



Ändring av föreskrifterna RA-FS 2018:10

Riksarkivets föreskrifter och allmänna råd om gallring och utlån av räkenskapsinformation m.m.

1. Sammanfattning

Regeringen har tagit fram propositionen 2023/24:78 om *Avskaffat krav på bevarande av räkenskapsinformation i original*. I propositionen föreslås ändring i bokföringslagen (1999:1078) och i lagen (2018:597) om kommunal bokföring och redovisning, som innebär att kravet på att ursprungligt räkenskapsmaterial ska bevaras under viss tid tas bort.

Det innebär att räkenskapsinformation i original omgående kan gallras efter överföring till ny handling eller databärare, under förutsättning att överföringen inte innebär någon risk för att informationen förändras, förvanskas eller försvinner. Förslaget omfattar gallring av både analog och digital räkenskapsinformation i original, även om de största effektiviserings- och kostnadsbesparingarna bedöms gälla gallring av verifikationer, fakturor och kvitton i papper.

Riksarkivet arbetar för att föreskrifterna RA-FS ska harmoniera med andra lagar och förordningar, samt vara i överensstämmelse med kommuner och regioners regelverk. Ändringen medför tidsmässiga och ekonomiska besparingar, utan att därmed riskera att information förvanskas eller förstörs.

Tillämpningen av ändringen i lag i Riksarkivets föreskrifter och allmänna råd (RA-FS 2018:10) om gallring och utlån av räkenskapsinformation m.m. innebär att verifikationer och fakturor enligt RA-FS 2018:10 kan förstöras omgående efter överföring till ny handling eller databärare. Tidigare skulle fakturor i pappersoriginal bevaras i tre år, även om de hade digitaliserats. För elektroniska fakturor enligt RA-FS 2018:10 gäller fortsatt gallring efter överföring till myndighetens format för elektroniska fakturor.

För resterande räkenskapsinformation finns ingen specificering om medium eller format i RA-FS 2018:10, vilket gör att ingen ändring i föreskriften föreslås. För gallring efter överföring till ny handling eller databärare finns stöd i Riksarkivets föreskrifter och allmänna råd (RA-FS 2021:6) om gallring av handlingar av uppenbart ringa betydelse och handlingar som är generiska för styr-, stöd- och kärnverksamheter. RA-FS 2021:6 kan tillämpas om det inte finns avvikande regler om bevarande eller gallring i lag eller förordning eller i föreskrifter eller beslut som grundar sig på lag eller förordning.

2. Bakgrund

I regeringens proposition 2023/24:78 om *Avskaffat krav på bevarande av räkenskapsinformation i original* föreslås att kravet på att ursprungligt räkenskapsmaterial ska bevaras under viss tid tas bort. Det gör att räkenskapsinformation som inkommer eller upprättas i pappersform inte ska behöva bevaras om den digitaliseras.¹ Ändringarna i bokföringslagen (1999:1078) och i lagen (2018:597) om kommunal bokföring och redovisning kommer att träda i kraft den 1 juli 2024, enligt beslut av riksdagen den 22 maj 2024.²

I propositionen beskrivs att den ursprungliga formen inte behöver bevaras om räkenskapsinformationen överförs till en annan form och överföringen med hänsyn till tekniska metoder, organisatoriska åtgärder och övriga omständigheter inte innebär någon risk för att räkenskapsinformationen förändras, förvanskas eller försvinner. Utredningen specificerar inte vilka omständigheter som är avgörande för bedömningen av om en överföring sker utan risk utan hänvisar till att organisationen måste skapa och upprätthålla tekniska metoder och en organisatorisk struktur som tillförsäkrar en trygg överföring av informationen.³

Detta är också i enlighet med vad Riksarkivet föreskriver i till exempel RA-FS 2009:1. Gallringen kan sedan genomföras direkt efter att en säker överföring av informationen till en ny handling eller databärare har skett.⁴

Enligt propositionens förslag till ny bokföringslag anges att informationen i första hand ska bevaras i sin ursprungliga form:

”Dokument med räkenskapsinformation som företaget har tagit emot från någon annan ska bevaras i det skick materialet hade när det kom till företaget. Dokument med räkenskapsinformation som företaget självt har upprättat ska bevaras i det skick materialet fick när räkenskapsinformationen sammanställdes. Elektroniska handlingar med räkenskapsinformation som företaget tagit emot från någon annan ska bevaras med det informationsinnehåll och i det format informationen hade när den kom till företaget. Elektroniska handlingar med räkenskapsinformation som företaget självt har upprättat ska bevaras med det informationsinnehåll och i det format informationen fick när räkenskapsinformationen sammanställdes.”⁵

Det är i linje med vad Riksarkivet skriver i vägledningen *Bevarande och gallring av räkenskapsinformation*: ”För räkenskapsinformation gäller huvudregeln att denna ska bevaras i ursprunglig form till dess uppgifterna får gallras.”⁶

¹ Proposition 2023/24:78 *Avskaffat krav på bevarande av räkenskapsinformation i original*, s. 1.

² Riksdagsskrivelse 2023/24:193.

³ Proposition 2023/24:78, s. 24-25, 27.

⁴ Proposition 2023/24:78, s. 29, 44.

⁵ Proposition 2023/24:78, s. 60.

⁶ Riksarkivets vägledning *Bevarande och gallring av räkenskapsinformation*, version 1.3, 2024-03-21, s. 18.



Det enda undantaget från denna regel är överföring till en ny handling eller databärare, som i förslag till ny bokföringslag innebär tillåtelse att: ”förstöra dokument och elektroniska handlingar med räkenskapsinformation, om räkenskapsinformationen överförs till något dokument eller någon elektronisk handling. Överföringen får endast genomföras om den inte innebär risk för att räkenskapsinformationen förändras eller försvinner.”⁷

Det är också i enlighet med RA-FS 2021:6, där det specificeras att såväl handlingar på fysiska databärare som elektroniska handlingar som har överförts och ersatts av andra handlingar kan gallras när de inte behövs för verksamheten. En förutsättning är att överföringen inte leder till förlust av betydelsebärande uppgifter eller data, sammanställnings- och sökmöjligheter eller förlust av möjligheten att bedöma handlingens autenticitet. Ytterligare en förutsättning för gallring är att de nya handlingarna har framställts i enlighet med Riksarkivets föreskrifter om tekniska krav.

Motsvarande formuleringar som i citaten från propositionens förslag till ny bokföringslag används även i förslag till ny lag om kommunal bokföring och redovisning.

2.1 Definition av räkenskapsinformation

I propositionen 2023/24:78 specificeras inte vad som avses med räkenskapsinformation, utan begreppet används generellt i utredningen. I lag och förordning är dock betydelsen av räkenskapsinformation tydligt definierad. När utredningen i propositionen utgår från konkreta exempel är det enbart verifikationer, fakturor och kvitton som omnämns.⁸ Ändå skrivs i propositionen att bevarandekravet bör avskaffas för alla former av räkenskapsinformation, detta för att det ska vara möjligt att välja teknisk lösning för själva bokföringen.⁹

Räkenskapsinformation i RA-FS 2018:10 följer samma definition som enligt 3 § punkt 4 a-c i förordningen (2000:606) om myndigheters bokföring. Nästan samma definition används i bokföringslagen (1999:1078) 2 § punkt 9 a-c (med ett tillägg av balansräkning).

2.2 Pappershandlingar och elektroniska handlingar i original

Utgångspunkten är att räkenskapsinformation ska bevaras i det format och med det innehåll som informationen hade vid tillkomstsituationen. I propositionen anges att gallringen gäller både ursprungligt pappersmaterial som ursprungligt elektroniskt material efter överföring. Samtidigt beskrivs att särskilt elektroniskt material bör bevaras i ursprunglig form, samt att nuvarande regler bör fortsätta att gälla för räkenskapsinformation som bevaras på papper.¹⁰

⁷ Proposition 2023/24:78, s. 62.

⁸ Proposition 2023/24:78, s. 24, 26, 28, 44.

⁹ Proposition 2023/24:78, s. 29.

¹⁰ Proposition 2023/24:78, s. 27, 29.

Förslaget till ny bokföringslag medger både överföring från pappershandling till pappershandling, från pappershandling till elektronisk handling, från elektronisk handling till pappershandling, från elektronisk handling till annan elektronisk handling.¹¹

Förslaget innebär att förstörelse av original får ske både av pappersoriginal och elektroniska original, utifrån skrivningen ”om räkenskapsinformationen överförs till något dokument eller någon elektronisk handling”.¹²

Dokument ska enligt propositionen förstås liktydigt med pappershandling. Det finns ett förslag på att byta ut ordet dokument i bokföringslagen mot ordet pappershandling samt ersätta begreppet maskinläsbart medium med elektronisk handling.¹³

2.3 Inhämtade synpunkter

Frågor gällande propositionens förslag och Riksarkivets utredning om ändring i föreskrifterna har skickats till Statens servicecenter, Skatteverket, Ekonomistyrningsverket, Bokföringsnämnden och Riksarkivets ekonomienhet. Frågorna som har ställts har handlat om vilken räkenskapsinformation i pappersoriginal som myndigheterna hanterar förutom verifikationer, fakturor och kvitton, samt om myndigheterna anser att gallringen enbart bör gälla verifikationer, fakturor och kvitton eller om samtlig räkenskapsinformation ska kunna gallras efter överföring. Om ja, i så fall vilka risker det kan medföra.

De inhämtade synpunkterna har behandlats i utredningen och legat till grund för överväganden i följande bedömning.

3. Bedömning

Den sammantagna bedömningen är att ändringen i lag i första hand avser räkenskapsinformation i papper som omgående kan förstöras efter digitalisering. Den största ekonomiska och tidsmässiga nyttan med förslaget är framförallt möjligheten till gallring av verifikationer, fakturor och kvitton efter överföring till ny handling eller databärare.

Behov av överföring av räkenskapsinformation från en elektronisk handling till en ny elektronisk handling bedöms inte vara omfattande. Bland inkomna enkätsvar har det inte framkommit några konkreta exempel på elektroniska handlingar som behöver gallras omgående efter överföring. Elektroniskt material bör, så långt det är möjligt, behålla sin ursprungliga form under bevarandetiden.

Bedömningen är att myndigheternas samtliga räkenskapsinformation enligt definitionen i lag generellt inte ska omfattas av avskaffandet av krav på be-

¹¹ Proposition 2023/24:78, s. 44.

¹² Proposition 2023/24:78, s. 62.

¹³ Proposition 2023/24:78, s. 29.

varande av räkenskapsinformation i original. Om det skulle förekomma räkenskapsinformation i pappersoriginal, till exempel vid manuellt signerade räkenskapshandlingar, kan inte informationen digitaliseras utan informationsförluster. Detsamma gäller med elektroniskt undertecknade handlingar, som inte heller kan överföras till andra elektroniska handlingar utan att signaturen eller valideringsintyget förstörs.

Om samtlig räkenskapsinformation i RA-FS 2018:10 omfattas av en generell regel om att gallring efter överföring är tillåten, kan det uppfattas som att alla pappershandlingar som utgör räkenskapsinformation kan gallras efter överföring, vilket delvis framkommit som en risk utifrån inkomna enkätsvar under utredningen. Även risker med att enbart bevara information digitalt har framförts, med tanke på den sårbarhet som digital information har utifrån säkerhetsaspekter. Utgångspunkten är fortsatt att behålla handlingarnas ursprungliga form under bevarandetiden.

Förekomsten av räkenskapsinformation som bevaras i pappersoriginal idag bedöms vara begränsad, vilket även bekräftas av inkomna enkätsvar. Det gäller framförallt handlingar med underskrift. En stor del av räkenskapsinformationen idag utgörs av digitala original.

Behovet att överföra från en pappershandling till en annan pappershandling vid överföring är sannolikt väldigt låg. Behovet av att överföra från en elektronisk handling till en pappershandling sker till exempel vid manuellt undertecknande av handlingen. Behovet av överföring från en elektronisk handling till en annan elektronisk handling kan ske om det är nödvändigt, till exempel vid konvertering, men helst ska handlingarna bevaras i ursprungligt skick. Det främsta behovet är rimligen att överföra från en pappershandling till en elektronisk handling eller databärare och gallra originalen omgående därefter.

Delvis finns redan befintligt stöd för gallring efter överföring till ny handling eller databärare i RA-FS 2021:6, under förutsättning att överföringen inte leder till förlust av information, autenticitet eller sammanställnings- och sökmöjligheter. Förutsättning för gallring är också att handlingarna ska framställas i enlighet med Riksarkivets föreskrifter om tekniska krav. RA-FS 2021:6 kan *enbart* tillämpas om det inte finns avvikande regler om bevarande eller gallring i lag eller förordning eller i föreskrifter eller beslut som grundar sig på lag eller förordning.

Därmed tillämpas ändringen i lag och förordning om gallring efter överföring till ny handling eller databärare endast på verifikationer och fakturor i RA-FS 2018:10. Fakturor i RA-FS 2018:10 har också specificerade och avvikande gallringsregler kopplat till handlingens format i bilagan.

Därför är förslaget att verifikationer och fakturor i original får förstöras omgående efter överföring till ny handling eller databärare, under förutsättning att ursprungets äkthet har säkerställts, innehållets integritet med avseende på



de uppgifter som krävs i en verifikation respektive en faktura inte har förändrats och att myndighetens verifikationer och fakturor är sökbara och kan presenteras vid behov i minst sju år.

För elektroniska fakturor enligt RA-FS 2018:10 gäller fortsatt gallring efter överföring till myndighetens format för elektroniska fakturor. Resterande räkenskapsinformation har ingen specificering om medium eller format, vilket gör att ingen ändring i forskriften föreslås. Vid eventuellt behov av gallring efter överföring till ny handling eller databärare hänvisas till befintliga föreskrifter genom RA-FS 2021:6.

Riksarkivets föreskrifter ska vara medieneutrala i så stor utsträckning som möjligt. I bilagan beskrivs därför enbart att överföring till ny handling eller databärare tillåts under förutsättning att ursprungets äkthet har säkerställts och innehållets integritet med avseende på de uppgifter som krävs i en verifikation eller faktura inte har förändrats. I bilagan görs ingen skillnad på hantering gällande analog handling respektive elektronisk handling.

Synpunkter på förslaget har även inhämtats från Enheten för tillsyn och mottagande av arkiv (ETM) på Riksarkivet som tillstyrker förslaget.

4. Förslag till ändring i bilaga i RA-FS 2018:10

Riksarkivet arbetar för att föreskrifterna RA-FS ska harmoniera med andra lagar och förordningar, samt vara i överensstämmelse med kommuner och regioners regelverk. RA-FS 2018:10 bör därför uppdateras, där kravet på att ursprungligt räkenskapsmaterial ska bevaras under viss tid även tas bort för vissa handlingstyper i RA-FS 2018:10.

RA-FS 2018:10 påverkas genom uppdateringar av hänvisningarna till verifikationer och fakturor (ingår i bilagan till föreskrifterna). Inga andra ändringar har identifierats i den nya lagstiftningen som föranleder några ändringar i föreskrifterna.

| Räkenskapsinformation m.m. | Bevarande | Gallring (nuvarande lydelse) | Gallring (föreslagen lydelse) |
|----------------------------|--|---|--|
| Verifikationer, 13 § FBF. | Verifikationer som enligt 6 § dessa föreskrifter ska undantas gallring, ska bevaras. | Övriga verifikationer får gallras 7 år efter utgången av det räkenskapsår som handlingarna avser. | Övriga verifikationer får gallras 7 år efter utgången av det räkenskapsår som handlingarna avser. Undantag: <i>Verifikationer får gallras efter överföring till ny handling eller databärare, under förutsättning att ursprungets äkthet har säkerställts, innehållets integritet med avseende på de uppgifter som krävs i en</i> |

| Räkenskapsinformation m.m. | Bevarande | Gallring (nuvarande lydelse) | Gallring (föreslagen lydelse) |
|---|--|--|---|
| | | | <i>verifikation inte har förändrats och att myndighetens verifikationer är sökbara och kan presenteras vid behov i minst 7 år.</i> |
| Fakturor, 2 kap. 9 § mervärdesskattelagen (2023:200). | Fakturor som enligt 6 § dessa föreskrifter ska undantas gallring, ska bevaras. | Övriga fakturor får gallras 7 år efter utgången av det räkenskapsår som handlingarna avser. Undantag: Fakturor på papper som har skannats får gallras 3 år efter utgången av det räkenskapsår som handlingarna avser. Verkställande av gallring förutsätter att de skannade bilderna är sökbara och kan presenteras vid behov i minst 7 år. | Övriga fakturor får gallras 7 år efter utgången av det räkenskapsår som handlingarna avser. Undantag: <i>Fakturor får gallras efter överföring till ny handling eller databärare, under förutsättning att ursprungets äkthet har säkerställts, innehållets integritet med avseende på de uppgifter som krävs i en faktura inte har förändrats och att myndighetens fakturor är sökbara och kan presenteras vid behov i minst 7 år.</i> |

4.1 Retroaktivitet

Ändringen i bokföringslagen om avskaffat krav på bevarande av räkenskapsinformation i original träder i kraft den 1 juli 2024. I propositionen anges att om räkenskaper redan har överförts vid själva ikraftträdandet så behöver inte originalen bevaras, under förutsättning att överföringen har skett utan att informationen har förändrats eller förstörts. Räkenskapsinformation som vid ikraftträdandet bevaras i mikroskrift får fortsatt bevaras i den formen under hela bevarandetiden, även om mikroskrift som begrepp tas bort från lag och förordning.¹⁴

Det innebär att om överföring redan har skett till ny handling eller databärare när lagen träder i kraft så får originalhandlingarna som hör till de överförda handlingarna gallras. I propositionen specificeras därmed inte hur långt tillbaka i tiden som den retroaktiva gallringen kan genomföras.

I den senaste ändringen av RA-FS 2018:10, dvs. RA-FS 2023:1, förtydligades att föreskriften kan tillämpas retroaktivt på räkenskapsinformation från och med den 1 januari 2011. Enligt promemorian i samband med ändringen av RA-FS 2023:1 beskrevs att valet av årtal beror på att bokföringslagen ändrades vid det tillfället, med bland annat enklare regler och förkortad arkiveringstid.¹⁵

¹⁴ Proposition 2023/24:78, s. 13, 21, 29-30, 46.

¹⁵ Riksarkivets promemoria 2023-09-20, dnr RA-KS 2023/000925, s. 2.

Samma möjlighet till retroaktiv gallring bör gälla för den här nya ändringen av RA-FS 2018:10 som tas fram under våren 2024, för att praktiskt underlätta myndigheternas tillämpning av föreskriften. Riksarkivet anger därmed en gräns för retroaktiviteten, vilken inte framkommer i propositionen, men som är i linje med Riksarkivets tidigare beslut om retroaktiv tillämpning av RA-FS 2018:10 och som medför en enhetlig tillämpning.

Bättre effektivitet är också ett av huvudmotiven för gallring enligt Riksarkivets gallrings- och bevarandepolicy, *Bevarandet av nutiden*.¹⁶

Vid gallring av räkenskapsinformation som tillkommit innan 2011 behöver myndigheterna ansöka om myndighetsspecifika föreskrifter.

5. Konsekvensanalys

Konsekvenserna av de ändringar som föreslås bedöms framförallt medföra positiva effekter. I propositionen lyfts både tidsmässiga och ekonomiska besparingar, men också platsbesparing eftersom en större mängd pappersmaterial i form av verifikationer och fakturor inte behöver hanteras fysiskt. Det innebär också att myndigheternas digitaliseringsmöjligheter tas tillvara.¹⁷

I propositionen utreds om förstörelse av originalhandlingen kan leda till bevisproblem, men bedömningen är att avskaffandet av bevarandekravet får begränsad betydelse och att ”möjligheterna att beivra brott och genomföra andra kontroller av bokföringen i efterhand i allt väsentligt kunna bibehållas om kravet på bevarande av räkenskapsinformation i den ursprungliga formen tas bort”.¹⁸

Med möjligheten till retroaktiv tillämpning och gallring enligt RA-FS 2018:10 medför också ett utökat utrymme för myndigheter att gallra räkenskapshandlingar som uppkommit innan datum för ikraftträdande, vilket innebär ytterligare besparingar i form av fysiskt utrymme.

En administrativ konsekvens av ändringen av föreskriften blir att myndigheterna behöver uppdatera sina interna dokument och instruktioner till verksamheten.

Som en parentes kan nämnas att när ändringen av 7 kap. 2 § i den förra bokföringslagen (2010:1514) genomfördes, då bevarandet minskades från tio till sju år, togs ingen hänsyn till att 2 § i preskriptionslagen (1981:130) fortfarande anger tio år. Det var den ursprungliga anledningen till bevarande av räkenskapsinformation i tio år i bokföringslagen.

Sammantaget görs bedömningen att några ytterligare konsekvenser enligt förordning (2024:183) om konsekvensutredningar, än de ovan beskrivna, inte har identifierats.

¹⁶ Riksarkivets gallrings- och bevarandepolicy *Bevarandet av nutiden*, Uppsala 1995, s. 4.

¹⁷ Proposition 2023/24:78, s. 1, 26.

¹⁸ Proposition 2023/24:78, s. 28.