

Återlämnande eller gallring av handlingar vid upphandling

Vägledning

Version 1.0 Datum: 2019-01-28

Riksarkivets skrifter för offentlig förvaltning

Riktat sig i första hand till statliga myndigheter men kan även användas av andra myndigheter och organ som har att tillämpa arkivlagen (1990:782).

Vägledningen ”Återlämnande eller gallring av handlingar vid upphandling” har utarbetats inom Avdelningen för offentlig informationshantering.

Innehåll

1. Inledning	4
2. Bevarande och gallring i upphandlingslagstiftningen	5
3. Säkerhetsskyddad upphandling och sekretess	6
4. Riksarkivets föreskrifter	7
5. Riksarkivets föreskrifter om handlingar vid upphandling	9
6. Gallring av handlingar i upphandlingar	11
7. Undantag från gallring	14
8. Dokumentation av tillämpningen av Riksarkivets regler	15
9. Återlämnande	16
10. Vill du veta mer?	17

1

Inledning

Regler för de statliga myndigheternas upphandling har funnits under hela 1900-talet. Reglerna i början av århundradet avsåg att tillgodose den tidens krav på affärsmässighet och skulle garantera offentlighet och rätts-säkerhet. Preferensordningen var också att svensk vara i princip skulle få företräde framför en utländsk.

Lagen (1992:1528) om offentlig upphandling antogs som en konsekvens av det västeuropeiska samarbetet och var gemensam för all offentlig förvaltning. Den gällde både stat och kommun och dessutom även andra enheter inom förvaltningen som vissa bolag, föreningar och stiftelser.

Lagen ersattes av en ny lag (2007:1091) om offentlig upphandling den 1 januari 2008. Den ersattes i sin tur av lagen (2016:1145) om offentlig upphandling som trädde i kraft den 1 januari 2017.

Gallring av handlingar vid upphandling förekommer i den upphävda kungörelsen (1953:716) angående utgallring av handlingar hos vissa statsmyndigheter även benämnd allmänna gallringskungörelsen. Där anges att handlingar rörande upphandling och materialförvaltning ska gallras när gallringsfristen löpt ut under förutsättning dels att handlingarna inte utgör bilagor till myndighetens bokföring, dels att på handlingarna grundad kontroll, revision, redovisning eller bearbetning slutförts och med iakttagande av förekommande preskriptionstider. Gallring av upphandlingshandlingar reglerades även i den upphävda kungörelsen (1951:481) angående utgallring av handlingar hos vissa av försvarets myndigheter.

I Riksarkivets föreskrifter (RA-FS 2004:2) och allmänna råd om gallring och återlämnande av handlingar vid upphandling föreskriver Riksarkivet för första gången för hela området upphandling samlat. Föreskrifterna ändras sedan genom RA-FS 2005:1 och RA-FS 2006:6. Dessa föreskrifter upphävs sedan genom RA-FS 2013:1.

Riksarkivet har även i några fall föreskrivit om gallring av handlingar som tillkommit vid upphandling i myndighetsspecifika föreskrifter och beslut.

2

Bevarande och gallring i upphandlingslagstiftningen

Upphandlingslagstiftningen, som anges i föreskrifternas första kapitel, innehåller vissa regler om bevarandetider och andra krav på bevarande av handlingar. Dessa gäller dock enbart för upphandlande myndigheter som inte omfattas av arkivlagen.

I upphandlingslagstiftningen anges vissa krav på dokumentation av upphandlingar som ska finnas och uppräkningsav vad som kan ingå i denna. Detta kan vara bra att ha som utgångspunkt i sin plan för hantering av dokumentationen.



Bild 1. Upphandling har gått från att vara pappersintensiv till att bli i hög grad elektronisk. Bilden visar e-upphandlingsprocessen som är en genomgående elektronisk upphandlingsprocess. Bild från upphandlingsmyndigheten.se

3

Säkerhetsskyddad upphandling och sekretess

3.1 Säkerhetsskyddad upphandling

Om en myndighet genomför en upphandling för en verksamhet där det förekommer uppgifter som är hemliga med hänsyn till rikets säkerhet ställs särskilda krav. Kraven aktualiseras även då det i upphandlingshandlingar förekommer uppgifter som är hemliga med hänsyn till rikets säkerhet.

Av säkerhetsskyddslagen (1996:627) framgår att när staten avser att begära in anbud eller träffa avtal om upphandling där det förekommer uppgifter som med hänsyn till rikets säkerhet omfattas av sekretess, ska staten träffa ett skriftligt avtal (säkerhetsskyddsavtal) med anbudsgivaren eller leverantören om det säkerhetsskydd som behövs i det särskilda fallet.

Även i säkerhetsskyddslagen (2018:585) som träder i kraft den 1 april 2019 finns särskilda krav på säkerhetsskyddsavtal för vissa upphandlingar.

3.2 Sekretess

Sekretessregler som särskilt rör upphandling finns i 19 kap. 3 § offentlighets- och sekretesslagen. Där framgår att uppgift som förekommer i ett anbud eller motsvarande i upphandling, inte får lämnas till någon annan än den som lämnat anbudet förrän alla anbud offentliggörs eller ärendet har avslutats på annat sätt. Det innebär att uppgifterna inledningsvis omfattas av absolut sekretess.

Sekretess i upphandling kan som längst åberopas i 20 år. För vissa typer av avtal finns också sekretess reglerat, dock under en mycket kortare tidsperiod.

Reglerna vid en elektronisk auktion är något annorlunda vilket också framgår av paragrafen. Det finns också undantag i regleringen vid ett ansökningsförfarande enligt lagen (2008:962) om valfrihetssystem, och vid ett ansökningsförfarande enligt lagen (2013:311) om valfrihetssystem i fråga om tjänster för elektronisk identifiering.

4

Riksarkivets föreskrifter

4.1 Arkivhantering allmänt

I arkivförordningen regleras Riksarkivets rätt att föreskriva om statliga myndigheters arkivhantering. Föreskriftsrätten avser bland annat materiel och metoder för framställning av handlingar, arkivets organisation, arkivredovisning, arkivets skydd samt gallring och annat avhändande av handlingar.

Riksarkivets föreskrifter ges ut i två olika serier, dels i Riksarkivets generella föreskrifter (RA-FS), dels i Riksarkivets myndighetsspecifika föreskrifter (RA-MS).

4.2 Riksarkivets författningssamling (RA-FS)

I de generella föreskrifterna regleras olika delar av myndigheternas arkivhantering, till exempel arkivredovisning och gallring samt framställning, hantering och förvaring av handlingar.

De generella föreskrifterna om gallring omfattar till större delen handlingar inom myndigheters stödverksamheter, vilka oftast genomförs på liknande sätt och avsätter liknande handlingar.

4.3 Riksarkivets myndighetsspecifika föreskrifter om gallring och annan arkivhantering (RA-MS)

I RA-MS utfärdas både föreskrifter och förvaltningsbeslut. Något förenklat kan man säga att det för pågående arkivhantering utfärdas föreskrifter medan det för avslutad arkivhantering utfärdas beslut.

Myndighetsspecifika föreskrifter kan utfärdas av Riksarkivet när det inte finns tillämpliga regler i de generella föreskrifterna (RA-FS) eller i någon annan författning.

I de myndighetsspecifika föreskrifterna regleras bland annat gallring, återlämnande, överlämnande, införlivande samt undantag från de generella föreskrifterna (RA-FS).

4.4 Från och med när gäller Riksarkivets föreskrifter om gallring och återlämnande av handlingar vid upphandling?

Riksarkivets regler om återlämnande eller gallring av handlingar vid upphandling gäller från och med den 1 januari 2019. Reglerna får tillämpas på upphandlingar som har påbörjats efter den 1 januari 2017.

5

Riksarkivets föreskrifter om handlingar vid upphandling

5.1 Vem omfattas?

Vilka myndigheter som ska tillämpa föreskrifterna framgår av 1 kap. 2 § RA-FS 2018:3. Även myndigheter som inte är bundna av föreskrifterna får tillämpa dessa eller använda dem som vägledning i tillämpliga delar, med utgångspunkt i de regler och förutsättningar som gäller för den egna organisationen.

Vissa andra än statliga myndigheter kan också omfattas. Om en myndighet eller statlig verksamhet bolagiseras och tillhörande upphandlingshandlingar får förvaras av bolaget, så gäller Riksarkivets regler om återlämnande eller gallring även under denna tillfälliga förvaring.

Föreskrifterna ska inte tillämpas på mål som hanteras i förvaltningsdomstol eller i allmän domstol. Gallring av mål som rör upphandling och som handläggs i förvaltningsdomstol omfattas av Riksarkivets föreskrifter (RA-MS 2015:1) om arkivering av akter, återlämnande och gallring hos de allmänna förvaltningsdomstolarna. Gallring vid de allmänna domstolarna regleras genom Riksarkivets föreskrifter (RA-MS 2008:83) om gallring av handlingar i tvistemål och ärenden hos de allmänna domstolarna. Handlingar i mål som rör upphandling tas dock inte upp i RA-MS 2008:83.

I förarbetena till den nya lagen om offentlig upphandling slås fast att en inköpscentral i upphandlingshänseende kan jämföras med en myndighet. Om inköpscentralen genomför en upphandling och ingår kontraktet eller ramavtalet som ombud för en myndighet så är det myndigheten som anses ha genomfört upphandlingen och som då ska bevara handlingarna. Det anges dock vidare att det inte torde finnas något hinder för huvudmannen att ge inköpscentralen i uppdrag att bevara handlingarna.

Om inköpscentralen däremot agerar i eget namn när kontrakt eller ramavtal skrivs ska handlingarna bevaras av inköpscentralen.

5.2 Finns det möjlighet till undantag?

I föreskrifternas ges möjlighet för Riksarkivet att besluta om undantag från föreskrifterna. Förutsättningen för detta är att det ska föreligga särskilda skäl. Riksarkivet har sedan år 2013 inte beslutat om undantag.

Gallring av handlingar som uppkommer i särskild verksamhet relaterad till upphandling men som inte omfattas av föreskrifterna beslutas särskilt och utgör inget undantag från föreskrifterna. För att Riksarkivet ska besluta om undantag eller besluta om gallring av handlingar som inte omfattas av föreskrifterna krävs en framställan från myndigheten.

Det framgår av allmänna råd i föreskrifterna att gallringsfristerna utgör den minimitid under vilka handlingarna måste bevaras. Myndigheterna har därmed möjlighet att gallra handlingar som är gallringsbara enligt föreskrifterna vid en senare tidpunkt eller att bevara dem. Det kan också finnas andra krav på att vissa handlingar ska finnas kvar längre för exempelvis möjligheter till revision eller för handlingar som rör EU-projekt.

Riksarkivet har belyst frågan i promemorian Gallring av EU-revisionsunderlag, PM 2011-09-15 som finns att nå via Riksarkivets hemsida.

6

Bevarande och gallring av handlingar vid upphandling

6.1 Bevarande

I arkivlagen regleras att varje myndighet ansvarar för vården av sitt arkiv. I arkivvården ingår att myndighet ska

1. organisera arkivet så att rätten att ta del av allmänna handlingar underlättas,
2. upprätta dels en arkivbeskrivning som ger information om vilka slag av handlingar som kan finnas i myndighetens arkiv och hur arkivet är organiserat, dels en systematisk arkivförteckning,
3. skydda arkivet mot förstörelse, skada, tillgrepp och obehörig åtkomst,
4. avgränsa arkivet genom att fastställa vilka handlingar som ska vara arkivhandlingar, och
5. verkställa föreskriven gallring i arkivet.

Varje myndighets ansvar för vården av sitt arkiv innebär att detta ansvar även omfattar handlingar vid upphandling som framställs, bearbetas eller lagras av en tjänsteleverantör. Enligt Riksarkivets föreskrifter om arkiv hos statliga myndigheter ska ett sådant uppdrag med en enskild organisation eller kommunal myndighet regleras genom ett skriftligt avtal, där tjänsteleverantören åläggs att följa tillämpliga arkivföreskrifter. Riksarkivet har i allmänna råd reglerat att ett sådant avtal även bör upprättas vid överenskommelse med annan statlig myndighet.

I arkivlagen meddelas som huvudregel att en myndighets arkiv bildas av de allmänna handlingarna från myndighetens verksamhet. Allmänna handlingar får vidare enligt arkivlagen endast gallras (förstöras) under förutsättning att det arkivmaterial som återstår efter gallring tillgodoser ändamålen med myndigheternas arkivbildning. Enligt lagen ska det vid gallring tas hänsyn till att myndigheternas arkiv är en del av det nationella kulturarvet. Och att arkiven ska bevaras, hållas ordnade och vårdas så att de tillgodoser

1. rätten att ta del av allmänna handlingar,
2. behovet av information för rättskipningen och förvaltningen, och
3. forskningens behov.

Riksarkivets regler om gallring och återlämnande av handlingar vid upphandling syftar till att det som återstår av denna information även efter gallring ska utgöra en representativ del av vårt nationella kulturarv och tillgodose arkivlagens ändamål.

6.2 Gallring

Gallring innebär förstöring av allmänna handlingar där ett näraliggande begrepp är rensning vilket innebär förstöring av handlingar som inte är allmänna. Riksarkivets definition av gallring innefattar även förlust av betydelsebärande data, förlust av möjliga sammanställningar, förlust av sökmöjligheter eller förlust av möjligheter att bedöma handlingarnas autenticitet.

I föreskrifternas andra kapitel och i bilagan anges förutsättningarna för gallring av handlingar i upphandlingsärenden. I bilagan räknas handlingar upp som får gallras samt förutsättningarna för detta. Det innebär att om myndigheten inte har stöd för gallring bland de handlingar som räknas upp i bilagan så ska handlingarna bevaras. Det kan tilläggas att för ramavtal så ska dessa bevaras fyra år efter det att det senaste avropsavtalet tecknades.

För avrop från ramavtal har en uppdelning gjorts som utgår från om det rör sig om en förnyad konkurrensutsättning eller avrop från ett rangordnat eller motsvarande ramavtal. För en förnyad konkurrensutsättning är utgångspunkten att reglerna om återlämnande eller gallring ska motsvara de för upphandlingar. För avrop från rangordnade eller motsvarande ramavtal så ska reglerna om återlämnande eller gallring motsvara regleringen för direktupphandlingar.

Vid direktupphandling gäller inte några särskilda regler kring vilken dokumentation som ska skapas. En direktupphandling kan genomföras genom utvärdering av anbud. Om det gäller en direktupphandling över beloppet i 19 kap. 30 § andra stycket lagen (2016:1145) om offentlig upphandling kan reglerna för återlämnande eller gallring av anbud i övrigt tillämpas på dessa.

Myndigheten kan tillämpa Riksarkivets föreskrifter och allmänna råd om gallring av handlingar av ringa eller tillfällig betydelse för verksamheten. Detta under förutsättning att handlingstyperna överensstämmer med exemplen i bilagan till den författningen. Det är då reglerna i RA-FS 1997:6 som tillämpas.

Det står myndigheten fritt att gallra med en längre gallringsfrist eller att bevara handlingarna som anges i föreskrifterna, däremot inte med en kortare frist.

För att förenkla hanteringen i verksamheten och säkerställa att en bedömning görs av handlingarnas värde för forskning, som också är ett kriterium för bevarande, kan ett antal utgångspunkter för bedömningen ställas upp. Dessa kan då stämmas av mot handlingarna för att se om de ska bevaras utifrån deras betydelse för forskning. Utgångspunkter för bedömningen av forskningens behov finns i Riksarkivets bevarande- och gallringspolicy.

6.3 Bilagor som utgörs av föremål

I tryckfrihetsförordningen definieras handling som framställning i skrift eller bild samt upptagning som kan läsas, avlyssnas eller på annat sätt uppfattas endast med tekniskt hjälpmedel. Föremål som inte faller in under denna paragraf är därför inte att betrakta som handlingar. Bilagor som utgörs av föremål bör följaktligen kunna förstöras eller återlämnas till anbudsgivaren efter att de beskrivits eller avbildats i dokumentation som bevaras. Regler om dokumentation i ärenden finns i förvaltningslagen.

Det kan dock finnas andra skäl att ändå förvara föremål som tillhör en upphandling till dess ärendet slutligt har avgjorts eller kan bli föremål för granskning.

I upphandlingslagstiftningen finns uppräknningar av sådant som ska bevaras under en viss tid, bland annat modeller. Det talar för att även dessa bör bevaras under lika lång tid som handlingarna i ärendet i övrigt, även om de inte är allmänna handlingar. I föreskrifterna finns också ett allmänt råd med samma innebörd.

7

Undantag från gallring

I tidigare föreskrifter om gallring av handlingar vid upphandling har det funnits ett undantag som har rört mål som har överprövats eller där skadestånd har utkrävts. Detta har ändrats till en upplysning att det för dessa föreskrivs särskilt.

I föreskrifterna finns ett undantag från gallring eller återlämnande som rör handlingar som kan antas få betydelse för forskning eller förståelse av handlingar som bevaras. Det finns också allmänna råd fogade till detta som anger att handlingar som härrör från upphandlingar som har stor påverkan på samhället, berör ett större antal individer eller på annat sätt medför stora konsekvenser för de berörda just kan få stor betydelse för forskning.

Riksarkivet ger också ledning kring detta i sin gallrings- och bevarandepolicy benämnd Bevarandet av nutiden som finns på Riksarkivets hemsida. Att hänsyn ska tas till forskningens behov innan handlingar gallras framgår av arkivlagen.

8

Dokumentation av tillämpningen av Riksarkivets regler

Myndigheten ska dokumentera tillämpningen av föreskrifterna. Dokumentation görs lämpligen inom ramen för den planering och styrning av arkivbildningen som rekommenderas i Riksarkivets föreskrifter om arkiv hos statliga myndigheter.

I det allmänna rådet som har fogats till 3 kap. 1 § RA-FS 2018:3 förtydligas att skälen för myndighetens ställningstagande, i de fall myndigheten väljer en att undanta handlingar från gallring alternativt väljer längre frist, bör dokumenteras. Skälen kan vara att kunna styrka rättigheter och skyldigheter, revision eller möjligheten att söka skadestånd. Det kan också finnas särskilda regler att ta hänsyn till som EU-reglering.

I föreskrifterna om arkiv hos statliga myndigheter finns också regler för arkivredovisning med delarna arkivbeskrivning, klassificeringsstruktur och arkivförteckning. I arkivredovisningen ska bland annat den föreskrivna och beslutade gallringen dokumenteras.

9

Återlämnande

Återlämnande av handlingar innebär att dessa får lämnas tillbaka till den som har lämnat in handlingarna. Detta sker också i allmänhet om den som lämnat in handlingen begär det eller, om det är praktiskt möjligt, efter att myndigheten frågat ingivaren.

I en elektronisk hantering blir det sällan aktuellt att återlämna handlingar då det torde vara elektroniska kopior av handlingar som lämnas in och värdet för ingivaren får i det fallet antas vara mindre. Undantaget kan vara om databäraren har ett ekonomiskt värde eller om ingivaren önskar handlingen återlämnad av andra skäl.

Noteras bör att handlingar inte får återlämnas innan fristen för gallring inträder. Det framgår av 2 kap. 1 § där det också förtydligas i allmänna råd att det kan finnas annan reglering som har företräde. Det kan röra sig om reglering i EU-rätt men också om eventuella särskilda krav på dokumentation för exempelvis revision.

10

Vill du veta mer?

Riksarkivets regler och denna och andra vägledningar med mera finns tillgängliga på webben. För offentlig upphandling har Upphandlingsmyndigheten och Konkurrensverket givit ut vägledningar.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap har givit ut en vägledning som berör informationssäkerhet vid upphandling av system, outsourcing och molntjänster.

Konkurrensverket har på sin hemsida publicerat en ordlista för termer inom upphandling. Den kan nås via: <http://www.konkurrensverket.se/upphandling/fragor-och-svar/ordlista/>

Webbadress till Riksarkivet www.riksarkivet.se

Webbadress till Upphandlingsmyndigheten

www.upphandlingsmyndigheten.se

Webbadress till Konkurrensverket www.konkurrensverket.se

Webbadress till Kammarkollegiet www.kammarkollegiet.se

Webbadress till Myndigheten för samhällsskydd och beredskap
www.msb.se

Lagar och förordningar som berörs i texten förutom upphandlingslagstiftning

- Arkivlagen (1990:782)
- Arkivförordningen (1991:446)
- Förvaltningslagen (2017:900)
- Tryckfrihetsförordningen, TF (1949:105)
- Offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)
- Säkerhetsskyddslagen (1996:627 och 2018:585)

Riksarkivets områdesspecifika föreskrifter som berörs i texten

- RA-FS 1997:4 (omtryck av RA-FS 1991:1) om arkiv hos statliga myndigheter
- RA-FS 1997:6 (omtryck av RA-FS 1991:6) om handlingar av tillfällig eller ringa betydelse.
- RA-FS 2008:4 Föreskrifter om ändring i Riksarkivets föreskrifter och allmänna råd (RA-FS 1991:1) om arkiv hos statliga myndigheter

Riksarkivets vägledningar med mera som berörs i texten

- Framställningar om myndighetsspecifika föreskrifter, Skrifter för offentlig förvaltning 2014:1
- Bevarandet av nutiden, Riksarkivets gallrings- & bevarandepolicy, 1995