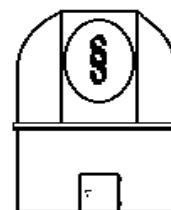


DET
IT-RÄTTLIGA
OBSERVATORIET



Observatoriets syn på säkerhetskrav vid elektronisk fakturering

**Införandet av direktivet 2001/115/EG i
svensk rätt**

PM från det IT-rättsliga observatoriet hos IT-kommissionen

INNEHÅLL

OBSERVATORIETS FÖRSLAG	3
BAKGRUND.....	3
NÄRMARE OM VISSA BEGREPP OCH RUTINER.....	4
ÄKTHET – HÄRRÖR FRÅN ANGIVEN UTSTÄLLARE	4
INTEGRITET – INNEHÅLLET ÄR OFÖRÄNDRAT	5
SANNINGSHALT VISAVI ÄKTHET OCH INTEGRITET	5
UNDERTECKNANDE, SIGNERING OCH ”STÄMPLING”	6
FLERA TEXTER OCH UTSTÄLLARE.....	7
KONTROLLER INOM ELLER UTOM FAKTURAN OCH KONVERTERING – PROCESSER ELLER PRODUKTER.....	8
FAKTURANS REGLERING.....	9
MERVÄRDESSKATTELAGEN (1994:200; ML)	9
BOKFÖRINGSLAGEN OCH REDOVISNINGSFÖRFATTNINGARNA – VERIFIKATION.....	9
URKUNDSBEGREPPET ENLIGT 14 KAP. BROTTSBALKEN.....	11
PROBLEM OCH DISKUSSIONSFRÅGOR	12
SÄKERHETSNIVÅ VID E-FAKTURERING	12
ELEKTRONISK STÄMPLING ISTÄLLET FÖR ELEKTRONISK SIGNERING?	14
ATT TÄNKA PÅ OM SÄKERHETSKRAV SKALL INFÖRAS	14
KONTROLL INOM ELLER UTOM FAKTURAN	15
OBSERVATORIETS ÖVERVÄGANDEN OCH FÖRSLAG.....	16

OBSERVATORIETS FÖRSLAG

Observatoriet har begränsat sin genomgång till vissa IT-relaterade frågor med anknytning till införandet i svensk rätt av europa-parlamentets och rådets direktiv 2001/115/EG av den 20 december 2001 om ändring av direktiv 77/388/EEG i syfte att förenkla, modernisera och harmonisera kraven på fakturering när det gäller mervärdesskatt (fakturadirektivet).

Direktivet tar sin utgångspunkt i att elektroniska fakturors äkthet och integritet skall säkerställas och anger även hur sådan säkerhet kan uppnås. När dessa regler skall införas i svensk rätt bör det enligt observatoriet – vid en begränsning till säkerhetsfrågorna – räcka att i lag föreskriva att fakturor och liknande handlingar, som överförs eller bevaras i den form som anges i 7 kap. 1 § första stycket 3 bokföringslagen, skall skyddas till innehåll och utställare. Det bör därefter kunna överlämnas till regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att efterhand meddela närmare föreskrifter om vilka förfaranden som godtas.

Underlaget för denna promemoria har på IT-kommissionens IT-rättsliga observatoriums uppdrag tagits fram av Anna Nordén Borendal, Tekki, och Per Furberg, Setterwalls. Materialet har sedan bearbetats ytterligare efter en workshop som det IT-rättsliga observatoriet anordnade den 4 mars 2003.

BAKGRUND

Genom fakturadirektivet införs regler på gemenskapsnivå rörande elektronisk fakturering. Direktivets syfte är att införa krav på säkerhet, som är anpassad till den nya tekniken och IT-baserade metoder för fakturering, för att därigenom stödja skattemyndigheternas kontrollverksamhet. Fakturadirektivet innehåller i detta avseende bl.a. krav på säkerställande av

- **äktheten** hos den elektroniska fakturan, d.v.s. att uppgiften om utställare är riktig,
- innehållets **integritet**, d.v.s. att texten är oförändrad.¹

¹ Begreppet "äkthet" innebär enligt svenskt juridiskt språkbruk att handlingen *i alla delar (även vid senare kontroll)* härrör från angiven utställare; d.v.s. att en handling vilkens text manipulerats anses vara falsk – inte äkta till följd av att uppgiften om *ursprunglig* utställare är riktig. Fakturadirektivets krav på "äkthet" och "integritet" ger därför intryck av att vara en tautologi. Den engelska versionen av direktivet använder dock begreppen "authenticity of the origin" samt "integrity of the contents" och i det följande används begreppen i enlighet med denna åtskillnad mellan utställarangivelsens *äkthet* respektive textens *integritet*.

Idag sker fakturering i elektronisk form ”utan” något rättsligt krav på sådan säkerhet.

För att uppnå ett sådant skydd anger fakturadirektivet som en metod användningen av s.k. avancerade elektroniska signaturer (med möjlighet för medlemsstater att kräva kvalificerade elektroniska signaturer). Regler om sådana elektroniska signaturer återfinns i europaparlamentets och rådets direktiv 1999/93/EG av den 13 december 1999 om ett gemenskapsramverk för elektroniska signaturer (signatordirektivet). Signatordirektivet har införts i svensk rätt genom lagen (2000:832) om kvalificerade elektroniska signaturer (signaturlagen).

Som en annan metod anger fakturadirektivet elektroniskt datautbyte (EDI), under förutsättning att det avtalas om förfaranden som säkerställer fakturauppgifternas äkthet och integritet.

Slutligen anger fakturadirektivet att fakturor också får sändas på elektronisk väg enligt andra metoder under förutsättning att berörda medlemsstater godkänner detta.

Syftet med denna promemoria är att juridiskt belysa vissa frågor om informationssäkerhet som är av betydelse vid införandet av vissa av fakturadirektivets regler i svensk rätt.

Promemorian förutsätter kännedom om fakturadirektivet, signatordirektivet samt signaturlagen.

NÄRMARE OM VISSA BEGREPP OCH RUTINER

I detta avsnitt skall närmare analyseras några viktiga begrepp för förståelsen av fakturadirektivet. Varje avsnitt avslutas med en summering av observatoriet. Den återges kursivt.

Äkthet – härrör från angiven utställare

I traditionell miljö används normalt undertecknade pappershandlingar när det behövs säkra rutiner. Genom underskriften skall det kunna kontrolleras att urkunden verkligen härrör från den som anges som utställare. Pappersarket ”läser” text och underskrift. Detta skydd för handlingens äkthet (i begränsad mening, se not 1) blir av betydelse om handlingen ifrågasätts eller om det finns formföreskrifter som uppfylls genom att underteckna en handling.

Fakturor är emellertid vanligtvis inte undertecknade och det förekommer att de översänds efter att ha skrivits ut endast på ett vitt ark, utan någon tryckt logotyp eller något annat ”äkthetstecken” som gör det möjligt för mottagaren att skilja ett original från en kopia och att bedöma om handlingen är äkta (i begränsad mening) eller om textens integritet bevarats. Sådana från säkerhetssynpunkt ”svaga” rutiner förekommer sedan länge i pappersmiljö.

Fakturadirektivet kräver inte att fakturor skall undertecknas, däremot innehåller direktivet krav på säkerställande av äkthet – d.v.s. skydd för att den elektroniska fakturan härrör från den angivna utställaren.

Integritet – innehållet är oförändrat

Genom att texten i den traditionella fakturan har "låsts" på pappersarket kan den, till skillnad från digitala data, inte enkelt ändras. En inkommen faktura på vitt papper kan emellertid bytas ut mot en annan handling med modifierad text eftersom handlingen inte innehåller någon tryckt logotyp eller något annat äkthetstecken som måste återskapas för att den nya handlingen skall se äkta ut.

Dessutom kan den ursprungliga fakturan vara "fabricerad" så att den beskriver en affärshändelse som aldrig ägt rum (se vidare nästa avsnitt). Uppgiften om utställare kan emellertid vara riktig och innehållet oförändrat.

I fakturadirektivet finns bestämmelser som inför krav på integritetsskydd, d.v.s. att texten i en elektronisk faktura skall "låsas" så att det kan kontrolleras om den har ändrats.

Sanningshalt visavi äkthet och integritet

Med sanningshalt avses en uppgifts riktighet i förhållande till verkligheten. Skillnaden mellan skydd för äkthet och integritet respektive textens sanningshalt är sedan länge vedertagen och framgår redan av att straffrättsligt skydd för äkthet ges i 14 kap. brottsbalken (bl.a. i 1§) medan skydd mot osanna utsagor ges i 15 kap. brottsbalken (bl.a. i 11§). Elektroniska signaturer ger inte skydd för sanningshalten.

Nya elektroniska system för att hantera fakturor inrymmer vanligtvis tekniska och administrativa rutiner för att stödja kontroll, attestering och utanordning på sådant sätt att uppgifternas sanningshalt också kontrolleras i vissa delar. Det behöver säkerställas att den fordran som påstås i fakturan verkligen föreligger, att den har förfallit till betalning och att lämnade uppgifter t.ex. om borgenärens kontonummer är riktiga så att utbetalning inte sker till en bedragare som "fabricerat" en faktura.

Riksskatteverket, som fullgör funktioner för bl.a. revision på området för mervärdesskatt, synes göra den bedömningen att det inte behövs elektroniska signaturer på elektroniska fakturor². Det centrala skulle enligt RSV istället vara att kunna jämföra den verifikation som finns i en skattskyldigs räkenskaper med motsvarande handling hos gäldenären, för att bedöma uppgifternas sanningshalt.

² Se Riksskatteverkets yttrande den 5 mars 2001 till finansdepartementet avseende ett förslag till fakturadirektiv (dnr. 143-01/150).

Fakturadirektivet föreskriver inte skydd för elektroniska fakturors sanningshalt. Direktivet är inriktat endast på fakturans äkthet och integritet.

Undertecknande, signering och ”stämpling”

Begreppet ”undertecknare” avser enligt den svenska signaturlagen endast fysiska personer och kvalificerade eller avancerade elektroniska signaturer kan ställas ut endast av människor. Signering i teknisk mening och inom ramen för det som i signaturlagen definieras som ”elektronisk signatur” kan däremot utföras även av juridiska personer. I signaturlagens definition av ”elektronisk signatur” har därför valts begreppet ”utställare” (prop. 1999/2000:117 s. 39). För att undvika att fysiska respektive juridiska personer blandas samman, som utställare av elektroniska signaturer, har uttrycket ”elektronisk stämpel” föreslagits för signering som görs av en juridisk person, men avvisats av regeringen i propositionen 1999/2000:117 Lag om kvalificerade elektroniska signaturer, m.m. (avsnitt 6.3).

Det saknas behov av att införa begreppet ”digital stämpel” eller liknande, som diskuterats ovan. Direktivet förutsätter att en fysisk person är knuten till signaturen. Det hindrar visserligen inte ett system med elektroniska stämplor för juridiska personer eller certifikat som anger att signaturen innehas av en identifierad person som är behörig firmatecknare för en juridisk person (s.k. rollcertifikat). Något särskilt behov av att reglera detta synes emellertid inte finnas. I stället kan redan gällande regler om rättshandlingsförmåga, fullmakt och behörighet att företräda juridiska personer tillämpas.

En elektronisk signatur bör i lagen definieras på samma sätt som i direktivet. Ett flertal remissinstanser menar att det bör förtydligas att en elektronisk signatur, till skillnad från en avancerad eller kvalificerad elektronisk signatur (se nedan) bara är en teknisk metod och inte behöver vara knuten till en fysisk person. Regeringen delar den uppfattningen och föreslår att ordet ”undertecknare”, som enligt definitionen är en fysisk person, byts ut mot ”utställare”, som kan vara såväl en fysisk som en juridisk person.

I stället för att använda sig av begreppet stämpel utformades 6 § signaturlagen så att ett certifikat, för att få kallas kvalificerat, skall innehålla certifikatutfärdarens avancerade elektroniska signatur **eller en elektronisk signatur med motsvarande säkerhetsnivå**. Situationen påminner om den för elektroniska fakturor, nämligen att det vanliga är elektroniska stämplor som påsätts av systemet, till skillnad från en signatur av en fysisk person. I lagmotiven till signaturlagen anfördes vidare bl.a. följande (prop. 1999/2000:117, avsnitt 6.5):

Regeringen anser att syftet med direktivets krav på denna punkt varit att den elektroniska signatur som certifikatutfärdaren använder måste ha en tillräckligt hög säkerhetsnivå, men inte att den nödvändigtvis måste vara knuten till en fysisk person. Regeringen föreslår därför att det i certifikatet måste anges

antingen en avancerad elektronisk signatur (som är knuten till en fysisk person med behörighet att företräda certifikatutfärdaren), eller en elektronisk signatur med motsvarande säkerhetsnivå (som kan vara knuten till certifikatutfärdaren själv). Med motsvarande säkerhetsnivå avses alltså att det måste vara möjligt att identifiera vilken juridisk person som skapat signaturen (utställaren), att signaturen är skapad med hjälpmedel som endast utställaren kontrollerar och att signaturen är knuten till andra elektroniska data på ett sådant sätt att ändringar av dessa data kan upptäckas.

Fakturadirektivet aktualiserar signaturbegreppet på nytt. I fakturadirektivet sägs uttryckligen att medlemsländerna inte får föreskriva att fakturor skall undertecknas. Kraven i direktivet på elektronisk signatur synes därför inte gå längre än att det skall kunna kontrolleras vilken juridisk person eller liknande som ställt ut fakturan och att innehållet inte har ändrats. Begreppet "elektronisk stämpel" aktualiseras därmed också på nytt.

Flera texter och utställare

Det kan finnas flera texter med olika utställare "på" en och samma handling. I traditionell miljö förser **fakturamottagaren/gäldenären** ofta **pappersfakturor** med en stämpel, för att stödja rutiner för kontroll, attestering och utanordning. Det är vanligt att en handläggare som ett led i hanteringen hos gäldenären bara behöver kryssa i en ruta på stämpelavtrycket på pappershandlingen och skriva sin traditionella signatur - en "kråka" - på det pappersark som bär mottagen fakturatext. Normalt krävs sålunda ingen fullständig underskrift.

För att denna hantering av fakturor skall bli begriplig från juridiska utgångspunkter kan fakturan som urkund beskrivas enligt följande. En faktura består av (1) ett pappersark med (2) text och (3) – i vissa fall – underskrift av fakturans utställare. En fakturahandling på papper kommer i nu beskrivna fall att bära flera texter; själva fakturatexten, attesten, noteringen om utanordning etc. Texterna har normalt **olika utställare**. Fakturautställaren/borgenären har ställt ut själva fakturatexten, den attestberättigade uppgifterna om attestering och den utanordningsberättigade uppgifterna om utanordning. Till detta kommer också det förhållandet att själva fakturatexten i en pappersfaktura brukar sakna underskrift/signatur medan attest/utanordning m.m. normalt signeras av handläggare hos gäldenären. Detta sker ofta direkt på fakturan men attest/utanordning kan också ske i en separat handling som hänvisar till fakturan.

Det är viktigt att upprätthålla gränserna mellan dessa texter när objekten skall sorteras in i regelverket och att inte blanda samman denna hantering med det skydd som avses i fakturadirektivet, vilket enbart tar sikte på själva fakturatexten. Attest eller notering om utanordning nämns inte.

Kontroller inom eller utom fakturan och konvertering – processer eller produkter

Övergången till elektroniska rutiner har fört med sig en slags glidning från **produkter** i form av färdiga urkunder där text och eventuell underskrift ”lästs” på ett pappersbaserat original exemplar, i riktning mot **processer** där kontroller av olika slag byggts in i systemen, med sikte på att säkerställa att uppgifterna är sanna, men ofta inte vilken person som har ställt ut vissa tydligt avgränsade uppgifter. Här blir det alltså fråga om två olika metoder för kontroll av faktura;

- en kontroll ”inom dokumentet” genom kryptografiska skydd där en eller flera elektroniska signaturer eller stämplor kan kontrolleras för att, med stöd av ett certifikat, verifiera vilken person, vilket företag eller vilken myndighet som är utställare och om den signerade/stämplade texten har ändrats, eller
- en kontroll ”utom dokumentet” där det genom olika skydd mot obehörig åtkomst, loggning av kommandon, jämförelser mellan data i olika register etc. kan ges skydd mot olika typer av manipulationer, dvs. med bäring på kontroll av om texten är sann.

En kontroll utom dokumentet kan dessutom – utöver att ge visst skydd för fakturors innehåll och uppgifter om deras ursprung – skydda fakturaflöden m.m., t.ex. så att det blir möjligt att påvisa vilka fakturor som har utfärdats och hur de förhåller sig till andra handlingar och meddelanden; jfr diarieföring och sortering i akter.

I det första fallet – dvs. där kontroller sker kryptografiskt ”inom dokumentet” – låses texten så att konvertering förstör signaturen/stämpeln. Ett fortsatt skydd av fakturan ”inom dokumentet” förutsätter att konverterade data vidimeras genom ny signatur/stämpel, t.ex. efter förebild av traditionella rutiner för att vidimera att en fotokopia överensstämmer med originalet. Den andra varianten – byggd på kontroller ”utom dokumentet” – möjliggör konvertering utan omsigtering/stämpling.

Elektroniska signaturer enligt fakturadirektivet behandlar skyddet under 1, dvs. kontroll inom dokumentet, men tar inte upp frågan om kontroll utom dokumentet; d.v.s. olika typer av processer för att genom t.ex. jämförelser med andra handlingar eller uppgifter i register kontrollera fakturans sanningshalt eller äkthet och integritet (i det följande ”processkontroll”). I praktiken kan processkontroll emellertid antas komma att anlitas inom ramen för antingen alternativet EDI med avtalad säkerhet eller – efter godkännande av medlemsland – alternativet ”andra metoder”.

FAKTURANS REGLERING

Den reglering som blir aktuell med anledning av fakturadirektivet återfinns i mervärdesskattelagen och i redovisningsförfattningar såsom bokföringslagen. Aktuell blir också frågan om urkundsbegreppet enligt brottsbalken.

Mervärdesskattelagen (1994:200; ML)

Bestämmelser om skyldighet att utfärda faktura och vad en faktura skall innehålla finns i 11 kap. ML.³ Vidare framgår av 8 kap. 5 § ML att rätt till avdrag för ingående moms föreligger endast om den kan styrkas genom faktura eller jämförlig handling som avses i 11 kap. ML. Ett krav för avdrags- eller återbetalningsrätt av moms är således att underlaget utgörs av en handling med sådant innehåll som föreskrivs i 11 kap. ML. Enligt 1 kap. 17 § ML innefattar begreppet handling – i uttrycket faktura eller jämförlig handling – även upptagning som kan läsas, avlyssnas eller på annat sätt uppfattas endast med tekniskt hjälpmedel.

Frågor om krav på underskrifter, elektroniska signaturer eller andra skydd för handlingarnas äkthet och integritet synes inte ha behandlats närmare i mervärdesskattesammanhang.

Bokföringslagen och redovisningsförfattningarna – verifikation

Krav på underskrifter, elektroniska signaturer eller andra skydd för handlingarnas äkthet och integritet finns idag inte heller i bokföringslagen eller andra redovisningsförfattningar.

Vid en övergång till elektroniska rutiner följde av den äldre bokföringslagen (1976:125) att varannan länk – **verifikationerna** eller de löpande noteringarna – skulle bevaras på papper. I det utredningsarbete som föregick den nya bokföringslagen (1999:1078; BFL) stod det klart att införandet av bl.a. elektroniska fakturor förutsatte att nämnda varannanlänksprincip togs bort. Samtidigt avvisades emellertid tanken om att kräva elektronisk signering eller liknande kryptografiska skydd för varannan länk. I Redovisningskommitténs slutbetänkande (SOU 1996:157) Översyn av redovisningslagstiftningen anfördes beträffande ett obligatoriskt krav på ”datorteknisk verifiering av enskilda handlingar” att sådana rutiner inte används i någon större omfattning och att en snabb förändring skulle bli dyrbar (s. 286).⁴

Enligt bokföringslagen och andra redovisningsförfattningar får alltså numera såväl fakturor och andra verifikationer som de löpande noteringarna ha elektronisk form, utan något krav på signaturer, stämplat eller liknande.

³ Jfr 16 kap. 4 § aktiebolagslagen (1975:1385).

⁴ Jfr de ändringar som gjorts i lagen (1997:614) om kommunal redovisning.

Begreppet "verifikation" definieras i BFL som de **uppgifter** som dokumenterar en affärshändelse eller en vidtagen justering i bokföringen. Av bestämmelserna i 7 kap. BFL om arkivering av räkenskapsinformation följer att verifikationerna måste lagras på något av de i lagen godtagna sätten. Ett av alternativen är sådan form "som kan läsas, avlyssnas eller på annat sätt uppfattas endast med tekniskt hjälpmedel (maskinläsbart medium) och som genom omedelbar utskrift kan tas fram i läsbar form." Regleringen har vidare utformats så att ett maskinläsbart **medium** (läs diskett, CD-skiva, hårddisk etc.) som ett företag har **tagit emot** från någon annan skall bevaras i det skick materialet hade när det kom till företaget (7 kap. 1 § BFL). I propositionen till BFL sägs också att om ett företag har erhållit en optisk skiva som innehåller en verifikation avser kravet på bevarande **den mottagna skivan** (prop. 1998/99:130 s. 405).

Om företaget istället tar emot en verifikation via t.ex. **e-post** eller EDI tar företaget inte emot något **datamedium** utan endast **data**. Dessa data hamnar då på det mottagande företagets databärare, exempelvis en hårddisk i någon av företagets datorer. Den tekniskt bevandrade får därmed lätt intrycket att denna databärare, även i anknytning till inkommande fakturor, måste vara ett "**medium** med räkenskapsinformation som företaget själv har upprättat" enligt 7 kap. 1 § BFL, medan **mottagna data, dvs. informationsinnehållet i sig** har ställts ut av borgenären. Det finns visserligen en regel om att ett maskinläsbart medium får förstöras efter att räkenskapsinformationen på betryggande sätt har överförts till ett annat medium, men detta gäller först efter fyra år om företaget har **tagit emot uppgifterna** från någon annan (7 kap. 6 §). Frågan har emellertid lösts så att bestämmelsen i 7 kap. 1 § andra stycket BFL om maskinläsbart **medium** sägs syfta på räkenskapsinformation som företaget självt har upprättat och i sin vägledning för Räkenskapsinformation och dess arkivering har Bokföringsnämnden uttalat bl.a. följande:

För räkenskapsinformation på maskinläsbart medium som vid överföringstillfället inte antagit någon fysisk form har kravet på bevarande i ursprungligt skick inte någon relevans. Det är för sådan information i stället tillräckligt att informationen bevaras i elektronisk form. Däremot kan informationen inte utan tillstånd överföras till pappersform (se nedan under förstörelse av räkenskapsinformation).

Den skillnad lagen gör mellan information som vid överföring antagit fysisk form och information som inte gjort det får betydelse på flera sätt. Den sistnämnda får konverteras till företagets eget informationssystem. Detta gäller under förutsättning att räkenskapsinformationen inte förändras, dvs. informationsinnehållet ska vara detsamma efter konverteringen som före (jfr prop. 1998/99:130 s. 405). För nu aktuell information finns det vidare inte något krav på bevarande på företagets ursprungliga lagringsmedium. Den hårddisk på vilken

informationen först lagrades behöver alltså inte bevaras. Det står företaget fritt att överföra informationen från hårddisken till en cd-rom, diskett eller dylikt. Företaget är också oförhindrat att därefter flytta mellan olika elektroniska lagringsmedier, allt under förutsättning att informationsinnehållet inte förändras.

Med detta synsätt ges erforderligt utrymme för sådana konverteringar m.m. som kan krävas för att nuvarande elektroniska fakturarutiner inte skall hindras

I ett uttalande av Bokföringsnämnden konstateras endast att en förutsättning för en anpassning av den mottagna maskinläsbara räkenskapsinformationen till det egna informationssystemet är att räkenskapsinformationen inte förändras till sitt innehåll (jfr prop. 1998/99:130 s. 405). I ett numera upphävt uttalande av nämnden – EDI och annan elektronisk överföring av uppgifter om affärshändelser (BFN U 94:2), som gällde tillämpningen av gamla bokföringslagen – beskrevs däremot att det för maskinläsbara handlingar finns datorbaserade metoder som gör det möjligt att verifiera innehåll och utställare och att verifieringen kan göras med hög grad av säkerhet om handlingen i sig ger underlag för en äkthetsprövning (t.ex. digital signatur och elektroniskt sigill), men att skydd också kan erhållas genom åtgärder inriktade på informationssystemens säkerhet i allmänhet; jfr beskrivningen ovan av kontroller inom respektive utom fakturan. I uttalandet konstaterades vidare att konvertering fick anses vara förenlig med dåvarande krav att mottagen handling skall användas som verifikation, om åtgärden genomförs så att handlingens innehåll inte förändras, men att även den verifierbara versionen bör sparas för det fall att den mottagna handlingen är möjlig att verifiera till innehåll och utställare (t.ex. försedd med elektronisk signatur som förstörs vid konvertering).

Urkundsbegreppet enligt 14 kap. brottsbalken

Frågor om straffrättsligt skydd för elektroniska fakturor och andra handlingar har behandlats av Datastraffrättsutredningen i betänkandet (SOU 1992:110) Information och den nya Informations-Teknologi – straff och processrättsliga frågor. Utredningen fann att elektroniska handlingar utan signatur eller liknande äkthetstecken inte bör anses vara urkunder enligt gällande rätt och att den straffrättsliga regleringen behöver anpassas till de nya dimensioner som IT fört med sig

I Svea hovrätts, avd. 10, dom den 31 maj 2002 i det s.k. Alcalá-målet har utredningens syn på frågan lagts till grund för att manipulerade telefaxutskrifter och ordbehandlingsdokument inte ansetts utgöra urkunder i brottsbalkens mening. Svea hovrätts dom synes ge vid handen att skyddet för ett ordbehandlingsdokument – med vilket en osignerad elektronisk faktura kan jämföras – skulle ha bedömts annorlunda om handlingen hade försetts med t.ex. en avancerad

elektronisk signatur i signaturlagens mening. Hovrätten uttalade bl.a. följande:

Upptagningar för automatisk databehandling (ADB) faller i många fall under begreppet urkund. Urkundsbegreppet har således genom rättspraxis kommit att följa med den tekniska utveckling som skett. Det är dock viktigt att man ställer lika höga krav på sådana upptagningar som på pappersdokument för att tillerkänna dem urkundskvalitet.

Ändringar i mervärdesskattelagen så att krav ställs på signering eller stämpling av elektroniska fakturor bör kompletteras med överväganden rörande det straffrättsliga skyddet mot förfalskningar.

PROBLEM OCH DISKUSSIONSFRÅGOR

I detta avsnitt redovisar observatoriet några frågor och problem som kommit fram i arbetet med denna promemoria och under workshopen. Frågorna ligger till grund för de överväganden som observatoriet redovisar i nästa avsnitt.

Säkerhetsnivå vid e-fakturering

Som angetts tidigare så sker idag redan fakturering i elektronisk form "utan" något rättsligt krav på säkerhet. De krav som direktivet ställer kan uppfyllas med alternativa lösningar vid införandet i nationell rätt.

*** Direktivets första alternativ – avancerad elektronisk signatur eller kvalificerad elektronisk signatur**

Fakturadirektivet kan ses som ett led i Europeiska gemenskapens strävanden att införa elektroniska signaturer. Användningen av konceptet digital signatur (både avancerade elektroniska signaturer och kvalificerade elektroniska signaturer) är emellertid förknippad med betydande osäkerhet på grund av att

- det saknas rättspraxis,⁵
- framtagna standarder för kvalificerade elektroniska signaturer inte har blivit tillräckligt använda för att kunna utvärderas,
- kvalificerade elektroniska signaturer (ännu) inte fått genomslag i Sverige,

⁵ Jfr dock regeringsrättens beslut den 18 december 2002 i mål 2572-2573-2002.

- signaturdirektivet skall omprövas/revideras under 2003, vilket kan leda till följdändringar i den svenska signaturlagen.

Dessutom kan en fungerande användning av elektroniska fakturor hindras om digitala signaturer krävs och informationssystemen förutsätter konvertering.

*** Direktivets andra alternativ – EDI med säkerhet**

Direktivet synes ha utformats för att uppgraderingar av gamla system inte skall framtvängas och att utvecklingen av affärsprocesser som förutsätter EDI i vid mening skall kunna fortgå utan hinder av författningsregleringen. Det framgår av alternativet att utöver avancerad elektronisk signatur även godta EDI, förutsatt att parterna har ett avtal om processer för att säkerställa äkthet och integritet.

Direktivet ger dessutom medlemsstaterna möjlighet att kräva ett sammanfattande dokument i pappersform.

*** Direktivets tredje alternativ - ”andra metoder”**

Det råder delade meningar om vad möjligheten att skicka fakturor elektroniskt enligt ”andra metoder” än med digitala signaturer eller ”säker” EDI i praktiken skall anses innebära. En tolkning är att särskilda åtgärder skulle krävas för att skydda fakturans äkthet och integritet. Flera medlemsländer synes komma att ställa upp ett sådant krav, men utan att ange hur och med vilken teknik.

En annan tolkning innebär att det inte skulle behöva ställas upp något sådant krav. I Sverige och många andra EU-länder får e-fakturor idag skickas ”utan någon säkerhet” i form av t.ex. elektronisk signatur eller avtalade kontrollrutiner för EDI.

Syftet med direktivets öppning för ”andra metoder” torde dock knappast vara att kraven på integritet och äkthet helt skulle få efterges. Därmed kan bl.a. följande frågor behöva övervägas:

- *Bör krav på avancerade elektroniska signaturer eller kvalificerade elektroniska signaturer införas trots osäkerheten rörande användandet av dessa signaturer?*
- *Vad ryms inom begreppet ”EDI”?*
- *Om EDI med avtalad säkerhet eller ”andra metoder” används, hur vet parterna vad som är en acceptabel säkerhetsnivå?*
- *Skall närmare regler föreskrivas av myndigheter, t.ex. i form av verkställighetsföreskrifter?*
- *Bör närmare riktlinjer tas fram av näringslivet genom självreglering?*
- *Skall frågorna istället lämnas för avgörande i rättspraxis?*

- *Är det överhuvud taget möjligt att införa direktivet korrekt i svensk rätt utan att uppställa säkerhetskrav?*
- *Hur viktig är internationell harmonisering på området?*

Elektronisk stämpling istället för elektronisk signering?

En central fråga vid införandet av signatordirektivet är om utställaren – och den som signerar/stämplar – kan vara en juridisk person eller om det måste finnas en egenhändig underskrift av en människa. Med ”utställare” av en urkund menas enligt bestämmelsen om urkundsförfalskning inte nödvändigtvis en fysisk person. Även juridiska personer kan vara utställare av t.ex. fakturor och i praktiken fungerar det ofta så.

Detsamma bör gälla även efter införandet av fakturadirektivet. Direktivet syftar visserligen till att säkerställa äkthet och integritet men detta förutsätter inte att en fysisk person skall ha signerat fakturan. Fakturadirektivet anger nämligen uttryckligen att medlemsländerna inte får föreskriva att fakturor skall undertecknas. Därmed kan bl.a. följande frågor behöva övervägas:

- *Kan begreppet ”elektronisk stämpel” vara ett sätt att undgå missförstånd vid införande av en reglering för fakturor?*
- *Bör lagstiftaren istället använda sig av samma uttryckssätt som i 6 § signaturlagen – ”elektronisk signatur med motsvarande säkerhetsnivå” – för att ange ett krav på avancerad elektronisk signatur av en juridisk person vid elektronisk fakturering?*

Att tänka på om säkerhetskrav skall införas

Det finns idag inte ett enda av alla accepterat format för elektroniska fakturor, vilket innebär att överföring mellan organisationer av e-fakturor ofta innefattar konvertering från ett elektroniskt format till ett annat. För att skydda äkthet och integritet hos material som signerats men behöver konverteras måste det vara möjligt att återsignera fakturor, om skyddet alltjämt skall bygga på sådana kryptografiska metoder. Detta kan jämföras med att kopiera och vidimera ett pappersdokument.

Direktivet tar inte upp frågor om konvertering och återsignering eller återstämpling av elektroniska fakturor.

Till detta kommer att företag och myndigheter, i handelsrelationer där köp av varor och tjänster sker ofta, vanligtvis har infört datorstöd för utbyte av information och kontroll. Normalt utväxlas sådan fakturainformation i kodad form – inte som ett fakturadokument som innehåller all information. Inte heller detta fakturahanteringsätt behandlas i direktivet; jfr däremot direktivets artikel 2.2.c sista stycket där det föreskrivs att uppgifter som återkommer i samlingsfakturor

behöver anges endast en gång i den mån all information är åtkomlig för varje faktura.

För att stödja en rationell och enhetlig hantering av fakturor hos fakturamottagaren behöver den kommande regleringen ta hänsyn till och stödja de arbetssätt som finns och som håller på att växa fram. Därmed kan det behöva övervägas hur införandet av fakturadirektivet bör ske för att tillåta att

- *byta fakturors form och medium (t.ex. från pappers- till elektronisk form och från hårddisk till CD),*
- *byta fakturors format (t ex från Edifact till internt format),*
- *utväxla fakturor med innehållet uttryckt som kod och så att koden kompletteras efter mottagande med motsvarande textbeskrivningar enligt de översättningstabeller sändaren och mottagaren avtalat om att tillämpa,*
- *konverteringstjänster som tillhandahålls av tredje part används, och*
- *affärsmodeller godtas trots att fakturainformationen för en enskild affärshändelse skapas och utväxlas successivt genom olika meddelanden, allt medan den kompletta fakturainformationen successivt byggs upp i affärsparternas system. Vem är i så fall utställare av det som byggs upp, avsändaren eller mottagaren?*

Kontroll inom eller utom fakturan

Fakturadirektivet tar, åtminstone beträffande användningen av elektroniska signaturer, sikte endast på kontroll inom dokumentet. Frågor om kontroller genom processer (kontroller utom dokumentet) berörs inte.

Genom processkontroll kan sanningshalten i fakturan undersökas medan kontroller inom ett dokument endast avser de "lås" som skapats för dokumentets äkthet och integritet. I denna del kan det behöva övervägas om

- *faktureringsrutiner som används idag skulle falla utanför den ram som direktivet ställer upp genom krav på kontroll inom dokumentet,*
- *fakturadirektivet ger ett otillräckligt skydd genom att inte ta sikte direkt på den elektroniska fakturans sanningshalt, och*
- *kontroller utom dokumentet behövs som komplettering till direktivets skydd.*

OBSERVATORIETS ÖVERVÄGANDEN OCH FÖRSLAG

Det EU-direktiv med anknytning till frågor om IT och dokument som införts i svensk rätt (signaturdirektivet) har begränsats till frågor om signaturer medan rättsfrågor rörande dokument i allt väsentligt lämnats därhän. Signaturdirektivet har dessutom kommit att handla mer om kvalificerade certifikat för elektroniska signaturer och krav på dem som utfärdar sådana certifikat än om elektroniska signaturer i sig (prop. 1999/2000:117, s. 33-34). Nu aktualiseras emellertid frågan om hur själva dokumenten skall hanteras och fakturadirektivet gäller inte bara för fakturor i IT-miljö. Varje handling eller meddelande med en särskild och otvetydig ändring av och hänvisning till den ursprungliga fakturan innefattas.

Fakturadirektivets koppling till signaturer och signaturdirektivet har härvid skapat förvirring eftersom reglerna i denna del framstår som motsägelsefulla. Fakturadirektivet föreskriver att medlemsländerna inte får kräva att en faktura skall vara undertecknad/signerad samtidigt som avancerad elektronisk signatur utgör ett av direktivets två huvudalternativ för att säkerställa äkthet och integritet. Detta problem kommer av att **signaturdirektivet** med en avancerad elektronisk signatur avser en elektronisk motsvarighet till en underskrift, ofta tolkad som kopplad till en **fysisk** person, medan **faktura**-direktivets hänvisning till avancerad elektronisk signatur synes ta sikte på den säkerhetsmekanism som denna tillhandahåller; dvs. att det tekniska skyddet kommer i första rummet vid införandet av fakturadirektivet. Flertalet medlemsländer har, vid införandet i nationell rätt av avancerad elektronisk signatur i signaturlagstiftningarna, utformat regleringen så att endast **fysiska** personer kan skapa avancerade och kvalificerade signaturer. I fakturadirektivet skulle emellertid termen avancerad elektronisk signatur även innefatta "signaturer" knutna till den skattskyldige som **juridisk** person, enligt uttalanden av tjänstemän inom kommissionen vid samråd med standardiseringsorgan⁶.

Andra svårigheter har samband med att införandet av fakturadirektivet aktualiserar hela frågan om dokument, där många förutsättningar som i traditionell miljö uppfattas som givna och självklara förändrats genom att IT-användningen av aktörerna normalt uppfattas som processer, inte som sådana färdiga produkter som verifikationer m.m. Exempelvis uppfattas det sällan som en komplicerad fråga att avgöra vilka pappersbaserade produkter som bör vinna tillit. Motsatsen gäller för de IT-baserade processer som avses leda till signerade elektroniska fakturor och liknande handlingar av betydelse

⁶ Uppgift från representanter för DG Taxud och DG Enterprise vid ett möte i februari 2003 med CEN/ISSS e-invoicing focus group.

för moderniserade och harmoniserade rutiner på mervärdesskatteområdet.

Skulle en liknande lagteknisk lösning väljas som vid införandet av t.ex. signatordirektivet och persondataskyddsdirektivet – dvs. en mer eller mindre ordagrann översättning i vissa delar – uppkommer bl.a. följande frågor.

- Vilka krav skall ställas för att en handling skall anses vara försedd med en avancerad elektronisk signatur eller vara skyddad vid elektroniskt datautbyte (EDI) så att uppgifternas äkthet och integritet kan säkerställas?
- Hur dras gränsen mellan alternativen för signaturer och EDI?
- Vad avses med ”andra metoder” som medlemsstaterna godkänner och hur avgränsas de från signaturer och EDI?

Den svenska signaturlagen har fått en alltför komplex utformning och de begrepp som används är delvis främmande för svenskt språkbruk. Detta leder i sin tur till omfattande regler på detaljnivå, t.ex. baserade på tekniska standarder, för att de termer som används i lagen skall få en tydlig och avgränsad innebörd.

Observatoriet menar att motsvarande problem skulle uppkomma om regler införs i lag där de tre alternativen – avancerad signatur, EDI respektive andra metoder – skall preciseras och avgränsas från varandra. Att skapa särskilda definitioner av faktura och liknande handlingar, EDI och andra metoder, som täcker de fall som skall omfattas enligt direktivet men utesluter de som inte krävs enligt direktivet och som Sverige inte vill införa skulle också bli en svår uppgift. Sådana frågor bör dessutom samordnas med motsvarande spörsmål inom bl.a. redovisningsförfattningarna och straffrätten.

Observatoriet anser dock att en utgångspunkt bör vara att **någon form av krav** måste ställas på elektroniska fakturor och liknande handlingars **äkthet och integritet**, inom eller utom dokumentet. Falska d.v.s. oäkta handlingar kan uppenbarligen inte godtas (jfr fotnot 1). I gällande författningar på redovisningsområdet finns emellertid inga krav på tekniska åtgärder för att skapa elektroniska motsvarigheter till underskrifter. Däremot finns krav på bl.a. systemdokumentation och behandlingshistorik för att säkerställa att räkenskapsmaterial kan förstås och spåras m.m.

En genom direktiv samordnad skyddsnivå för fakturering när det gäller mervärdesskatt kan härvid bygga på ett skydd

- inom dokumentet; genom avancerad elektronisk signatur eller liknande åtgärder för att skydda EDI eller de ”andra metoder” som godtas, eller
- utom dokumentet; genom utvecklade processer för att skydda räkenskapsinformation som hanteras genom EDI eller ”andra metoder” utan sikte på elektroniska stämplat, signaturer eller liknande.

Vilka krav som bör ställas på ”säker” EDI eller ”andra metoder”, utformade för nuvarande skydd **utom dokumentet**, bör delvis kunna klarläggas utifrån de erfarenheter som finns på området. En närmare reglering i lag av sådana rutiner framstår emellertid inte som lämplig. Beträffande skydd **inom dokumentet** visar erfarenheterna av signaturlagen – som i praktiken aldrig synes ha blivit tillämplig – att lagregler på detaljnivå av detta slag är svåra att tolka och att förena med de krav som gemene man ställer på enkelhet och begriplighet.

Observatoriet förordar därför att kraven på äkthet och integritet i lag begränsas till en allmän bestämmelse efter förebild av den i svenska författningar förekommande definitionen av elektroniskt dokument som en upptagning vars innehåll och utställare kan verifieras genom ett visst tekniskt förfarande. Kanske skulle det räcka att i lag föreskriva att fakturor och liknande handlingar som överförs eller bevaras i den form som anges i 7 kap. 1 § första stycket 3 bokföringslagen skall skyddas till innehåll och utställare. Det borde därefter kunna överlämnas till regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att efterhand meddela närmare föreskrifter om vilka tekniska förfaranden som tillgodoser kravet på skydd.

Flera EU-länder synes i arbetet med att införa fakturadirektivet luta åt att kräva integritet och äkthet, men delvis lämna de närmare förfarandena öppna så att parterna kan uppnå säkerhet på fungerande sätt. Fakturadirektivet bör även i svensk rätt kunna införas genom en bestämmelse om skydd för äkthet och integritet. Genom att i lag knyta an till redan vedertagen terminologi – att skapa skydd för ”innehåll och utställare” – och att förena detta krav med en föreskriftsrätt bör dessa frågor även i Sverige kunna styras upp efter hand, allt eftersom lämpliga tekniska förfaranden växer fram. Här bör särskilt noteras att den myndighet – Riksskatteverket – som i första hand berörs av regelverket på området inte bedömt att det för närvarande behöver ställas upp särskilda krav på signering.

Om regeringen skulle finna att det behövs en uppdelning i lag mellan förfaranden som bygger på skydd inom respektive utom fakturan (jfr avsnittet om kontroller inom eller utom fakturan) skulle detta kunna lösas genom ett krav på skydd för fakturans innehåll och utställare **genom ett visst tekniskt förfarande**, när skydd inom dokumentet avses, och att för övriga fall ställa upp krav på processer för skydd av räkenskapsinformation som överförs och lagras skyddad på annat sätt. Det faller emellertid utanför Observatoriets ram att lämna närmare synpunkter rörande sådana lagtekniska frågor.

Observatoriet ser också den fördelen med en lösning av här förordad slag att regleringen kan ge utrymme för konverteringar av fakturor och andra åtgärder som i vissa fall behövs för att erbjuda rationella och kostnadseffektiva rutiner, allt under förutsättning att de förenas med ett tillräckligt skydd för äkthet och integritet.

En författningsreglering enligt dessa linjer skulle förenkla många av de frågor som berörts i föregående kapitel.