



Gallring av "EU-revisionsunderlag" hos kommuner och landsting

Landstingen, kommunerna och de kommunala och landstingskommunala företagen¹ är ofta involverade i olika EU-projekt. De kan vara stödmottagare från de olika sektorsfonderna och från strukturfondsprogrammen, både som "Lead Partner" och "Project Partner". Det innebär att man behöver hantera handlingar som kan vara av intresse vid EU-revisioner. Sådana handlingar kan ofta behöva bevaras längre än de gallringsfrister som man normalt tillämpar för handlingarna.

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 det ofta är just räkenskapsinformation som gallras med en kortare frist än vad som stipuleras i EU-programmen. Men resonemanget ska även tillämpas på andra handlingar av betydelse för EU-revisionen. Det kan röra sig om t.ex. lägesrapporter, upphandlingsdokumentation m.m., men det är svårt att göra en uttömmande uppräkningslista av vilka handlingar som kan omfattas. Det måste avgöras i varje enskilt fall vilken dokumentation som kan vara aktuell.

Utgångspunkter

Gallring av handlingar regleras i arkivlagen (1990:782) och arkivförordningen (1991:446). Där bemyndigas kommunfullmäktige och landstingsfullmäktige att besluta och föreskriva om de kommunala och landstingskommunala myndigheternas och de kommunala företagens gallring². Arkivlagen är subsidiär, dvs. bestämmelserna där ska inte tillämpas om det finns avvikande bestämmelse i annan lag eller förordning. Om det finns sådana avvikande gallringsbestämmelser ska de reglerna tillämpas istället.³ Värt att notera är att arkivlagen däremot gäller framför personuppgiftslagen (1998:203).

¹ Sådana juridiska personer som avses i 2 kap. 3 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) (OSL), dvs. där kommuner eller landsting utövar ett rättsligt bestämmande inflytande och som jämställas med myndigheter vid tillämpningen av offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) och tryckfrihetsförordningens regler om allmänna handlingar.

² I arkivreglementen

³ I den kommunala verksamheten finns det t.ex. sådana gallringsregler för socialtjänsten och verksamheten med stöd och service till funktionshindrade.

EU-regler och avtal om bevarande av EU-revisionsunderlag

EU-förordningar gäller direkt i alla medlemsstater och har företräde framför nationella regler.⁴ Om det finns särskilda gallringsregler i en EU-förordning gäller de alltså alltid framför arkivlagen, arkivförordningen, föreskrifter (arkivreglementen) från kommunfullmäktige och landstingsfullmäktige och kommunala arkivmyndigheter, gallringsbeslut hos kommunala och landstingskommunala myndigheter och i dokumenthanteringsplaner samt eventuella gallringsregler i andra författningar. Då måste man istället följa gallrings- eller bevarandereglerna i EU-förordningen. Ofta fylls reglerna i förordningen ut genom att det finns detaljregleringar i avtalen med EU eller med projektpartnererna. Det kan även finnas gallringsfrister i andra EU-rättsakter.

Konflikt när handlingar ska gallras men behöver bevaras

Det finns ibland regler, i t.ex. registerförfattningar, som föreskriver att handlingar ska gallras vid en viss tidpunkt, dvs. om tvingande gallring.⁵ Om samma handlingar måste bevaras för att det ska gå att göra en EU-revision, föreligger det en verklig 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. 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.

En annan sak är att det kan uppstå praktiska svårigheter (se främst avsnitten om räkenskapsinformation och elektroniska fakturerings tjänster). 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 myndigheternas gallringsbeslut och dokumenthanteringsplaner. I de allra flesta fall medger bestämmelserna gallring efter en viss tid, utan att vara tvingande. Myndigheterna får alltså oftast bevara handlingarna längre tid än den angivna gallringsfristen.

⁴ Observera att det bara är just EU-förordningar som är direkt gällande i alla medlemsstater, medan EU-direktiv alltid måste införas genom nationell lagstiftning.

⁵ T.ex. lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade och socialtjänstlagen (2001:453)

Vilka regler gäller för räkenskapsinformation?

Bevarande av kommunal och landstingskommunal räkenskapsinformation regleras i 2 kap. 11 § lagen (1997:614) om kommunal redovisning. Den ska minst bevaras fram till och med det tionde året efter utgången av det kalenderår då räkenskapsåret avslutades. Tio år är alltså den minimitid som handlingarna måste bevaras.

Motsvarande regler för kommunala och landstingskommunala företag finns i 7 kap. 2 § bokföringslagen (1999:1078). Reglerna ändrades per den 1 januari 2011 och räkenskapsinformation ska bevaras fram till och med det sjunde året efter utgången av det kalenderår då räkenskapsåret avslutades istället för de tio år som tidigare gällde. Här är alltså minimitiden som handlingarna måste bevaras istället sju år. Ändringen innebär att handlingar som hör till ett räkenskapsår får gallras efter sju kalenderår efter räkenskapsåret avslutades. Detta gäller alltså även för bokslut enligt de äldre reglerna då det inte finns någon övergångsbestämmelse för 7 kap. 2 § bokföringslagen (1999:1078).

Observera att dessa regler tar sikte på *bevarande*. Fristerna innebär inte att räkenskapsinformationen därefter kan gallras. Om man ska gallra allmänna handlingar måste det alltid finnas stöd för det i kommunens eller landstingskommunens föreskrifter (arkivreglemente) och myndigheternas beslut eller dokumenthanteringsplaner eller i andra författningar.

De kommunala arkivmyndigheternas föreskrifter (arkivreglemente) om gallring av räkenskapsinformation, myndigheternas gallringsbeslut och dokumenthanteringsplaner bör alltså ta hänsyn till att det finns vissa handlingar som av olika skäl kan behöva bevaras och beakta vad som gäller för olika EU-program.

Elektroniska fakturerings tjänster

Många myndigheter (eller kommunala och landstingskommunala företag) använder elektroniska fakturerings tjänster. Enligt uppgift från ett av fakturerings tjänstföretagen har de flesta myndigheterna avtal där fakturorna skannas och levereras elektroniskt till myndigheten. Faktureringsföretaget 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 pappersfakturor 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 fakturor under en längre period än de vanliga tio åren.

För elektroniska fakturor och för kopior av pappersfakturor finns det ytterligare ett alternativ. Myndigheten kan, i EU-projektarkivet, bevara kopior av verifikationerna parallellt med dem som arkiveras för den ekonomiska redovisningen.

Andra handlingar som kan ha betydelse för EU-revisioner

Även de regler i kommunala och landstingskommunala gallringsbeslut och dokumenthanteringsplaner som tar sikte på andra handlingsslag, bör ha undantag för handlingar som behövs för revision, så att de kan bevaras så länge som de behövs. Reglerna bör alltid uttryckas så att myndigheten *får* gallra handlingar så 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.

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.

Det finns inte någon 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. Man måste alltså utreda vad som gäller i det enskilda fallet.

Original eller kopior – Format?

Det går inte att säga någonting generellt om huruvida kopior kan komma att godtas som underlag för en EU-revision.⁶ Däremot kan det ibland finnas explicita regler om format i vissa EU-rättsakter.⁷ Återigen är det viktigt att utreda vad som gäller i det enskilda fallet.

⁶ 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.

⁷ Se exempel i bilaga, Baltic Sea Region Programme (Östersjöprogrammet)

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 förordning och 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+)⁸. 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+⁹, 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 Sammanhållningsfonden¹⁰. 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. Enligt artikel 90.3 ska dokumenten sparas antingen i original eller i form av bestyrkta kopior på allmänt godkända databärare, vilket ju även ger svar på formatfrågan. I partnerskapsavtalet mellan EU och bidragsmottagaren¹¹, 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.*

⁸ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2007:149:0001:0016:SV:PDF>

⁹ <http://ec.europa.eu/environment/life/toolkit/pmttools/lifeplus/cp.htm>

¹⁰ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2006:210:0025:0078:SV:PDF>

¹¹ <http://eu.baltic.net/Contracts.4671.html>