

Riksarkivet
Box 7223
187 13 Täby

Yttrande i ärende RA-KS 2021/18

Pensionsmyndigheten lämnar nedan sina synpunkter på Riksarkivets *förstudie om användning och hantering av underskrifter med elektroniska materiel och metoder*.

Allmänna synpunkter om bevarande och gallring av elektroniska underskrifter

Bevarande av avancerade elektroniska underskrifter och migrerade underskrivna handlingar

Pensionsmyndigheten gör bedömningen att det är förenligt med stora svårigheter att långsiktigt bevara handlingar underskrivna med avancerade (eller kvalificerade) underskrifter och samtidigt bevara motsvarande avancerade elektroniska underskrifter med åtföljande kontrollfunktioner.

Handlingar som ska bevaras måste kunna konverteras i samband med leverans till ett system för bevarande (eller tidigare, om tekniska förutsättningarna för bevarande i ursprungligt format inte längre föreligger). Värdet av att bevara möjligheterna att kontrollera underskriften efter att sådana åtgärder för bevarande har vidtagits kan ifrågasättas – framför allt om underskriften inte längre kan antas bli behövd i en kommande rättstvist. Vår bedömning är att fokus i samband med sådana åtgärder för bevarande av de avancerat underskrivna handlingarna i stället borde ligga på att bevara tillräckligt med dokumentation om de processer som förelåg i samband med den underskrivna handlingens tillkomst och fortsatta hantering inom myndigheten.

Pensionsmyndigheten skulle gärna se att kommande vägledningsdokument på området belyser svårigheterna med att långsiktigt bevara de avancerat underskrivna handlingarna och samtidigt bevara kontrollfunktionerna för de tillhörande avancerade underskrifterna. Här ligger också ett behov av att få vägledning om när en myndighet bör vänta med att vidta åtgärder för långsiktigt bevarande med hänvisning till att bevarandet av kontrollfunktionen (eller bevarandet av handlingar som upprättats för att kunna påvisa kontrollfunktionen) för den avancerade underskriften väger tyngre.

www.pensionsmyndigheten.se

Pensionsmyndigheten	Telefon	E-post	Org.nr
Box 38190 100 64 Stockholm	0771-771 771	registrator@pensionsmyndigheten.se	202100-6255

2021-05-24

Er ref. RA-KS 2021/18
Dnr/Ref. VER 2021-130

DIGG:s kommande juridiska vägledning

Av missivet framgår att Riksarkivet i det fortsatta vägledningsarbetet främst avser att fokusera på frågor om bevarande och gallring av elektroniska underskrifter. Vad gäller vägledning kring frågor om användningen av elektroniska underskrifter hänvisar Riksarkivet till DIGG. Pensionsmyndigheten delar bedömningen att DIGG är den myndighet som ligger närmast till hands att vägleda myndigheterna om användningen av elektroniska underskrifter.

Enligt uppgift har DIGG också för avsikt att uppdatera [den juridiska vägledning](#) som eSam tidigare har tagit fram för införande av e-legitimering och e-underskrifter (i samarbete med E-legitimationsnämnden och Myndigheten för samhällsskydd och beredskap).

Pensionsmyndigheten ser det som önskvärt att myndigheterna så långt som möjligt ges samlad vägledning på detta komplexa område och att DIGGs kommande vägledning innehåller avsnitt om bevarande och gallring (motsvarande nuvarande avsnitt 10 och 13:3 i nuvarande vägledning från eSam). Förslagsvis tar Riksarkivet initiativ för att medverka i DIGGs kommande arbete med vägledningen.

Förslag från Utredningen om betrodda tjänster

Pensionsmyndigheten avser att lämna svar på delbetänkandet *Vem kan man lita på? Enkel och ändamålsenlig användning av betrodda tjänster i den offentliga förvaltningen (SOU 2021:9)*. Utan att föregripa myndighetens svar ställer vi oss i skrivande stund positiva till de förslag som lämnas i betänkandet rörande bevarande av elektroniska underskrifter:

- att Riksarkivet och Myndigheten för digital förvaltning ska få i uppdrag att utreda förutsättningarna för att använda valideringsintyg som metod för att bevara undertecknade eller stämplade handlingars giltighet. Myndigheterna ska även utreda förutsättningarna för att valideringsintygen skapas inom ramen för den nationella valideringstjänsten.
- att Riksarkivet ska få i uppdrag att utreda förutsättningarna för att införa generella bestämmelser och/eller annat stöd avseende bevarande av elektroniskt undertecknade eller stämplade handlingar.

Avsnitt 2: Termer och begrepp

Pensionsmyndigheten föreslår att Riksarkivet överväger att i sitt fortsatta arbete också förhålla sig till de av eSam använda begreppen ”innehållsinformation” och ”valideringsdata” – vilka enligt eSam tillsammans utgör en inkommen underskriven handling (avsnitt 10.4 i eSams juridiska vägledning). Även om begreppen saknar legal betydelse tror vi att användandet av dem i vissa sammanhang underlättar en allmän förståelse för de olika handlingar som tillkommer i samband med att handlingar skrivs under elektroniskt – och som myndigheterna ska pröva gallringsförutsättningarna för.

Avsnitt 3: Gällande rätt

Bestämmelserna om elektronisk underskrift i socialförsäkringsbalken

Kravet på elektroniska underskrifter i 111 kap. 5 § första stycket och 111 kap. 6 § andra stycket socialförsäkringsbalken (2010:110) innebär som bekant inte ett krav på att underskriften behöver vara avancerad (eller kvalificerad). Det räcker med andra ord om den uppfyller kraven på elektronisk underskrift i eIDAS-förordningen (*”Uppgifter i elektronisk form som är fogade till eller logiskt knutna till andra uppgifter i elektronisk form och som används av undertecknaren för att skriva under.”*). Pensionsmyndigheten har hittills inte sett ett behov av att kraven ställs högre än så i den nationella regleringen av framställandet av e-underskrifter vid användandet av myndighetens självbetjäningstjänster.

Avsnitt 4: Funktionella behov av och krav på underskrifter

Avsaknad av stöd för att kontrollera elektroniska underskrifter över tid

Pensionsmyndigheten delar Riksarkivets slutsats i avsnitt 4.3 att avancerade elektroniska underskrifter enligt eIDAS-förordningen måste sägas omfatta ett krav på att man genom en kontrollfunktion kan knyta innehållet i handlingen till en utställare.

Pensionsmyndigheten ser gärna att Riksarkivet bidrar till utvecklandet av avropsbara tjänster enligt Kammarkollegiets ramavtal som möjliggör stöd för ett bevarande av möjligheterna att över tid (efter att underskriften godkänts) kontrollera eller kontrasignera underskrifterna. Oss veterligen förekommer visserligen lösningar för sådant långsiktigt bevarande – t.ex. hos Försvarets radioanstalt (FRA) och hos enstaka kommersiella aktörer – men om de inte går att avropa från befintliga ramavtal för signeringstjänster lämnas det till myndigheterna själva att anskaffa systemstöd eller tjänster för sådana kontroller eller kontrasigneringar, med allt det merarbete, ökade kostnader och risker som detta medför.

Avsnitt 5: Olika fall

Avancerad elektronisk handling

I avsnitt 5.1.2.2 framhåller Riksarkivet att myndigheterna inte borde behöva bevara den avancerade elektroniska underskriftens kontrollfunktion *”om det funktionella skicket av en handling kan uppfyllas med en elektronisk underskrift och underskriften har framställts med en avancerad elektronisk handling. Det bör i dessa fall vara tillräckligt att handlingen tillsammans med den avancerade elektroniska handlingen hanteras med samma krav som gäller för bevarandet av Elektroniska underskrifter (a. 5.1.2.1)”*.

Pensionsmyndigheten konstaterar att Riksarkivet här inför ett nytt begrepp – ”avancerad elektronisk handling” – som inte definieras i avsnitt 2 eller förekommer i dokumentet i övrigt. Vi tolkar det som om Riksarkivet här kan avse elektroniskt underskrivna handlingar som en myndighet har kontrasignerat efter den initiala kontrollen av en myndighet, men vi är osäkra på vad Riksarkivet menar med begreppet och föreslår att förtydliganden görs.

2021-05-24

Er ref. RA-KS 2021/18
Dnr/Ref. VER 2021-130*Bevara eller påvisa kontrollfunktionen*

Förstudien belyser i avsnitt 5 två möjliga metoder för att bevara en avancerad elektronisk underskrift – att antingen bevara kontrollfunktionen (a. 5.1.2.2.1) eller påvisa kontrollfunktionen (a. 5.1.2.2.2). Pensionsmyndigheten delar flera av de bedömningar Riksarkivet gör i dessa avsnitt:

- att ett bevarande av kontrollfunktionen är förenat med problem i det att algoritmer med tiden bli enklare att förfalska,
- att certifikatet som används för spårbarhet med tiden kan upphöra att gälla,
- att en certifikatutfärdare i kedjan kan upphöra sin verksamhet eller dra tillbaka sina certifikat,
- att val av tekniska metoder för certifikat kan skilja sig mellan certifikatutfärdare eller mellan certifikatutfärdarna och den som ska validera, samt
- att det är problematiskt att bevara kontrollfunktionen av digitala signaturer över längre tid och att myndigheterna därmed är hänvisade till att förr eller senare i stället (om bevarande är aktuellt) bevara en bestyrkt kopia av underskriften tillsammans med innehållet ("påvisa kontrollfunktionen"), t.ex. genom myndighetsstämpling, tidsstämpling eller valideringsintyg.

Pensionsmyndigheten föreslår att Riksarkivet i sitt fortsatta arbete tydliggör att kontrollfunktionen i sig inte utgörs av de allmänna handlingar som behövs för att utföra kontrollfunktionen. Pensionsmyndighetens bedömning är att ett bevarande av kontrollfunktionen inte följer av arkivlagens krav på bevarande av allmänna handlingar – eventuella formkrav som stipulerar detta måste som vi ser det ges genom särskild lagstiftning. Kraven i arkivförfattningarna handlar som vi ser det framför allt om krav på framställningen av handlingarna som sådana (format m.m.) och krav på bevarandet av dem fram tills dess att eventuell gallring kan ske.

Avsnitt 6: Bedömning av olika fall

Allmänt vill Pensionsmyndigheten framhålla betydelsen av att kommande vägledning(-ar) utformas med hänsyn till att de ska kunna användas i samband med myndigheters avrop av underskriftstjänster från ramavtalsleverantörer på området. Särskilt viktigt anser Pensionsmyndigheten det vara att vägledningarna försöker ge aktuella svar på de frågor som ställdes i Riksarkivets rapport Elektroniskt underskrivna handlingar (2006:1):

- Vad är en elektroniskt underskriven handling? Vilka är handlingens beståndsdelar – funktionellt och tekniskt? Vilka handlingar kommer in till eller upprättas hos mottagande myndighet vid den kontroll som sker där?
- Vilka krav kan ställas när det gäller formatet på de handlingar som ges in via en e-tjänst? Vad regleras genom arkivförfattningarna?
- Hur bör en mottagande myndighet hantera de elektroniskt underskrivna handlingarna och de övriga handlingar som inkommer eller upprättas i samband med kontroller av underskrifter vid myndigheten? Vilka krav bör ställas på kontroll, stämpling, dokumentation och andra skyddsåtgärder efter den initiala kontrollen – givet olika behov av att över tid bevisa underskriftens äkthet och ursprungliga skick?
- Vilka förutsättningar finns för gallring av handlingar och tillhörande underskrifter som har kommit in till eller upprättats hos en myndighet inom ramen för en e-tjänst?

2021-05-24

Er ref. RA-KS 2021/18
Dnr/Ref. VER 2021-130

Pensionsmyndigheten hanterar idag i stort sett inga elektroniska underskrifter knutna till handlingar som ska bevaras för all framtid, men har långa bevarandetider för många försäkringshandlingar som är underskrivna med elektroniska underskrifter. Tillsvidare utgår myndigheten ifrån att e-underskrifter och tillhörande möjligheter att kontrollera dessa ska bevaras så länge som de antas kunna behövas för

- omprövning eller
- återkrav av felaktigt utbetalade förmåner eller
- utredning av misstanke om att någon obehörigen har ansökt om en förmån i annans namn.

Detta yttrande har beslutats av avdelningschefen Kajsa Möller efter föredragning av huvudarkivarien Andreas Ljung. I beredningen av ärendet har avdelningschefen Lena Aronsson, juristen Jonas Aronson, IT-arkitekterna Fredrik Svensson, Christian Bjelle och Praveen Sirikumara, samt IT-säkerhetsspecialisterna Fredrik Ringdén och Andreas Meyer deltagit. I den slutliga handläggningen deltog biträdande avdelningschefen Henrik Engström och enhetschefen Anna Drougge.

Kajsa Möller

Andreas Ljung