som regleras att en handling ska undertecknas.

Uttryckliga krav på underskrift har inte ansetts kunna uppfyllas på annat sätt än med namnteckning med penna på papper, när inte särskilda undantag anges.[27] Det innebär att krav på underskrift, särskilt i äldre författningar, sannolikt inte kan fullgöras med digitala rutiner. Som framhålls ovan måste i varje enskilt fall av underskriftskrav en bedömning göras av kravets innebörd när det förekommer i äldre författningar. Bedömningen ska göras mot bakgrund av samtliga relevanta omständigheter såsom bestämmelsens rättsliga miljö och hur kravet tidigare har bedömts.

[27] Ds. 2003:29, s. 90.

Uttryckliga krav på underskrift som inte omfattas av författningskrav måste därför anpassas om de ska tillåta digitala rutiner. En möjlig anpassning är att ersätta eller komplettera krav på underskrift med bestämmelser som föreskriver någon annan form av utställarverifiering, såsom elektronisk signatur.[28] En annan möjlighet är att helt ta bort ett krav på underskrift.9

[28] Se exempelvis SFS 2016:643, genom vilken det i 1 kap. 13 § aktiebolagslagen (2005:551) infördes en möjlighet att, om något annat inte anges, underteckna handlingar som enligt lag ska vara undertecknad med avancerad elektronisk underskrift. Se även nytt andra stycke i 30 kap. 8 § RB sedan 1 juli 2018. 9 I finsk förvaltningsrätt har problemet med att kravet på underskrift inte kan tillgodoses digitalt lösts genom följande bestämmelse i 9 § i lag (24.1.2003/13) om elektronisk kommunikation i myndigheternas verksamhet; ”Ett elektroniskt dokument som kommit in till en myndighet behöver inte kompletteras med en underskrift, om dokumentet innehåller uppgifter om avsändaren och om det inte finns anledning att betvivla dokumentets autenticitet och integritet. Om ett elektroniskt dokument som sänts till en myndighet innehåller utredning om ett ombuds behörighet, behöver ombudet inte lämna in fullmakt. Myndigheten kan dock förordna att en fullmakt ska lämnas in, om den har anledning att betvivla ombudets behörighet eller behörighetens omfattning.” I svensk rätt finns ingen sådan generell undantagsregel som möjliggör underskrift genom digitala rutiner.

Underförstådda krav

Underförstådda krav på underskrift är sådana krav som inte uttryckligen föreskrivs, men som ändå får sägas framgå av den praktiska situation som regleras. Underförstådda formkrav kan tänkas förekomma i samband med termer som överhuvudtaget inte är formkrav. Exempelvis kan det sägas att en ansökan ska göras. Detta bör inte anses vara ett formkrav, men det kan ändå framgå av sammanhang, förarbeten eller på något annat sätt att kommunikationen omfattas av ett formkrav. Även den situationen att det saknas praktiska förutsättningar att skriva under en handling elektroniskt kan sägas utgöra ett underförstått formkrav att handlingen måste undertecknas med penna på papper.

Gällande underförstådda underskriftskrav är förhållanden olika från fall till fall. Enligt Ds. 2003:29 är en rimlig ansats att dessa regler inte behöver ändras för att medge elektroniska rutiner förutsatt att de uttryckliga kraven där det är lämpligt kompletteras med regler som tillåter elektroniska rutiner.[29]

[29] Ds. 2003:29, s. 90.

Indirekta krav

Även indirekta krav på underskrift kan förekomma. Detta innebär att den bestämmelse som reglerar den aktuella situationen hänvisar till en annan bestämmelse som innehåller ett krav på underskrift. Formkravet i den senare bestämmelsen får då genomslag även i den första bestämmelsen som i sig inte innehåller något uttryckligt formkrav.

Det finns inget generellt krav på att handlingar som ges in till en myndighet måste vara underskrivna. Handlingar måste vara underskrivna, på papper eller elektroniskt, endast om sådan form krävs enligt lag, förordning eller myndighetsföreskrifter. Föreskrivs det att en handling ska vara underskriven – utan något tillägg för elektroniska förfaranden – uppfyller en elektronisk underskrift sannolikt inte kravet, men som framhålls måste det i varje enskilt fall av underskriftskrav göras en bedömning av kravets innebörd, varvid samtliga relevanta omständigheter såsom bestämmelsens rättsliga miljö och hur kravet

tidigare har bedömts ska vägas in. Motsatsvis gäller alltså att om det inte uttryckligen anges i lag, förordning eller myndighetsföreskrifter att en handling ska vara underskriven så behöver den inte vara det.

När det inte finns någon regel som kräver att en handling skrivs under får myndigheten göra en bedömning utifrån vilken kategori av handling det är fråga om och vilka av underskriftens funktioner som behöver ersättas av annat tekniskt eller administrativt skydd. Myndigheten kan, enligt 21 § förvaltningslagen, begära att en handling bekräftas av avsändaren om myndigheten bedömer att det behövs.

Egenhändigt undertecknande

Enligt förarbetena till förvaltningslagen är egenhändigt undertecknande enbart en av flera åtgärder som kan vidtas för att undanröja tvivlen om vem som är avsändare av en handling. Mot bakgrund av de uppgifter som redan finns tillgängliga i ärendet kan exempelvis en kontakt per telefon eller e-post ofta ge tillräcklig eller rent av mer tillförlitlig information i identitetsfrågan. Det nämns även att en ensidig fokusering på undertecknande riskerar att bli effektivitetshämmande i en modern förvaltning, där den enskilde i allt högre grad förväntar sig att kontakterna med myndigheterna ska kunna ske på elektronisk väg. Den riskerar också att felaktigt ge intryck av att elektronisk kommunikation inte är ett fullgott alternativ.[30]

[30] Prop. 2016/17:180, s. 137.

Inom socialtjänsten är de vanligast förekommande handlingarna inte underkastade ett underskriftskrav. Exempel: anmälan, ansökan[31] (inkl. begäran om insatser enligt LSS), genomförandeplan, kommunicering av utredning, medgivande/samtycke.

[31] I SKR:s cirkulär från 2011 rekommenderas att ansökningar bör ges på en underskriven pappershandling, men idag ges invånare i större och större grad möjligheten att ansöka via e-tjänster och då görs bedömningen att identifiering via e-legitimation är tillräckligt då det inte finns formkrav för egenhändig signatur: https://skl.se/tjanster/merfranskl/cirkular/cirkular/2011/rapporttillvagledningvidinforandetavetjanster20

Elektronisk underskrift

Termen undertecknad har på senare år fått en teknikoberoende betydelse i ett par författningar. I andra författningar har samma begrepp dock bedömts endast kunna uppfyllas genom namnteckning med penna på papper. Det finns alltså fortfarande skillnader i hur ett likalydande formkrav kan uppfyllas i olika författningar.[32]

[32] SOU 2018:25, s. 462

Det har diskuterats hur formkrav som hindrar digitalisering ska hanteras i lagstiftningsarbetet. Lagstiftaren har i majoriteten av fallen valt att ändra varje bestämmelse som innehåller underskriftskrav så att det tydliggörs att elektroniska rutiner kan användas och vilka krav dessa måste uppfylla.

Hur elektroniska underskrifter ska tillämpas inom vård och omsorgsområdet är inte helt klarlagt. I ett yttrande till JO angående användningen av elektroniska underskrifter vid tvångsvård gör Socialstyrelsen bedömningen att det inte finns något rättsligt hinder mot att godta elektroniska underskrifter i ärenden om tvångsvård. Enligt myndighetens bedömning kan en ändamålsenligt utformad användning av elektronisk underskrift även uppfylla de krav på rättssäkerhet som behövs vid beslut i ärenden om tvångsvård.[33]

[33] Dnr 8,1-20297/2018, Socialstyrelsen

Vilka handlingar måste finnas i pappersform?

Det behöver för varje verksamhetsområde kartläggas om det finns vissa handlingar som verksamheten hanterar som måste finnas kvar i originalformat och därmed inte enbart kan föras till den digitala akten.

Bedömningen ska ske utifrån myndighetens specifika förutsättningar och informationens sammanhang samt dess eventuella beroenden till annan information. Bedömningen ska göras utifrån handlingens informationsinnehåll och inte utifrån handlingstyp. Som exempel kan nämnas att avtal, kontrakt och överenskommelser som är verksamhetskritiska eller som i övrigt har stor ekonomisk eller juridisk betydelse inte bör ersättningsskannas, medan pappersavtal av mindre vikt kan ersättningsskannas och pappersoriginalet därefter gallras.

Om en handling exempelvis omfattas av krav på egenhändigt undertecknande, vilket innebär att kravet enbart kan fullgöras med penna på papper, bör [34] inte pappersoriginalet ersättas med ett digitalt original eftersom bevisvärdet som underskriften bär med sig kan gå förlorat i ett inskannat format.14 Det finns alltså en direkt koppling mellan formkrav som inte kan uppfyllas med digitala rutiner och förbud mot ersättningsskanning.

[34] Se tex. Stockholms stadsarkiv, SSA 2016:01, Beslut om gallring av information av tillfälliga eller ringa betydelse hos samtliga myndigheter i Stockholms stad. 14 Se mer om underskriftskravet i utredningen Digital signering och signeringsbehov.

Exempel på sådana är:

- Avtal, kontrakt och överenskommelser som:
    - är verksamhetskritiska,
    - av stort ekonomiskt värde
    - där det pågår en rättslig tvist
    - där det finns anledning att ifrågasätta avtalets äkthet eller giltighet
- Justerade protokoll som upprättats på papper (till exempel protokoll från fullmäktige eller nämnd)
- Handlingar som på grund av format, gråskala, färg eller andra liknande egenskaper inte tillfredsställande kan bevaras enbart som skannad bild.
- Dokument vid adoption
- Faderskapserkännande

Slutsats

Endast ett fåtal handlingar inom socialtjänsten kräver egenhändig underskrift som måste bevaras i analogt format. Dessa behöver kommunen identifiera och skapa rutiner för att bevara i pappersformat. Detta visar dock att det finns stort utrymme för kommunerna att kraftigt minimera sin pappershantering och gå över till att i princip enbart hantera information digitalt.

Övergången kan göras på flera olika sätt, där det enklaste, men antagligen minst effektiva på sikt, handlar om att behålla sina arbetsprocesser som de är idag, men skanna in dokumenten och makulera dem. Medan det mest givande handlar om att på riktigt digitalisera sina processer med till exempel e-tjänster så att minimalt med pappersdokument inkommer till verksamheten. Sannolikt är det bästa för organisationerna att börja med en kombination av dem tills en heltäckande digitalisering kan ske.