

En vägledning om hanteringen av att fastställa handlingar digitalt

Denna vägledning med rekommendationer är framtagen av Expertgruppen för arkiv- och informationshantering (<https://suhf.se/arbetsgrupper/suhfs-expertgrupp-for-arkiv-och-informationshantering/>) Målgruppen är arkivarier men också personer som arbetar med olika typer av IT-stöd, verksamhetsutveckling, process- eller informationskartläggning. Syftet med vägledningen är definiera metoder för att fastställa/acceptera olika typer av digitala handlingar inom högskolan.

Bakgrund

De senaste åren har inneburit en omfattande förändring av hur vi utför våra arbetsuppgifter och hur vi hanterar dokument. I takt med att allt fler dokument enbart finns i digital form har det skapats behov av att fastställa/acceptera innehållet i handlingar på digital väg. Idag kan processen att fastställa/acceptera innehållet i en handling ske med digitala metoder såsom elektroniska underskrifter eller andra typer av elektroniska rutiner. Det är till stora delar ett oregerat område utan tydliga definitioner, varken gällande metoder för att fastställa handlingar eller när dessa metoder ska användas.

Olika typer av tjänster med syftet att digitalt fastställa handlingar har tagits fram. En anledning till att de blivit så många är för att det från statens håll inte tagits fram ett enhetligt systemstöd som alla myndigheter ska använda. Därmed har det också det varit fritt fram att använda olika verktyg och IT-leverantörerna har inte varit sena att ta fram nya produkter. Samtidigt skapar detta problem eftersom det är svårt att veta om verktyget som används är tillförlitligt.

Är det en produkt som uppfyller uppställda krav på säkerhet och äkthet? För att ett systemstöd av det här slaget ska få legitimitet exempelvis för att kunna signera avtal, krävs att alla parter godkänner det och att alla parter har möjlighet att använda verktyget. Det kan finnas tekniska svårigheter att signera ett dokument när inte alla inblandade parter har samma programvara installerade på sina datorer.

Andra länder har kommit betydligt längre på det här området eftersom beslutsfattarna har fastställt att exempelvis alla myndigheter ska använda en specifik tjänst. Regeringen tillsatte våren 2020 en utredning för att utreda en ökad och standardiserad användning av betrodda tjänster i den digitala förvaltningen (Dir. 2020:27). I uppdraget ingår att tydliggöra när olika säkerhetsnivåer för elektroniska underskrifter ska användas i den offentliga förvaltningen och att lämna förslag på åtgärder för validering och bevarande av sådana underskrifter. Utredningen ska presentera sina förslag senast den 30 december 2020. Med anledning av att resultatet av utredningen sannolikt inte

kan ge svar på alla relevanta frågor inom just utbildningssektorn, finns det skäl att i detta dokument försöka besvara dessa.

Vi kommer inte gå igenom de olika system/tjänster som finns på marknaden och inte heller utreda dem närmare. Inte heller går vi igenom samtliga juridiska aspekter på frågan. Dokumentet syftar istället till att ta fram rekommendationer i form av en vägledning för hur vi bör agera när olika typer av dokument ska fastställas/beslutas. I brist på styrning och standardisering av området, finns ett behov av att ta fram en sektorsgemensam rekommendation för vilka metoder som ska användas för att fastställa olika typer av digitala handlingar. Detta dokument är ett försök till att åstadkomma en sådan.

Vad menas med en e-underskrift?

E-delegationen har följande definition av en e-underskrift: *"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."* Tjänsten används för att juridiskt kunna binda vem det är som skrivit under ett dokument eller inte.

Vad menas med en handling?

I Tryckfrihetsförordningen definieras en handling som *"...en framställning i skrift eller bild samt en upptagning som endast med tekniska hjälpmedel kan läsas eller avlyssnas eller uppfattas på annat sätt"*. Det innebär att en handling inte begränsas till att utgöras av en enskild fil (eller pappershandling) utan kan även bestå av logiskt sammanhållna uppgifter i en databas.

Att fastställa och/eller acceptera innehållet i en handling

Lärosätena har inom många olika verksamhetsområden behov av att fastställa och/eller acceptera innehållet i en handling. Underskrifter används bland annat på dokument där det är viktigt att med rättslig verkan för att i något sammanhang hävda att åtagandet gjorts. Handlingen ska fungera som en urkund och kunna användas som bevis genom att underskriften binder den som genomför signeringen till innehållet i handlingen. Underskriften skyddar mot förnekande och handlingen uppfattas som trovärdig.

Ett traditionellt underskrivet dokument är i regel slutprodukten av en process som har till syfte att leda fram till en fastställd/accepterad handling. Ett avtal som förhandlats fram mellan olika parter kan ha olika versioner men det är först den slutliga versionen som är relevant. Det är inte underskriften i sig som ensam skänker en handling dess legitimitet utan processen måste vara utformad så att den leder fram till en autentisk och tillförlitlig handling. Att underskriften är autentisk är i sig ingen garanti för att handlingen är korrekt. En beslutsfattare kan skriva under fel version eller den som skriver under den kanske inte har rätt att göra det. Lika illa är det om den som har skrivit under handlingen varit mutad/hotad till att skriva under.

Att välja metod för att på digital väg fastställa handlingar, bör därför inte enbart handla om att byta ut själva den fysiska underskriften mot en digital motsvarighet, utan att också identifiera hur olika processer för att fastställa handlingar på bästa sätt kan digitaliseras och samtidigt bibehålla äkthet och tillförlitlighet samt möjligheten att bevisa detta.

Identifiera processer och behov

En fysisk underskrift har många olika funktioner men det är inte givet att alla dessa funktioner är aktuella i varje enskilt fall. Det är därför viktigt att lärosätet vid digitalisering av processer som innefattar fysiska underskrifter, först kartlägger syfte och behov förknippade med just den

processen. Det är viktigt att identifiera varför handlingen skrivs under, hur handlingen ska användas, vem som behöver lita på handlingen och i vilket sammanhang den tas fram.

I vissa sammanhang finns särskilda formkrav i lag eller författning som anger att en handling måste ha en viss form, innehåll eller behöver hanteras på ett visst sätt för att ha rättsverkan. Formkrav som är förknippade med signering är i regel ovanliga inom utbildningssektorn och är därför sällan en betydande aspekt vid utformandet av processer för att fastställa dokument. Berörs information av ett sådant formkrav är detta dock en avgörande faktor som styr utformandet av processen.

Det är viktigt att redan tidigt identifiera krav förknippade med krav på informationssäkerhet inklusive hantering av personuppgifter. Det ska inte kunna vara möjligt att manipulera eller förstöra handlingarna. Dessutom måste hänsyn tas till verksamhetens krav på användbarhet och ekonomiska förutsättningar. I praktiken kan dessa mer praktiska faktorer ha en avgörande betydelse för val av metod.

Att välja metod

Baserat på ovanstående resonemang går det inte att beskriva hur den digitaliserade processen ska utformas i enskilda fall. Detta dokument kan dock beskriva vanligt förekommande metoder för att fastställa handlingar digitalt och också beskriva när dessa metoder är mer eller mindre lämpliga att använda sig av.

Expertgruppen för arkiv- och informationshanterings bedömning är att det sker mycket signering på papper på våra lärosäten, men att detta till en del sannolikt har skett i onödan. Av tradition eller för att det inte ska råda något tvivel om vilken version som är den fastställda handlingen. För att inte fortsätta med detta i onödan finns det skäl att bena ut alternativen.

Nedan beskrivs ett antal steg i processen med tillhörande rekommendationer.

E-signaturtjänst

Det som många förknippar med e-signering, är e-underskrifter som är baserade på kryptografiska metoder och som syftar till att knyta ihop identiteten på den som signerar med innehållet i ett icke förändringsbart dokument i form av en PDF- eller en XML-fil. Signaturen i sig kan endast läsas med hjälp av en dator, läsplatta eller mobil. Ingen symbol eller bild kan bevisa detta, så det går exempelvis inte att skriva ut ett elektroniskt dokument och sedan avgöra om det varit elektroniskt signerat eller inte. Det måste också finnas möjlighet att spara den elektroniska handlingen på något sätt (mer om detta senare i dokumentet).

Det finns en mängd olika e-signaturtjänster på marknaden. Hur tillförlitlig en signatur är, är helt beroende på tjänstens utformning och vilken metod för identifiering av den som signerar. Våra lärosäten får idag ta del av dokument som blivit signerade hos andra myndigheter och företag. Ibland framgår detta enbart av en symbol eller bild men det är omöjligt att verifiera äktheten i dessa. Möjligtvis tillför de en viss legitimitet om det är tjänst som vi vet används av den aktuella organisationen.

Myndigheten för digital förvaltning (DIGG) har tagit fram standard för utformandet av e-underskrifter (Se DIGG:s tekniska ramverk: <https://swedenconnect.se/tekniskt-ramverk.html>). Det finns dessutom olika sätt att identifiera den som signerar. Det mest gängse sättet idag 2020 är personligt Bank ID. Ett annat sätt är via Sunets e-signaturtjänst EduSign som identifierar den som signerar via SWAMID. Läs mer om det här: <https://wiki.sunet.se/display/EDUSIGN>

I första hand rekommenderas en e-signaturtjänst som använder sig av DIGG:s rekommendationer samt att identifieringsmetod väljs utifrån vilket behov som föreligger gällande säker identifiering.

E-signatortjänster kan användas integrerat i ett verksamhetssystem eller som en fristående tjänst för uppladdning av handlingar som ska signeras. Handlingar som signeras med en e-signatortjänst kan i regel valideras (äktetskontrolleras) med hjälp av en valideringstjänst. Möjligheten att validera en e-signatur är tidsbegränsad om inga särskilda åtgärder vidtas.

Rekommendationer

E-signatortjänster lämpar sig särskilt för handlingar som ska spridas till och äktetskontrolleras av en eller flera externa parter

Det gäller handlingar där det finns ett extra stort behov av att kunna bevisa själva signaturens äkthet (rätt person vid rätt tid och rätt innehåll) men det förutsätter att tjänsten som används har denna efterfrågade säkerhetsnivå.

Exempel på handlingstyper:

- Examensbevis/utbildningsbevis eftersom presumtiva arbetsgivare/andra lärosäten kan behöva validera äktheten
- Avtal/överenskommelser eftersom avtalsparterna har behov av att kunna validera handlingens äkthet, parterna inte delar verksamhetssystem utan är beroende av andra kommunikationsmedel såsom e-post
- Protokoll (med externa parter) som innehåller viktiga beslut

OBS! När det gäller avtal med externa parter (inte minst i utlandet) kan det bli problem att få dem att signera, förutsatt att inte tjänsten är internationellt gångbar.

De handlingstyper som kräver underskrift enligt avtal, skulle exempelvis kunna vara styrgruppsprotokoll i forskningssamarbeten med flera parter.

Attestering/loggning i verksamhetssystem

Redan idag använder sig lärosätena av en form av digital signering inom ramen för vissa verksamhetssystem. Signaturen benämns i dessa fall ofta attestering och dokumenteras via verksamhetssystemets funktioner för arbetsflöden, loggning och versionshantering. Denna typ är helt beroende av verksamhetssystemets gränssnitt och dokumentation för att de ska kunna förstås, tolkas och bibehålla sin autenticitet. Fördelen är att myndigheten kan använda sig av system som personalen redan är van vid, samt att det är ett smidigt sätt att samla all dokumentation på samma ställe.

Rekommendationer

Attestering/loggning i verksamhetssystem lämpar sig för att dokumentera handlingar i interna beslut och processer exempelvis:

- Interna chefsbeslut, t.ex. prefekt- eller rektorsbeslut
- Interna protokoll
- Individuella studieplaner för forskarstuderande
- Hantering av fakturor i ekonomisystem
- Betyg, beslut om tillgodoräknande mm. i studieadministrativt system (LADOK)

Andra metoder eller ingen underskrift alls

Fysiska underskrifter används idag frikostigt inom utbildningssektorn och det är inte alltid syftet med underskriften behöver uppfyllas med e-underskrifter eller attester i verksamhetssystem. Om underskriften endast används för att ge en expedierad handling trovärdighet kan exempelvis tjänster för digital myndighetspost användas för att uppnå samma resultat.

Ett annat exempel kan vara att lärosätet skaffar en tjänst där studenter kan identifiera sig och skicka in olika typer av handlingar som tidigare har krävt underskrift.

Det är även vanligt förekommande att många signerar ett dokument och därefter skannar av dokumentet och skickar in kopian. Men den skannade bilden av någons underskrift ersätter fysiska underskrifter endast i de fall där det inte ställs legala krav på fysisk underskrift. Ändå används detta förfaringsätt för att stärka handlingens autenticitet och styrka vilken version av dokumentet som är den som parterna överenskommit om. Men varianter där bara en part skrivit under eller där två parter skrivit under olika versioner har förstås ringa värde i detta sammanhang.

I många fall fyller inte underskriften någon funktion alls. När den som har skapat handlingen skickar den till de berörda är den att betrakta som upprättad och fastställd. Ingen ifrågasätter då om handlingen är äkta om den skickas ut via e-post till de berörda utan en signatur.

Rekommendationer

Exempel på handlingar som kan skickas in via en enklare e-tjänst eller mejl:

- Inlämningsuppgifter från studenter
- Önskemål om tillgodoräkningen av poäng för studier från ett annat lärosäte
- Ansökan om studieuppehåll
- Antagning till senare del av kurs eller program

Exempel som handlingar som inte behöver signeras alls kan vara:

- Mötesanteckningar
- Interna informationsbrev eller annat kommunikationsmaterial

Hur bör vi tänka kring arkivering av den elektroniska signaturen?

Handlingar som fastställs/beslutas eller idag skrivs under fysiskt, är som regel allmänna handlingar. Allmänna handlingar ska bevaras, om det inte finns särskild tillåtelse att gallra i lag eller författning. Hur bevarandet praktiskt går till beror på vilken arkiveringsmetod som har använts.

Arkivering av attester i verksamhetssystemen är beroende av att lärosätet har en plan för det digitala bevarandet av informationen i verksamhetssystemet generellt och för dokumentationen av attesten i synnerhet. Idag saknar dock många verksamhetssystem metoder för att exportera information för elektronisk arkivering. Det går inte heller att planera för att använda samma system i all evighet, dels på grund av upphandlingslagstiftning, dels eftersom verksamhetens behov av nya systemlösningar kommer att göra vissa verksamhetssystem obsoleta över tid. Det är därför inte hållbart, vare sig ekonomiskt eller tekniskt, att tänka sig att informationen ska ligga kvar i ett och samma verksamhetssystem för all framtid.

Bevarandet av e-underskrifter saknar idag tydlig praxis och olika metoder diskuteras. Det kan vara svårt att arkivera signaturen i de system som idag används för bevarande på våra lärosäten. Vid utformning av processen är det viktigt att säkerställa att äkthet och tillförlitlighet kan bevaras (så länge som det är nödvändigt).

I Riksarkivets <https://riksarkivet.se/elektroniskasignaturer> föreslås en metod för att bevara möjligheten att validera en e-underskrift genom så kallad rekursiv tidsstämpling. Det är en omständlig och resurskrävande metod. Det är inte heller klarlagt om lärosätet har en skyldighet att bevara e-underskriftens funktionalitet på detta sätt, eller om det räcker att bevara dokumentation över att underskriften har validerats. SUNET har tagit fram en möjlighet att bevara ett slags valideringsintyg som kan bevaras tillsammans med den signerade handlingen. Denna tekniska lösning lanserades hösten 2020.

Sammanfattning

Sammanfattningsvis så behövs tydliga rutiner för arkivering av dokumentation för att kunna bedöma fastställda handlingars äkthet och tillförlitlighet. Det är en förutsättning för att lärosätena ska kunna digitalisera processen för att fastställa/acceptera innehållet i en handling.

För attester eller andra elektroniska rutiner innebär arkivering att bedöma vilken information som behöver bevaras och att ta fram och kravställa de tekniska förutsättningarna för detta.

När det gäller elektroniska underskrifter i enlighet med DIGG:s standardiserade ramverk finns det idag inget entydigt svar på vad som är den bästa metoden. Däremot ska inte bevarandeperspektivet ses som en förhindrande faktor vid införandet av e-underskrifter, förutsatt att bevarandet inkluderas i planeringsstadiet vid införandet av digitala metoder för att fastställa/acceptera innehållet i en handling.

Denna vägledning med rekommendationer har tagits fram av SUHF:s Expertgrupp för arkiv- och informationshantering.