

Bevarande och gallring av handlingar vid upphandling

Vägledning

Version 2.0 Datum 2025-01-09

Riksarkivets vägledning

Vägledningen är avsedd för dem som tar fram rutiner och riktlinjer för hanteringen av handlingar och uppgifter inom upphandling. Den riktar sig till dem som utreder eller genomför gallring på myndigheter och andra organ som har att tillämpa arkivlagen (1990:782). Vägledningen kan med fördel användas av arkivbildare inom enskilda sektorn, med utgångspunkt i de regler och förutsättningar som gäller för den egna organisationen.

Bevarande och gallring av handlingar vid upphandling har utarbetats inom avdelningen för informationshantering. Den är en vägledning till Riksarkivets föreskrifter och allmänna råd om återlämnande eller gallring av handlingar vid upphandling.

Innehåll

1	Inledning	4
2	Riksarkivets föreskrifter om gallring vid upphandling	5
3	Bevarande och gallring inom upphandlingslagstiftningen	8
4	Bevarande och gallring av handlingar inom upphandling	10
5	Återlämnande	13
6	Dokumentation av tillämpningen av Riksarkivets regler	14
7	Källor	15

1

Inledning

Riksarkivet samlade för första gången hela upphandlingsområdet i en föreskrift år 2004. Föreskrifterna upphävdes och ersattes genom RA-FS 2013:1. Den nu giltiga föreskriften är Riksarkivets föreskrifter och allmänna råd (RA-FS 2018:3) om återlämnande eller gallring av handlingar vid upphandling. År 2024 ändrades föreskriften så att upphandling med säkerhetsskyddsavtal numera ingår i föreskrifter och allmänna råd (RA-FS 2021:3) om gallring av handlingar inom myndigheters arbete med informationssäkerhet och säkerhetsskydd. Konsoliderade versioner där alla ändringar är införlivade finns på Riksarkivets hemsida.

Sist i vägledningen finns en lista med de fullständiga titlarna på Riksarkivets generella föreskrifter och RA-FS-nummer som förekommer i texten. I listan återfinns även lagar och övriga förordningar och källor som vägledningen hänvisar till.

2

Riksarkivets föreskrifter om gallring vid upphandling

2.1 Föreskriftens omfattning

Vilka myndigheter som ska tillämpa föreskrifterna framgår av första kapitlet, tredje paragrafen i författningen. Av den framgår att det är statliga myndigheter som omfattas. Men föreskrifterna gäller även i de fall när en myndighet eller statlig verksamhet bolagiseras och tillhörande upphandlingshandlingar får förvaras av bolaget. Då ska Riksarkivets regler om återlämnande eller gallring följas under denna tillfälliga förvaring.

Organisationer som inte är bundna av föreskrifterna kan med fördel använda dessa eller bruka dem som vägledning, med utgångspunkt i de regler och förutsättningar som gäller för den egna organisationen.

I förarbetena till lagen om offentlig upphandling står det att en inköpscentral i upphandlingshänseende kan jämföras med en myndighet. Om inköpscentralen genomför en upphandling och ingår kontrakt eller ramavtal som ombud för en myndighet, så är det myndigheten som anses ha genomfört upphandlingen och som då ska bevara handlingarna. Det anges dessutom att det inte finns något hinder för huvudmannen att ge inköpscentralen i uppdrag att bevara handlingarna.

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

2.2 Föreskriftens övergångsbestämmelser

För upphandling som påbörjats före den 1 januari 2017 tillämpas Riksarkivets föreskrifter om gallring av handlingar vid upphandling från 2013. Riksarkivets gallringsföreskrifter från 2004 reglerar handlingar som uppkommit vid upphandling mellan den 1 januari 1994 fram till den 31 december 2007. De nuvarande reglerna tillämpas på upphandlingar som har påbörjats efter den 1 januari 2017.

2.3 Föreskriftens avgränsningar

Riksarkivet har i några fall föreskrivit om gallring av handlingar som tillkommit vid upphandling i myndighetsspecifika föreskrifter och beslut. Om en myndighet redan har gallring av handlingar vid upphandling genom RA-MS, har dessa föreskrifter företräde i förhållande till RA-FS.

Det finns en myndighetsspecifik föreskrift som bland annat reglerar gallring av mål som rör upphandling och som handläggs i domstol. Det är Riksarkivets myndighetsspecifika föreskrifter om återlämnande och gallring av handlingar hos de allmänna domstolarna, de allmänna förvaltningsdomstolarna samt hyres- och arrendenämnderna. Bestämmelserna i domstolarnas föreskrifter från 2015 ska tillämpas i mål som kommit in till kammarrätten före den 1 januari 2020 som överklagats från och med den dagen, vilket framgår av punkt ett i ikraftträdande- och övergångsbestämmelserna.

I föreskriften kan finnas handlingar som myndigheten bedömer inte är allmänna handlingar, eller som myndigheten bedömer inte ska tas om hand för arkivering. Denna bedömning har då företräde. Riksarkivet beslutar inte om rensning utan det är myndigheten som avgör om en handling kan rensas. Längre fram, i avsnitt 4.2, förklaras vad gallring är.

Riksarkivets föreskrifter om gallring styr inte hur en myndighet ska bedriva sitt arbete eller vilka handlingar som ska finnas inom myndigheten. Myndigheter behöver alltså inte skapa handlingar som idag inte finns inom myndigheten för att uppfylla författningens bestämmelser. Myndigheter behöver inte heller benämna sina handlingar på exakt samma sätt som i författningen.

2.4 Dataskyddsförordningen

Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (GDPR) innehåller en bestämmelse om att personuppgifter inte ska bevaras under längre tid än vad som är nödvändigt för de ändamål för vilka personuppgifterna behandlas. Ett ändamål som omfattas av bestämmelsen är *arkivändamål av allmänt intresse*. Det är sedan i nationell rätt som arkivändamål av allmänt intresse fastställts. Sverige har för myndigheter fastställt vad som utgör arkivändamål av allmänt intresse i arkivlagen.

Dataskyddsförordningen innehåller inte några bestämmelser om gallring. Behandling av personuppgifter som utförs för att uppfylla arkivlagen, arkivförordningen och Riksarkivets föreskrifter sker därför för arkivändamål av allmänt intresse. Det finns inget som hindrar att myndigheterna bevarar allmänna handlingar som utgör eller innehåller personuppgifter. Detta gäller även för känsliga personuppgifter.

Det betyder att allmänna handlingar inte får gallras utan stöd av föreskrifter från Riksarkivet.

2.5 Riksarkivets generella föreskrifter

Tidigare innehöll föreskriften handlingar om säkerhetsskyddsavtal. De handlingarna är nu flyttade till Riksarkivets föreskrifter och allmänna råd om gallring av handlingar inom myndigheters arbete med informationssäkerhet och säkerhetsskydd. Begreppet säkerhetsskyddad upphandling har också ändrats till ”förfarande med krav på säkerhetsskyddsavtal” för att möjliggöra en bredare tillämpning än att enbart omfatta upphandling.

Riksarkivet har även beslutat om generella föreskrifter på andra områden som myndigheten behöver ta hänsyn till. Till exempel bestämmelser om gallring av pappershandlingar efter skanning. Om man överväger att gallra efter skanning är det viktigt att uppfylla lagkraven på i vilken form handlingarna inkommit. Särskilt om det finns handlingar med egenhändigt undertecknande som äganderättshandlingar, fullmakter, avtal eller överenskommelser. Det finns även krav på skanningens kvalitet som regleras i Riksarkivets föreskrifter och allmänna råd om tekniska krav för elektroniska handlingar.

Myndigheten kan även tillämpa Riksarkivets föreskrifter och allmänna råd om gallring av handlingar av uppenbart ringa betydelse och handlingar som generiska för styr, stöd- och kärnverksamhet, till exempel för gallring av kopior. Detta under förutsättning att handlingstyperna stämmer överens med handlingarna i den föreskriftens bilaga.

3

Bevarande och gallring i upphandlingslagstiftningen

3.1 Allmänt

För myndigheter som inte omfattas av arkivlagen, regleras tiden för hur länge handlingarna måste bevaras i lagen om offentlig upphandling (LOU 2016:1145).

I lagen om offentlig upphandling anges vissa krav på vilken dokumentation av upphandlingar som ska finnas. Detta kan vara bra att ha som utgångspunkt i sin plan för hantering av dokumentationen. I första kapitlet, 23 paragrafen definieras upphandlingsunderlag som upphandlingsdokument. Begreppet har införts som en samlande beteckning för de olika typer av dokument som en upphandlande myndighet tar fram eller hänvisar till för att beskriva eller fastställa innehållet i en upphandling. Begreppet omfattar bland annat annonser om upphandling, förhandsannonser, tekniska specifikationer, förslag till kontraktsvillkor och upplysningar om allmänt tillämpliga skyldigheter samt eventuella kompletterande dokument. Även underlaget för anbud som en upphandlande myndighet tillhandahåller en leverantör ingår.

Det finns andra lagar som reglerar upphandling, bland annat lagen om upphandling inom försörjningssektorerna (2016:1146) lagen om upphandling av koncessioner och lager (2016:1147) samt lagen om upphandling på försvars- och säkerhetsområdet (2011:1029).

3.2 Regler om sekretess

Sekretessregler som särskilt rör upphandling finns i 19 kapitlet, tredje paragrafen offentlighets- och sekretesslagen (OSL 2009:400). Uppgifter som förekommer i ett anbud eller motsvarande i upphandling, får inte 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. Här har lagstiftarna infört ett undantag från den absoluta sekretessen för uppgifter om plats i rangordningen, priser, vär-

den och antalet deltagare i den elektroniska auktionen. Vid ansökningsförfarande enligt lagen (2008:962) om valfrihetssystem finns samma lydelse om undantag från sekretess.

4

Bevarande och gallring av handlingar inom upphandling

4.1 Bevarande

I arkivlagen framgår att varje myndighet ansvarar för vården av sitt arkiv. Vården av arkivet omfattar även handlingar 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. Enligt arkivlagen ska det vid gallring tas hänsyn till att myndigheternas arkiv är en del av det nationella kulturarvet. Arkiven ska bevaras, hållas ordnade och vårdas så att de tillgodoser rätten att ta del av allmänna handlingar, behovet av information för rättskipningen och förvaltningen och för forskningens behov.

I föreskriftens andra kapitel, andra paragrafen, framgår att handlingar inte får gallras om de har betydelse för forskningen. För att förenkla hanteringen i verksamheten och säkerställa att en bedömning görs av handlingarnas värde för forskning, kan ett antal utgångspunkter för bedömningen ställas upp. Unicitet, kontinuitet, datakvalitet och länkbarhet är kriterier för att bedöma handlingarnas värde för forskningen. Utöver detta är aspekter såsom aggregationsnivåer, möjligheter till att identifiera data, knyta dem till personer, möjligheten att bedöma uppgifternas representativitet och handlingarnas funktionella samband med andra handlingar viktiga. Utgångspunkter för bedömningen av forskningens behov finns i Riksarkivets bevarande- och gallringspolicy, *Bevarandet av nutiden, Riksarkivets gallrings- och bevarandepolicy*, som finns på Riksarkivets hemsida.

4.2 Gallring

Gallring innebär förstöring av allmänna handlingar. 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 föreskriftens andra kapitel, första paragrafen och i bilagan anges förutsättningarna för gallring av handlingar i upphandlingsärenden. I bilagan räknas handlingar upp som får gallras och 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.

Frister beslutade av myndigheten bör dokumenteras för att möjliggöra klarhet och tydlighet och för att undvika godtycklighet. Det står myndigheten fritt att gallra med en längre gallringsfrist eller att bevara handlingarna som anges i föreskrifterna. Handlingarna får däremot inte gallras med en kortare frist.

Det kan också finnas andra krav på att vissa handlingar ska finnas kvar längre, för exempelvis möjligheter till revision eller för handlingar som rör projekt inom EU. Frågan är utredd i promemorian *Gallring av EU-revisionsunderlag*, PM 2011-09-15, som finns på Riksarkivets hemsida.

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 under 100 000 kronor gäller inte samma strikta regler kring vilken dokumentation som ska skapas. Myndigheten ska dock dokumentera genomförandet vid direktupphandling om det överstiger 100 000 kronor för att kunna visa skälen bakom upphandlingen. Upphandlingsmyndigheten rekommenderar att en direktupphandling genomförs genom utvärdering av skriftliga anbud och att myndigheten följer samma regler som för gallring eller återlämnande av anbud.

Handlingar som till exempel rör *Request for information* (RFI) bör behandlas på samma sätt som direktupphandling över tröskelvärdet och bevaras.

4.3 Bilagor som utgörs av föremål

Bilagor som utgörs av föremål bör kunna förstöras eller återlämnas till anbudsgivaren efter att de beskrivits eller avbildats i dokumentation som bevaras. Regler om dokumentation i ärenden finns i förvaltningslagen. Tryckfrihetsförordningens definition av handlingar, som är framställningar i skrift eller bild samt upptagningar omfattar inte föremål.

Det kan dock finnas skäl att ändå förvara föremål som tillhör en upphandling under en längre period. Åtminstone tills ärendet de tillhör är slutgiltigt avgjort. Det finns stöd för detta i upphandlingslagstiftningen där föremål finns uppräknat i 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.

5

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 i de flesta fallen är 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 andra kapitlet, första paragrafen i föreskriften där det 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.

6

Dokumentation av tillämpningen av Riksarkivets regler

Myndigheten ska dokumentera tillämpningen av föreskrifterna. I Riksarkivets föreskrifter om arkiv hos statliga myndigheter framgår vilka regler som gäller. Föreskrifterna reglerar arkivredovisningens struktur med delarna arkivbeskrivning, klassificeringsstruktur och arkivförteckning. I arkivredovisningen ska bland annat den föreskrivna och beslutade gallringen dokumenteras.

I föreskriften om gallring av handlingar inom upphandling framgår i allmänna rådet till tredje kapitlet varför myndighetens ställningstagande bör dokumenteras, särskilt i de fall myndigheten väljer att undanta handlingar från gallring, eller väljer längre en frist. För upphandlingen kan det vara för 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.

7

Källor

För offentlig upphandling har Upphandlingsmyndigheten och Konkurrensverket givit ut vägledningar. På Konkurrensverkets hemsida finns en ordlista för termer inom upphandling.

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

Lagar och förordningar

- Arkivlagen (1990:782)
- Arkivförordningen (1991:446)
- Förvaltningslagen (2017:900)
- Lagen om offentlig upphandling (2016:1145)
- Lagen om valfrihetssystem (2008:962)
- Offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)
- Tryckfrihetsförordningen (1949:105)

Riksarkivets områdesspecifika föreskrifter

- RA-FS 1991:1 Föreskrifter och allmänna råd om arkiv hos statliga myndigheter
- RA-FS 2009:2 Föreskrifter och allmänna råd om tekniska krav för elektroniska handlingar
- RA-FS 2019:1 Föreskrifter och allmänna råd om återlämnande eller gallring av handlingar inom löne- och personaladministrativ verksamhet
- RA-FS 2021:1 Föreskrifter och allmänna råd om gallring av pappershandlingar efter skanning
- RA-FS 2021:3 Föreskrifter och allmänna råd om gallring av handlingar inom myndigheters arbete med informationssäkerhet och säkerhetsskydd
- RA-FS 2021:6 Föreskrifter och allmänna råd om gallring av handlingar av uppenbart ringa betydelse och handlingar som är generiska för styr-, stöd- och kärnverksamhet
- RA-FS 2021:7 Föreskrifter och allmänna råd om gallring av handlingar inom stödverksamheter

Riksarkivets övriga föreskrifter och vägledningar

- Bevarandet av nutiden, Riksarkivets gallrings- och bevarandepolicy, 1995
- Framställningar om myndighetsspecifika föreskrifter, Skrifter för offentlig förvaltning 2019:5
- Gallring av EU-revisionsunderlag, PM 2011-09-15
- Riksarkivets myndighetsspecifika föreskrifter 2019:51 om återlämnande och gallring av handlingar hos de allmänna domstolarna, de allmänna förvaltningsdomstolarna samt hyres- och arrendenämnderna