



Ulrika Sturesdotter Andersson

Gallring av "EU-revisionsunderlag"

Riksarkivet får ibland frågor om hur myndigheterna ska hantera handlingar som kan vara av intresse vid EU-revisioner. Sådana handlingar kan ofta behöva bevaras längre än de gallringsfrister som myndigheterna tillämpar. För att underlätta resonemanget används här begreppet EU-revisionsunderlag som samlingsbegrepp för handlingar som är av intresse vid EU-revisioner. De exempel som redovisas i promemorian tar främst sikte på den finansiella revisionen, eftersom verifikationer ofta gallras med en kortare frist än vad som stipuleras i EU-programmen. Men resonemanget ska även tillämpas på andra handlingar av betydelse för revisionen.

Utgångspunkter

Gallring av handlingar regleras i arkivlagen (1990:782) och arkivförordningen (1991:446). Där bemyndigas Riksarkivet att besluta och föreskriva om myndigheternas gallring. Arkivlagen är subsidiär, dvs. bestämmelserna där ska inte tillämpas om det finns avvikande bestämmelse i annan lag eller förordning. Sådana avvikande bestämmelser finns ibland i olika registerförfattningar och då ska de reglerna tillämpas istället. Ibland föreskriver registerförfattningarna om att Riksarkivet ska besluta om gallringfrister eller bevarande. Värt att notera är att arkivlagen däremot gäller framför personuppgiftslagen (1998:203).

EU-regler och avtal om bevarande av EU-revisionsunderlag

EU-förordningar gäller i alla medlemsstater och har företräde framför nationella regler. Om det finns särskilda gallringsregler i en EU-förordning gäller de alltid framför arkivlagen, arkivförordningen, Riksarkivets föreskrifter och eventuella gallringsregler i olika registerförfattningar. Myndigheterna måste alltså istället följa gallringsreglerna i EU-förordningen. Ofta fylls reglerna ut genom att det finns detaljregleringar i avtalen med EU eller med projektpartnerna. Det är möjligt att det även kan finnas gallringsfrister i andra EU-rättsakter.

Oavsett hur reglerna om gallring och bevarande uttrycks i de olika EU-dokumenterna borde det sällan innebära några problem. Det torde vara ganska sällsynt att de svenska reglerna motsäger dessa. En annan sak är att det kan uppstå praktiska svårigheter (se främst avsnitten om räkenskapshandlingar och elektroniska faktureringsstjänster).

Konflikt när handlingar ska gallras men behöver bevaras

I Riksarkivets myndighetsspecifika författningar, RA-MS, finns det ett fåtal regler som föreskriver att handlingar ska gallras vid en viss tidpunkt. Det finns också registerförfattningar som föreskriver om tvingande gallring. Om samma handlingar måste bevaras för att det ska gå att göra en EU-revision,



föreligger det en normkonflikt. Hur den kan lösas beror på hur reglerna är utformade i det enskilda fallet. Ibland tar, som tidigare nämnts, EU-reglerna över och gäller istället. Om Riksarkivet har föreskriftsrätt att meddela undantag, t.ex. från en tvingande gallring i en registerförfattning, kan myndigheten i vissa fall få ett sådant undantag genom att Riksarkivet utfärdar en föreskrift (RA-MS).

Det viktigaste är att myndigheterna reder ut vad som gäller i det enskilda fallet.

Vem har ansvaret för bevarande och gallring?

Det är myndigheterna själva som har ansvar för att verkställa gallring och för att bevara de handlingar som inte ska gallras. Det är också myndigheterna själva som måste se till att de uppfyller de krav som ställs på dem från t.ex. EU eller genom avtal. Myndigheterna måste alltså noggrant överväga om det finns regleringar i olika EU-rättsakter eller avtal som gör att handlingarna behöver bevaras längre än den minimitid som anges i Riksarkivets föreskrifter. I de allra flesta fall medger Riksarkivets föreskrifter gallring efter en viss tid, utan att vara tvingande. Myndigheterna får alltså oftast bevara handlingarna längre tid än den angivna gallringsfristen.

I registerförfattningarna är däremot gallringen ofta tvingande, och då föreligger en verklig normkonflikt, som måste lösas. Men i praktiken torde det vara ganska sällan som en EU-revision är beroende av uppgifter som ska gallras med en kortare frist enligt en registerförfattning.

Vilka regler gäller för räkenskapshandlingar?

Gallring av myndigheternas räkenskapshandlingar regleras i Riksarkivets föreskrifter och allmänna råd (RA-FS 2004:3) om gallring och utlån av räkenskapshandlingar. Huvudregeln är, med vissa undantag, att myndigheterna får gallra räkenskapshandlingar med en gallringsfrist av tio år efter utgången av det räkenskapsår som handlingen avser. Tio år är alltså den minimitid som handlingarna måste bevaras. Eftersom reglerna uttrycks genom att myndigheterna får gallra, istället för ska gallra så är gallringen inte tvingande. Myndigheterna får alltså bevara handlingarna längre tid än tio år.

Från huvudregeln i RA-FS 2004:3 finns det en rad undantag, där räkenskapshandlingar, istället för att gallras, ska bevaras. De undantag som främst kan ha betydelse för EU-revisionsunderlag är:

- handlingar som har betydelse för styrkande av fordringar eller andra rättigheter och skyldigheter
- handlingar som har betydelse för annan föreskriven bearbetning, redovisning, kontroll eller revision, och
- handlingar som har betydelse för myndighetens internationella åtaganden.



Riksarkivets föreskrifter om räkenskapshandlingar tar alltså hänsyn till att det finns vissa handlingar som av olika skäl kan behöva bevaras. Därmed finns det utrymme att beakta vad som gäller bl.a. för olika EU-program.

Elektroniska fakturerings tjänster

Många myndigheter använder elektroniska fakturerings tjänster. Det finns ett statligt ramavtal med Itella Information AB och Offentliga Dokument i Solna AB om skanningscentral för leverantörsfakturer och arkivering av räkenskapsinformation (ramavtalet gällde fram till 2011-03-31, men många myndigheter har avropsavtal som fortfarande gäller).

Enligt uppgift från Itella har de flesta myndigheterna avtal där Itella skannar fakturorna och levererar dem elektroniskt till myndigheten. Itella bevarar sedan pappersfakturorna åt myndigheten för så lång tid som man har avtalat. Den vanligaste bevarandetiden är tio år efter det räkenskapsår som handlingen avser. Men det finns myndigheter som, med hänvisning till EU-regler, har avtalat om upp till 17 års bevarande.

För pappersfakturer i original finns det två alternativ. Myndigheterna kan antingen skilja ut EU-fakturorna från de andra fakturorna och bevara dem så länge som de behövs. Eller så kan man bevara alla fakturer under en längre period än de vanliga tio åren. Det senare alternativet är troligen det enda som är praktiskt möjligt.

För elektroniska fakturer och för kopior av pappersfakturer finns det ytterligare ett alternativ. Myndigheten kan, i EU-projektarkivet, bevara kopior av verifikationerna parallellt med dem som arkiveras för den ekonomiska redovisningen. Riksarkivet kan däremot inte uttala sig om huruvida kopior kan komma att godtas som underlag för en EU-revision.¹

Andra handlingar som kan ha betydelse för EU-revisioner

Även de av Riksarkivets föreskrifter som tar sikte på andra särskilda handlingsslag² innehåller undantag för handlingar som behövs för revision. Även sådana handlingar ska alltså bevaras så länge som de behövs. Även i de myndighetsspecifika föreskrifterna, RA-MS, brukar gallringsreglerna uttryckas så att myndigheten *får* gallra handlingar. Det innebär att myndigheten alltså kan bevara handlingarna under en längre tid och istället gallra dem senare, t.ex. när de inte längre behövs för revision i enlighet med EU-rättsakter eller avtal.

¹ I svensk rätt gäller principen om fri bevisföring och bevisvärdering. Det innebär att parterna i princip får åberopa alla bevis de finner ändamålsenliga. Om motparten inte godtar kopior är det (i sista hand) domstol som får avgöra vad som kan anses bevisat.

² Riksarkivets föreskrifter och allmänna råd (RA-FS 1999:1, ändrad 2002:1) om gallring av handlingar i statliga myndigheters forskningsverksamhet, Riksarkivets föreskrifter och allmänna råd (RA-FS 2004:2, ändrad 2005:1 och 2006:6) om gallring och återlämnande av handlingar vid upphandling och Riksarkivets föreskrifter och allmänna råd (RA-FS 2006:5) om gallring av handlingar tillkomna inom löne- och personadministrativ verksamhet.



Riksarkivets föreskrifter om EU-handlingar

Den enda av Riksarkivets föreskrifter som direkt behandlar EU-handlingar är Riksarkivets föreskrifter och allmänna råd (RA-FS 2000:1) om gallring av vissa EU-handlingar som inkommit eller upprättats i EU-samarbetet hos statliga myndigheter. Den tar sikte på två typer av handlingar: Handlingar som inkommit eller upprättats genom att myndigheten har deltagit som ledamot i en kommitté eller arbetsgrupp, och handlingar som har inkommit för kännedom från EU och som inte har föranlett någon åtgärd hos myndigheten. Gallringsreglerna i RA-FS 2000:1 omfattar alltså *inte* de handlingar som avses med EU-revisionsunderlag.

Hur länge ska "EU-revisionsunderlag" bevaras?

Det enkla svaret på den frågan är: Det beror på. Myndigheterna har själva ansvar att se till att de följer de regler som gäller för dem. Varje myndighet som har ett EU-samarbete måste själv ta reda på vad som gäller just för det samarbetet. För att underlätta ger vi här exempel på hur regleringarna *kan* se ut, se bilaga.

Riksarkivet har inte någon möjlighet att göra en heltäckande kartläggning av alla olika EU-rättsakter och avtal som kan medföra att EU-handlingar måste bevaras längre än de vanliga gallringsfristerna. Anledningarna är flera: Det finns ett otal EU-program, bidrag och fonder. Reglerna om bevarande, gallring och revision är olika i olika program. I vissa fall finns reglerna i avtal, i andra regleras de i olika rättsakter. Vilket format handlingarna ska ha för att kunna godkännas som underlag vid en revision kan också vara reglerat, se bilaga.

Bokföringslagen gäller inte för myndigheterna

En vanlig missuppfattning är att bokföringslagens (1999:1078) regler om bevarande av räkenskapsinformation skulle vara vägledande. Enligt det regelverket ska räkenskapsinformation bevaras till och med sjunde året efter utgången av det kalenderår då räkenskapsåret avslutades, men detta gäller alltså inte för myndigheterna och andra organ som står under Riksarkivets tillsyn.

För myndigheterna gäller istället förordningen (2000:606) om myndigheters bokföring där man hänvisar direkt till arkivlagen (1990:782) och arkivförordningen (1991:446) och därmed gäller Riksarkivets föreskrifter.

Som tidigare konstaterats finns det ibland undantag från Riksarkivets gallringsfrister och ibland kan EU-rättsakterna ta över och gälla istället.

Exempel

Här följer två exempel på hur regleringarna kan se ut. En beräkning ”i överkant” av gallringsfrister för revisionsunderlagen, baserad på den något förenklade redovisning av olika tidsfrister i programmets dokument (Life+) och en tydlig reglering i avtal (Baltic Sea Region Programme).

Life+ (EU:s finansiella instrument för miljön)

Den EU-rättsakt som reglerar Life+ är EUROPAPARLAMENTETS OCH RÅDETS FÖRORDNING (EG) nr 614/2007 av den 23 maj 2007 om det finansiella instrumentet för miljön (Life+)³. Enligt dess artikel 11.4. ska stödmottagaren hålla alla underlag för utgifter i samband med projektet tillgängliga för kommissionen under fem år efter den sista utbetalningen för ett projekt. I de gemensamma bestämmelserna för Life+⁴, som är en del av avtalet om bidrag, finns det mera detaljerade regler. Enligt artikel 28 kan den sista utbetalningen göras först efter att kommissionen har godkänt slutrapporteringen från bidragsmottagaren. Kommissionen har 105 dagar på sig för att godkänna slutrapporten, räknat från det datum då en fullständig ansökan om slutbetalning kommit in. Om kommissionen inte kan godkänna rapporten och ansökan kan de låta den anstå eller avslå den. När den nya rapporten har kommit in från bidragsmottagaren börjar en ny 105-dagarsperiod löpa. Det finns inte någon absolut tidsfrist för om detta kan upprepas flera gånger. Enligt artikel 12.1 ska slutrapporten överlämnas inom tre månader från projektets slut. Enligt artikel 17.1 kan ett senareläggande av ett projekts slutdatum beviljas vid oförutsebara, speciella omständigheter.

Den innevarande projektperioden är 2007-2013, under vilken tid alla beslut om projektstöd ska fattas. Ibland planeras projekt redan från början att pågå längre än programperioden. Som räkneexempel tar vi en projektansökan som lämnades in i början av programperioden 2007. Projektet pågår, låt säga två år efter programperiodens slut (2015). Tre månader senare (2016) lämnas en slutrapport, som efter de 105 dagarna kommissionen har på sig att godkänna den, inte blir godkänd. Det tar två sådana vändor till innan kommissionen till slut kan godkänna slutrapporten (2017) och göra den sista utbetalningen (2017). Först därefter börjar femårsfristen löpa. Under den tiden ska underlagen hållas tillgängliga för revision (till 2022). Om man lägger på en säkerhetsmarginal på ett år innebär det att underlag från 2007, då ansökan lämnades in, *måste bevaras ända till 2023, dvs. i 17 år.*

Baltic Sea Region Programme (Östersjöprogrammet)

Den EU-rättsakt som reglerar Baltic Sea Region Programme är RÅDETS FÖRORDNING (EG) nr 1083/2006 av den 11 juli 2006 om allmänna bestämmelser för Europeiska regionala utvecklingsfonden, Europeiska socialfonden och Sammanhållningsfonden⁵. Där finns det en bestämmelse i artikel 90.1.a om att handlingarna ska hållas tillgängliga i tre år efter det att programmet har avslutats. I partnerskapsavtalet mellan EU och bidragsmottagaren⁶, artikel 9.2 är bidragsmottagaren skyldig att behålla alla filer, dokument och uppgifter om projektet på ett säkert och överskådligt sätt åtminstone *till den 31 december 2025.*

³ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2007:149:0001:0016:SV:PDF>

⁴ <http://ec.europa.eu/environment/life/toolkit/pmttools/lifeplus/cp.htm>

⁵ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2006:210:0025:0078:SV:PDF>

⁶ <http://eu.baltic.net/Contracts.4671.html>