

Tjänsteutlåtande
Kommunstyrelsens förvaltning
Patrik Engberg

Till: Kommunstyrelsen

Datum: 2026-05-22
Diarienummer: KS 2026/0149

Riktlinjer för e-underskrifter i Österåkers kommun

Sammanfattning

Kommunfullmäktige i Österåkers kommun beslutade den 7 mars 2022 att anta *Strategi för verksamhetsutveckling* samt *Miljö- och klimatprogram 2030*.

Mot bakgrund av dessa beslut föreslår Kommunstyrelsens förvaltning att kommunen tar ytterligare steg för att uppnå ambitionen om en modern e-förvaltning.

I takt med att digitala ärendeprocesser införts har behovet av elektroniska underskrifter ökat. Därför är det viktigt att införa en riktlinje för hur sådana handlingar ska hanteras och bevaras, så att deras äkthet kan säkerställas över tid.

Beslutsförslag

Kommunstyrelsen föreslår Kommunfullmäktige besluta

1. Anta föreslagna *Riktlinjer för e-underskrifter i Österåkers kommun*, daterat 2026-05-21,
2. Övergå till digital justering av politiska protokoll i kommunfullmäktige och nämnder genom e-underskrift,
3. Revidera Arbetsordning för Kommunfullmäktige (ÖFS 2025:13), § 14 - Protokoll och skrivelser, genom tillägg av meningen ”Protokollet justeras digitalt genom e-underskrift”,
4. Uppdra till nämnderna att återkomma till Kommunfullmäktige med förslag om motsvarande revideringar avseende e-underskrifter i nämndernas reglementen,
5. E-underskrifter ska, där det är rättsligt och verksamhetsmässigt möjligt, utgöra förstahandsval vid undertecknande av handlingar inom Österåkers kommun,

6. Nämnderna i Österåkers kommun ska, i den utsträckning som krävs, revidera sina dokumenthanteringsplaner och andra relevanta styrdokument för att möjliggöra hantering, bevarande och gallring av elektroniskt underskrivna handlingar,
7. Beslut som från och med 2024.10.01 har undertecknats elektroniskt ska anses vara giltigt undertecknade enligt dessa riktlinjer.
8. Kommunstyrelsen ges rätt att besluta om mindre redaktionella och tekniska anpassningar i riktlinjen, under förutsättning att riktlinjens principiella innebörd inte förändras.

Kommunstyrelsen beslutar för sin egen del

1. Förutsatt att Kommunfullmäktige antar förslag till *Riktlinjer för e-underskrifter i Österåkers kommun*, ska Österåkers kommun tillämpa en systemberoende metod för långtidsbevarande av handlingar med e-underskrifter, i enlighet med kommunens e-arkivlösning,
2. Förutsatt att Kommunfullmäktige antar förslag till *Riktlinjer för e-underskrifter i Österåkers kommun*, får Kommundirektören i uppdrag att ta fram kommunövergripande rutiner för användning av e-underskrifter,
3. Förutsatt att Kommunfullmäktige antar förslag till *Riktlinjer för e-underskrifter i Österåkers kommun*, får Kommundirektören i uppdrag att säkerställa införande av e-underskrifter i prioriterade processer,
4. Förutsatt att Kommunfullmäktige antar förslag till *Riktlinjer för e-underskrifter i Österåkers kommun*, ges Kommundirektören rätt att besluta om mindre redaktionella och tekniska anpassningar i riktlinjen, under förutsättning att riktlinjens principiella innebörd inte förändras.
5. Förutsatt att Kommunfullmäktige antar förslag till *Riktlinjer för e-underskrifter i Österåkers kommun*, ska uppdragen återrapporteras 2026-11-23.

Ärendet

Användningen av elektroniska underskrifter är ett viktigt steg mot en mer effektiv digital informationshantering. Genom att digitalisera processer och minska pappersanvändningen skapas smidigare arbetsflöden, vilket underlättar det dagliga administrativa arbetet. Några av de fördelar som finns med elektroniska underskrifter är:

- Kommunen följer den tekniska och digitala utvecklingen – Kommunen kan möta såväl enskilda individer som företag och myndigheter med den teknik som blir allt vanligare.

- Snabbare godkännandeprocesser – Dokument kan skrivas under direkt utan att behöva skrivas ut, skrivas under för hand och skannas tillbaka. Detta sparar tid och gör processerna smidigare.
- Minskad pappershantering – Mindre behov av utskrifter och fysisk lagring av dokument bidrar till både kostnadsbesparingar och en mer miljövänlig verksamhet.
- Hög säkerhet och spårbarhet – Avancerade elektroniska underskrifter använder kryptering och autentisering, vilket gör det enkelt att spåra vem som skrivit under och när.

Under våren 2026 har en arbetsgrupp arbetat med att införa ett verktyg för e-underskrifter för att bland annat effektivisera och underlätta den administrativa handläggningen av ärenden beslutade av politiska forum. Införandet ligger i linje med *Strategi för verksamhetsutveckling i Österåkers kommun*.

E-underskrift är en relativt komplex tjänst. Den består av både en elektronisk legitimering, en elektronisk signering, säkerhetsaspekter, tekniska förutsättningar osv. Området är under utveckling nationellt och tydliga vägledningar eller instruktioner som myndigheter kan utgå ifrån vid det praktiska tillämpandet har varit få.

Arbetsgruppen som tagit fram detta tjänsteutlåtande har varit sammansatt av olika kompetenser inom dataskydd, juridik, arkiv och diarieföring.

Arbetsgruppens förslag bygger på SKR:s vägledning *Stöd vid upphandling av e-underskrifter* (2025-12-10) samt omvärldsbevakning där relevant material inhämtats från kommuner och regioner. Handlingarna har remitterats internt till berörda förvaltningar inom Österåkers kommun.

Fördjupning i lagar och rekommendationer

För att kunna tillhandahålla en långsiktig och säker hantering av elektroniska underskrifter i Österåkers kommun är det viktigt att tjänsten som används följer lagar och förordningar.

E-underskrifter omfattas av flera lagar och regelverk som tillsammans skapar ramen för hur kommuner och regioner får och bör använda dem:

- eIDAS-förordningen (EU 910/2014) reglerar elektronisk identifiering, e-legitimation och e-underskrifter inom hela EU.
- Förvaltningslagen (2017:900) anger att beslut ska dokumenteras skriftligt och att identiteten på beslutsfattare ska kunna fastställas.
- Kommunallagen (2017:725) ställer krav på korrekt beslutsfattande och delegering, vilket förutsätter att underskrifter eller godkännanden kan knytas till rätt person. Noterbart är att kommunallagen inte anger att bestyrkande av ett protokoll måste ske genom undertecknande med en penna. Det föreligger därför inget hinder enligt kommunallagen för att justera kommunala sammanträdesprotokoll med avancerad elektronisk underskrift (Kammarrätten i Göteborg 2014-09-24).

- Arkivlagen (1990:782) kräver att handlingar ska kunna bevaras i autentiskt skick, vilket påverkar val av format och bevarandemetod för e-underskrifter.
- Dataskyddsförordningen (GDPR) reglerar hur personuppgifter i samband med signering (t.ex. identitetsuppgifter, tidsstämplar, IPadresser) ska behandlas och skyddas.

Olika typer av elektroniska underskrifter

I vissa fall finns lagstadgade krav på när avancerade elektroniska underskrifter ska användas. Utöver lagstadgade krav så är det verksamhetens behov av exempelvis bevisvärde och kommunens informationssäkerhetskrav som är styrande vid val av underskriftsmetod. I många fall kan det grundläggande behovet vara tillgodosett genom en enkel elektronisk underskrift.

Enkel underskrift

En enkel elektronisk underskrift kan i sin enklaste form bestå av en namnunderskrift i ett e-postmeddelande, ett Word-dokument eller en inskannad namnteckning. Utmärkande för enkla elektroniska underskrifter är att det ställs få eller inga säkerhetskrav på dem. Det går till exempel inte att läsa dokumentets innehåll till underskriften på ett säkert sätt. Enkel elektronisk underskrift passar när det som ska skrivas under avser ärenden av enklare natur eller icke känsliga uppgifter; när underskriften sker i interna verksamhetssystem där medarbetare tidigare identifierat sig på något sätt, med inloggning exempelvis.

Avancerad underskrift

En avancerad elektronisk underskrift ska vara unikt knuten till undertecknaren. Undertecknaren ska kunna identifieras genom den. Den ska vara skapad på grundval av uppgifter för skapande av elektroniska underskrifter som undertecknaren med hög grad av tillförlitlighet kan använda uteslutande under sin egen kontroll. Den ska vara kopplad till de uppgifter som den används för att underteckna på ett sådant sätt att alla efterföljande ändringar av uppgifterna kan upptäckas. Den vanligaste formen av avancerade elektroniska underskrifter skapas med kryptografiska tekniker där man knyter identiteten på undertecknare till det undertecknade dokumentet. Det innebär att man i efterhand kan verifiera vem som skrivit under och vad som skrivits under.

Den avancerade elektroniska underskriften ska användas om det finns lagstadgade krav på att handlingen ska vara undertecknad eller om verksamheten har interna krav på sådant undertecknande. Det kan exempelvis handla om att handlingen behöver undertecknas med avancerad elektronisk underskrift med anledning av verksamhetens beviskrav.

Kvalificerad underskrift

En kvalificerad underskrift bygger på samma metod som avancerad och ser i princip likadan ut, men ställer högre krav på identifieringsmetod där

undertecknarens identitet styrks via ett kvalificerat certifikat. Arbetsgruppens bedömning är att en kvalificerad underskrift sällan eller aldrig behöver användas i kommunens verksamhet, varför den underskriftstypen inte berörs närmare i underlaget.

Problem och utmaningar

Trots att tekniken för e-underskrifter är etablerad finns flera olösta frågor som påverkar myndigheters möjligheter att fullt ut digitalisera beslutsprocesser och som behöver följas upp:

- Arkiv och långtidsbevarande – Det finns standarder som syftar till att säkerställa bevisvärde över tid, såsom LTV (Long-Term Validation) och standarden för valideringsintyg. Dessa anger hur signaturer och deras beviskedjor kan lagras för att möjliggöra framtida verifiering. Däremot saknas ännu en tillförlitlig och praktiskt utvärderad metod som garanterar att validering verkligen kan genomföras efter lång tid, exempelvis efter flera decennier. Forskning, myndighetsanalyser och praktiska erfarenheter visar att kryptografiska algoritmer, certifikatkedjor och lagringsformat riskerar att bli föråldrade innan bevarandeperioden är över. Detta innebär att ingen enhetlig och långsiktigt säker lösning ännu finns för hur e-underskrifter ska bevaras med intakt bevisvärde över tid, något som även framgår i SOU 2021:9, Digg:s vägledningar och i flera myndigheters pågående bedömningar.
- Tillitsnivåer och krav på underskriftens styrka – otydlighet råder kring när avancerad respektive kvalificerad underskrift behövs.
- Standardisering och interoperabilitet – flera standarder (PAdES, XAdES, CAdES) används parallellt, vilket kan försvåra utbyte mellan olika system.

Elektroniska underskrifter från ett långtidslagringsperspektiv

De tekniska detaljerna bakom e-underskrifter är många och avancerade, men för långtidslagringens ändamål är det huvudsakligen en fråga om hur kommunen ska hantera validering av certifikaten, dvs. hur kommunen kan garantera att en underskriven handling verkligen har blivit underskriven av den person som anges och att handlingen inte manipulerats sedan den skrivits under.

Riksarkivet har kartlagt frågan i skriften ”*Framställning och bevarande av elektroniska underskrifter*” där två möjligheter ges för långtidslagring av elektroniska underskrifter utifrån de tekniska förutsättningar som finns i dagsläget.

Dels går det att utföra lagringen med **Rekursiv tidsstämpling**, vilket i korthet går ut på att certifikaten kontinuerligt underhålls och uppdateras så att det ska vara möjligt att validera dem även om t.ex. 50 år. Denna process är svår att genomföra rent tekniskt och dessutom kostsam eftersom certifikaten behöver förnyas med jämna mellanrum.

Dels går det att utföra lagringen med en **Systemberoende metod**, vilket innebär att handlingens certifikat verifieras en sista gång innan den levereras till ett system, antingen ett ärendehanteringssystem eller ett e-arkiv, som sedan får vara garanten för att handlingens underskrift är äkta och inte förändrats sedan inleveransen.

De två olika metoderna kan inte användas tillsammans utan fungerar uteslutande av varandra. Kommunen behöver därför ta ställning till vilken metod som ska bli den som används för långtidslagring för elektroniskt signerade handlingar i Österåkers kommun.

Kommunstyrelsens förvaltning, genom Kommunarkivarien, uppmärksammade i *Kommunarkivets granskning av upphandlings- och inköpsenhetens dokumenthanteringsplan* (KS 2024/0021) att Kungsbacka kommun har valt att tillämpa tillvägagångssättet **systemberoende metod** för handlingstypen elektroniskt underskrivna nämndprotokoll i sitt ärendehanteringssystem Lex.

I rapporten konstaterades också att arkivmyndigheten i Österåkers kommun inte hade någon modell som garanterar ett långsiktigt bevarande av elektroniska underskrifter.¹ Men Österåkers kommun har förutsättningarna för att tillämpa samma metod som Kungsbacka kommun ("systemberoende"-metoden) då kommunen sedan 2018 har ett e-arkiv där digitala allmänna handlingar bevaras för all framtid.

Utifrån ett arkivperspektiv räcker den systemberoende metoden för att kunna säkerställa handlingens och den elektroniska underskriftens ursprungliga skick och att den inte förvanskats över tid (säkerställs genom långtidsbevarande i kommunens e-arkiv).

Kommunarkivet har inget att erinra mot att följa "Kungsbackamodellen" det vill säga tillämpa Riksarkivets "systemberoende" metod under förutsättning att handlingarna bevaras i ärendehanteringssystemet tills att handlingarna sedan e-arkiveras.

Förvaltningens slutsats

Kommunstyrelsens förvaltning föreslår att Kommunfullmäktige antar förslaget till styrdokument *Riktlinjer för e-underskrifter i Österåkers kommun*, daterat 2026-05-21.

¹ Jämför Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) cirkulär 11:46 *Rapport till vägledning vid införande av e-tjänster* med tillhörande bilaga, Sambruk *Praktiska erfarenheter kring e-underskrifter*, ver.2.0, 2022-03-03, eSam *Juridisk vägledning för införande av e-legitimering och e-underskrifter 1.1*, Riksarkivet *Rapport - Framställning och bevarande av elektroniska signaturer 2014-10-07*, Riksarkivet *Rapport - Arkiv E - Delprojekt 3: Framställning och bevarande av elektroniska signaturer (avsnitt 6)*

Bilagor

1. Riktlinjer för e-underskrift i Österåkers kommun, daterad 2026-05-21.
2. Läsanvisning - Förslag revidering Arbetsordning för Kommunfullmäktige.

Staffan Erlandsson
Kommundirektör

Patrik Engberg
T.f. Kanslichef

Skickas till

Samtliga nämnder och styrelser
Akt

Verification

Document ID 09222115557578839816

Document

KS 2026_0149-01 Riktlinjer för e-underskrifter i
Österåkers kommun 422644_1_0
Main document
7 pages
Initiated on 2026-05-22 13:21:18 CEST (+0200) by Patrik
Engberg (PE)
Finalised on 2026-05-22 13:36:19 CEST (+0200)

Signatories

Patrik Engberg (PE)
Österåkers kommun
Company reg. no. 212000-2890
patrik.engberg@osteraker.se
Signed 2026-05-22 13:36:19 CEST (+0200)

Staffan Erlandsson (SE)
staffan.erlandsson@osteraker.se
Signed 2026-05-22 13:24:34 CEST (+0200)

This verification was issued by Scrive. For more information/evidence about this document see the concealed attachments. Use a PDF-reader such as Adobe Reader that can show concealed attachments to view the attachments. Please observe that if the document is printed, the integrity of such printed copy cannot be verified as per the below and that a basic print-out lacks the contents of the concealed attachments. The digital signature (electronic seal) ensures that the integrity of this document, including the concealed attachments, can be verified by tools such as Adobe Reader.

