

Regeringens proposition

2008/09:123



Förenklad samverkan enligt samtjänstlagen

Prop.
2008/09:123

Regeringen överlämnar denna proposition till riksdagen.

Stockholm den 19 februari 2009

Fredrik Reinfeldt

Mats Odell
(Finansdepartementet)

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen föreslås att lagen (2004:543) om samtjänst vid medborgarkontor ska ändras. Enligt denna lag får statliga myndigheter, en kommun eller ett landsting ingå avtal om att för varandras räkning lämna upplysningar, vägledning, råd och annan sådan hjälp till enskilda och i övrigt handlägga enklare förvaltningsärenden.

Enligt nuvarande bestämmelser måste det s.k. samtjänstavtalet innehålla bl.a. information om varje enskild handläggare i samtjänsten. Vidare krävs regeringens godkännande för att avtalet ska bli gällande och för att senare gjorda justeringar av det ska bli giltiga. Endast gynnande eller neutrala beslut får fattas i samtjänsten. I fråga om förvaltningsuppgifter som innefattar myndighetsutövning är endast sådana uppgifter som räknas upp i lagen tillåtna. Nuvarande ordning innebär att samverkan enligt lagen är omständlig och möjligheterna att förenkla hanteringen av samtjänstavtal och att underlätta samverkan enligt lagen.

Förslagen innebär bl.a. att kravet på regeringens godkännande tas bort liksom kravet på att handläggare ska anges med namn i avtalet. De innebär vidare att begränsningarna avseende vilka typer av beslut som får fattas av handläggarna tas bort. Propositionen innehåller också förslag som innebär att begränsningarna för vilka förvaltningsuppgifter innefattande myndighetsutövning som får förekomma i samtjänst på det statliga området tas bort ur lagen. Regeringen avser dock att föra över dessa begränsningar till en ny förordning. Regeringen avser att i en sådan förordning även införa en generell bestämmelse som ger myndigheterna möjlighet att på det statliga området avtala om andra ärendetyper än de i

förordningen uppräknade under förutsättning att de är av enklare be- Prop. 2008/09:123
skaffenheter.

Ändringarna föreslås träda i kraft den 1 juni 2009.

1	Förslag till riksdagsbeslut	4
2	Förslag till lag om ändring i lagen (2004:543) om samtjänst vid medborgarkontor	5
3	Ärendet och dess beredning	8
4	Lagen om samtjänst vid medborgarkontor	9
5	Bättre möjligheter att samverka	11
5.1	Samverkan enligt samtjänstlagen behöver underlättas	11
5.2	Kravet på regeringens godkännande, verksamhetsredovisning m.m.	14
5.3	Kravet att handläggare ska namnges i avtalet.....	17
5.4	Ändrade beslutsbefogenheter	19
5.5	Uppgifter innefattande myndighetsutövning	22
5.6	Ikraftträdande	31
6	Konsekvenser	32
7	Författningskommentar	33
Bilaga 1	Sammanfattning av delbetänkandet Lättare att samverka – förslag om förändringar i samtjänstlagen (SOU 2008:34) ...	36
Bilaga 2	Betänkandets lagförslag	38
Bilaga 3	Förteckning över remissinstanserna	40
Bilaga 4	Lagrådsremissens lagförslag	41
Bilaga 5	Lagrådets yttrande.....	43
	Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 19 februari 2009 ...	47

1 Förslag till riksdagsbeslut

Prop. 2008/09:123

Regeringen föreslår att riksdagen antar regeringens förslag till lag om ändring i lagen (2004:543) om samtjänst vid medborgarkontor.

2 Förslag till lag om ändring i lagen (2004:543) om samtjänst vid medborgarkontor

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (2004:543) om samtjänst vid medborgarkontor¹

dels att 3, 6 och 7 §§ ska upphöra att gälla,

dels att rubriken närmast före 3 § ska utgå,

dels att 1, 2, 5 och 8 §§ samt rubriken närmast före 5 § ska ha följande lydelse,

dels att det i lagen närmast före 8 § ska införas en ny rubrik av följande lydelse,

dels att det i lagen närmast före 9 § ska införas en ny rubrik som ska lyda "Tillgången till personuppgifter".

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 §²

Statliga myndigheter, en kommun eller ett landsting får ingå avtal om att för varandras räkning lämna upplysningar, vägledning, råd och annan sådan hjälp till enskilda och i övrigt handlägga *enklare* förvaltningsärenden med de begränsningar som anges i denna lag *eller att använda varandras personal till att utföra sådan verksamhet (samtjänst vid medborgarkontor).*

Statliga myndigheter, en kommun eller ett landsting får ingå avtal om att för varandras räkning lämna upplysningar, vägledning, råd och annan sådan hjälp till enskilda och i övrigt handlägga förvaltningsärenden med de begränsningar som anges i denna lag *eller i förordning (samtjänst vid medborgarkontor).*

2 §

Ett samtjänstavtal *skall* ange vilka förvaltningsuppgifter som *skall* omfattas av samtjänsten. *Av avtalet skall också framgå under vilken tid det skall gälla.*

Om samtjänstavtalet omfattar förvaltningsuppgifter som innebär myndighetsutövning eller kräver tillgång till personuppgifter, skall det av avtalet framgå vem som skall utföra uppgifterna och vilken tillgång till personuppgifter denne

Ett samtjänstavtal *ska* ange vilka förvaltningsuppgifter som *ska* omfattas av samtjänsten.

Förvaltningsuppgifter som innefattar myndighetsutövning eller som kräver tillgång till personuppgifter ska anges särskilt i avtalet.

¹ Senaste lydelse av 7 § 2004:860.

² Senaste lydelse 2004:860.

kommer att ha. Det skall också framgå om handläggaren har andra sådana förvaltningsuppgifter och den tillgång till personuppgifter denne i så fall har.

Av avtalet ska det även framgå vilken tillgång till personuppgifter som behövs för att de förvaltningsuppgifter som omfattas av avtalet ska kunna utföras.

Så snart ett samtjänstavtal har träffats eller ändrats ska en kopia av avtalet sändas in till regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer.

Myndighetsutövning m.m.

Om samtjänsten innebär att myndigheterna använder varandras personal till att utföra förvaltningsuppgifter som helt eller delvis innebär myndighetsutövning eller som kräver tillgång till personuppgifter, skall den myndighet som ansvarar för uppgifterna träffa ett särskilt anställnings- eller uppdragsavtal med den som skall utföra dessa uppgifter.

Särskilt avtal

5 §

Om samtjänsten omfattar förvaltningsuppgifter som helt eller delvis innefattar myndighetsutövning eller som kräver tillgång till personuppgifter, ska den myndighet som ansvarar för förvaltningsuppgifterna träffa ett särskilt anställnings- eller uppdragsavtal med den som ska utföra dessa uppgifter.

Kommuner och landsting

8 §

Förvaltningsuppgifter, som en kommun eller ett landsting ansvarar för och som innefattar myndighetsutövning, får omfattas av ett samtjänstavtal endast i sådana fall som anges i andra stycket.

En arbets- eller uppdragstagare som omfattas av ett särskilt avtal enligt 5 § får i den kommunala myndighetens namn

1. ta emot ansökningar om plats och, med undantag för barn som behöver särskilt stöd enligt 2 a kap. 9 § skollagen (1985:1100), fördela platser och lämna erbjudanden om plats för barn i förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg enligt 2 a kap. skollagen,

2. lämna ekonomiskt stöd till inackordering för elever i gymnasieskolan och kommunal vuxenutbildning enligt skollagen,

3. ge tillstånd till att inrätta annat slag av toalett än vattentoalett enligt en kommunal föreskrift, eller

4. *i enklare fall* bevilja parkeringstillstånd för *handikappade*. 4. bevilja parkeringstillstånd för Prop. 2008/09:123
rörelsehindrade.

Denna lag träder i kraft den 1 juni 2009.

3 Ärendet och dess beredning

Lagen (2004:543) om samtjänst vid medborgarkontor (STL), som trädde i kraft den 1 juli 2004, ersatte den i stort sett likalydande lagen (1997:297) om försöksverksamhet med samtjänst vid medborgarkontor. Denna lag ersatte i sin tur lagen (1994:686) om försöksverksamhet med medborgarkontor. Genom STL permanentades försöksverksamheten med samtjänst vid medborgarkontor.

Med stöd av regeringens bemyndigande den 31 maj 2007 tillkallade kommun- och finansmarknadsministern en särskild utredare med uppdrag att bl.a. stödja de statliga myndigheterna i deras arbete med att inrätta lokala servicekontor och att stödja andra samverkansinitiativ (dir. 2007:68). Utredningen antog namnet Utveckling av lokal service i samverkan.

Försäkringskassan, Arbetsförmedlingen och Skatteverket bedriver gemensamt ett arbete för att införa servicekontor där de tre myndigheterna tillsammans möter medborgaren. Under hösten 2007 inkom myndigheterna med en skrivelse till regeringen med förslag på ändringar i STL (dnr Fi2007/7584). Med hänsyn till bl.a. nämnda skrivelse preciserade regeringen utredningens uppdrag i tilläggsdirektiv och tidigare lade översynen av STL (dir. 2007:163).

Utredningen avlämnade i mars 2008 delbetänkandet Lättare att samverka – förslag om förändringar i samtjänstlagen (SOU 2008:34). En sammanfattning av delbetänkandet finns i *bilaga 1*. Utredningens lagförslag återges i *bilaga 2*. Delbetänkandet har remissbehandlats. En förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 3*. Remissyttrandena och en sammanställning över remissvaren finns tillgängliga hos Finansdepartementet (dnr Fi2008/2490).

Lagrådet

Regeringen beslutade den 4 december 2008 att inhämta Lagrådets yttrande över det lagförslag som finns i *bilaga 4*. Lagrådets yttrande finns i *bilaga 5*.

Regeringen har i propositionen valt att inte följa Lagrådets förslag om att regeln om begränsningar av beslutsbefogenheter, i 6 § andra stycket, ska behållas. Regeringen har i övrigt följt Lagrådets förslag och synpunkter. Lagrådets yttrande kommenteras närmare i avsnitt 5.2, 5.4 och 5.5 samt i författningskommentaren. I förhållande till lagrådsremissen har dessutom vissa språkliga och redaktionella ändringar gjorts.

Historik

Lagen (2004:543) om samtjänst vid medborgarkontor (prop. 2003/04:85) ersatte den i stort sett likalydande lagen (1997:297) om försöksverksamhet med samtjänst vid medborgarkontor (prop. 1996/97:90), som i sin tur ersatte lagen (1994:686) om försöksverksamhet med medborgarkontor (prop. 1993/94:187). Lagen tillkom ursprungligen för att möjliggöra för kommuner att inrätta kommunala medborgarkontor, där statliga tjänster skulle utföras.

Den första lagen, lagen (1994:686) om försöksverksamhet med medborgarkontor, gav kommuner möjlighet att för andra huvudmäns, t.ex. statliga myndigheters, räkning utföra förvaltningsuppgifter som inte innefattade myndighetsutövning. Genom avtal kunde kommunen åta sig att utföra uppgifter som ankom på staten, allmän försäkringskassa eller landsting.

Efter att frågan om myndighetsutövning utretts vidare infördes genom lagen (1997:297) om försöksverksamhet med samtjänst vid medborgarkontor möjligheten att avtala om myndighetsutövning. Genom denna lag gjordes också möjligheterna att överföra uppgifter ömsesidiga. Statliga myndigheter, försäkringskassor, kommuner och landsting gavs således samma möjligheter att överlåta utförandet av uppgifter till annan huvudman och att åta sig uppgifter för annan huvudmans räkning. När det gäller uppgifter som innefattar myndighetsutövning begränsades möjligheten till överföring till vissa, i lagen uppräknade, uppgifter.

År 2004 permanentades lagstiftningen genom lagen (2004:543) om samtjänst vid medborgarkontor (STL). Lagen överensstämmer innehållsmässigt i huvudsak med 1997 års lag.

I STL betecknas verksamheten i ett servicekontor med termen samtjänst, vilken kommer att användas i det följande.

Lagens tillämpningsområde

I 1 § STL finns en regel om att statliga myndigheter, en kommun eller ett landsting får avtala om att för varandras räkning utföra vissa uppgifter. Enligt bestämmelsen får de avtala om att för varandras räkning lämna upplysningar, vägledning, råd och annan sådan hjälp till enskilda och i övrigt handlägga *enklare förvaltningsärenden* med de begränsningar som anges i lagen.

Om en verksamhet utvecklas och bedrivs inom ramen för ett sådant samtjänstavtal gäller dels ett antal krav på själva avtalet, dels ett antal restriktioner för den verksamhet som bedrivs inom avtalets ram.

STL reglerar inte samverkan mellan myndigheter i allmänhet och hindrar därför inte myndighetssamverkan i former som inte regleras i lagen. Vidare ger lagen inte förutsättningar för myndighetsgemensamma eller gränsöverskridande tjänster eller ärenden. Ärenden kan handläggas i ett sammanhang, men ansvaret åvilar fortfarande respektive myndighet.

När det gäller samtjänstens innehåll skiljer lagen mellan å ena sidan förvaltningsuppgifter som innefattar myndighetsutövning eller kräver tillgång till personuppgifter, och å andra sidan övriga förvaltningsuppgifter.

När det gäller förvaltningsuppgifter som *inte innefattar myndighetsutövning* finns, utöver att det ska handla om ”enklare förvaltningsärenden”, inga sakliga begränsningar för vilka tjänster som får finnas i ett servicekontor. Myndigheter kan alltså i princip fritt välja vilka tjänster som ska ingå i ett servicekontor så länge de inte innefattar myndighetsutövning eller kräver tillgång till personuppgifter. Detta gäller oavsett om de ingående ärendena är statliga eller kommunala. I 1 § STL nämns som exempel på sådana serviceuppgifter ”att lämna upplysningar, vägledning, råd och annan liknande hjälp till enskilda”.

När det däremot rör sig om tjänster som *innefattar myndighetsutövning* finns flera begränsningar i STL. Begränsningarna avser dels vilka ärendetyper som över huvud taget får förekomma, dels vilka typer av beslut som får fattas av handläggaren i samtjänsten. För det första får samtjänsten omfatta myndighetsutövning endast i vissa, i 7 och 8 §§ angivna, fall. Det rör sig om sammanlagt fyra statliga och fyra kommunala ärendetyper. För det andra är utrymmet för myndighetsutövning begränsat genom att handläggaren enligt 6 § andra stycket STL endast får fatta gynnande eller neutrala beslut. Enligt nämnda bestämmelse får samtjänsten inte omfatta beslut om att avslå eller avvisa en framställning, eller att återkalla ett tillstånd eller ett annat gynnande beslut. Den får inte heller omfatta rättelse eller omprövning av beslut, eller beslut om återkrav av en utbetald förmån.

Avtalens innehåll

I 2 § STL finns ett antal krav på vad ett samtjänstavtal ska innehålla. Samtliga samtjänstavtal måste ange vilka förvaltningsuppgifter som ingår i samtjänsten. I avtalet måste också anges för vilken tid det ska gälla.

Om samtjänsten omfattar förvaltningsuppgifter som innefattar myndighetsutövning eller kräver tillgång till personuppgifter ställs högre krav på precision i avtalen. I lagen användes ursprungligen begreppet personregister. I samband med att lagen permanentades ersattes detta begrepp med begreppet personuppgifter för att uppnå överensstämmelse med personuppgiftslagens (1998:204) definitioner (prop. 2003/04:85 s. 15). Enligt 2 § andra stycket STL ska det, om samtjänsten omfattar förvaltningsuppgifter som innefattar myndighetsutövning eller kräver tillgång till personuppgifter, av samtjänstavtalet framgå vem som ska utföra uppgifterna och vilken tillgång till personuppgifter denne kommer att ha. I det övergripande samtjänstavtalet måste alltså den enskilda personen som kommer att arbeta med myndighetsutövningsuppgifter eller få tillgång till personuppgifter identifieras. Vidare ska det i samtjänstavtalet också framgå om handläggaren i övrigt har sådana uppgifter och den tillgång till personuppgifter som denne i sådana fall har.

För att bli gällande måste ett sam tjänst avtal enligt 3 § första stycket STL godkännas av regeringen. Godkännandet får delegeras till en myndighet, vilket inte skett. Ett godkännande kan enligt 3 § andra stycket STL återkallas ”om ändrade förhållanden kräver det eller om det finns andra särskilda skäl”.

Enligt 4 § STL ska myndigheter som träffat sam tjänst avtal, på det sätt regeringen bestämmer, redovisa hur verksamheten bedrivits. Regeringen kan delegera denna möjlighet till en myndighet, vilket dock inte skett.

När sam tjänsten omfattar förvaltningsuppgifter som helt eller delvis innefattar myndighetsutövning eller kräver tillgång till personuppgifter måste, enligt 5 § STL, den myndighet som ansvarar för uppgifterna träffa ett särskilt anställnings- eller uppdragsavtal med den som ska utföra uppgifterna. Syftet med detta krav är att knyta den handläggare som utför sådana uppgifter till den myndighet som ansvarar för uppgifterna. Genom ett sådant avtal knyts personen till den ansvariga myndigheten och myndighetsutövningen kan därigenom bedrivas som en del av den ordinarie verksamheten (prop. 1996/97:90 s. 44). Det är på så sätt aldrig fråga om att använda en annan myndighets personal för myndighetsutövande uppgifter eller för uppgifter som kräver tillgång till personuppgifter, eftersom handläggaren genom det individuella avtalet ingår i den egna personalen. En myndighets ansvar kan således inte överlåtas på någon annan myndighet när det är fråga om förvaltningsuppgifter som innefattar myndighetsutövning eller som kräver tillgång till personuppgifter.

När det gäller kommunala uppgifter innebär regeln i 8 § en utvidgning av möjligheterna att delegera kommunala beslut. Kommunal beslutanderätt får nämligen enligt 6 kap. 33 § kommunallagen (1991:900) delegeras till den som är anställd i kommunen, men däremot inte till en uppdragstagare.

Av 9 § STL följer att handläggaren bara får ges tillgång till de personuppgifter som krävs för de förvaltningsuppgifter han har att utföra.

5 Bättre möjligheter att samverka

5.1 Samverkan enligt sam tjänstlagen behöver underlättas

Regeringens bedömning: Det finns behov av en förenklad hantering av sam tjänst avtal och en större flexibilitet vid utformningen av verksamhet med sam tjänst.

Sam tjänstverksamhet bör ses som en del av myndigheternas ordinarie verksamhet.

Utredningens bedömning: Överensstämmer i huvudsak med regeringens bedömning.

Remissinstanserna: Många remissinstanser, däribland *Verket för förvaltningsutveckling (Verva)*, *Lomma kommun* och *Vilhelmina m.fl. kommuner*, bedömer att utredningens förslag bidrar till en effektivare

offentlig service och en förbättrad service för enskilda och företag. *Västerbottens läns landsting m.fl.* anser också att rättsäkerheten och skyddet för den enskildes integritet samtidigt upprätthålls. *Torsby kommun* betonar att lagstiftningen måste både förenklas och förtydligas för att samverkan mellan olika parter ska komma till stånd och utvecklas. *Verket för näringslivsutveckling (Nutek)* anser att det är positivt att utredningen fokuserar inte enbart på effektivitetsvinsterna för myndigheter och kommuner utan även på företagarnas behov. Samtjänstlagen som den ser ut i dag är, enligt Nutek, ett hinder för att kunna ge den effektiva samverkan som krävs för en god service. *Sveriges Kommuner och Landsting (SKL)* anser att de föreslagna ändringarna är ett steg i rätt riktning och anför att det är positivt att det sker en lokal förankring av statlig verksamhet. *Sveriges Kommunaltjänstemannaförbund* anser att det finns behov av en ännu mer utvecklad samverkan mellan olika myndigheter och mellan den statliga och kommunala förvaltningen. *Företagarna* anför att det är viktigt att staten inte bara undanröjer hinder för samverkan, såsom i nu aktuella förslag, utan även aktivt som ägare ser till att de statliga verksamheterna verkligen samverkar.

Flera remissinstanser, däribland *Glesbygdverket*, *Älvdalens kommun*, *Storumans kommun* och *Företagarna*, anser att samverkan mellan myndigheter är viktigt för att bibehålla en god service i gles- och landsbygden och menar att förslagen kan bidra till detta. *Svalövs kommun*, som i huvudsak är positiv till förslagen, anför dock att kommunen kan känna en oro för att underlättandet av samtjänst kan innebära att myndigheter lättare väljer att avveckla fullservice på mindre orter.

Vad gäller utredningens utgångspunkter understryker *Statskontoret*, *Glesbygdverket* samt *Riksorganisationen Hela Sverige ska leva* att samverkan bör betraktas på samma sätt som myndigheternas ordinarie verksamhet. *Länsstyrelsen i Västra Götalands län m.fl.* delar uppfattningen att onödig reglering av myndigheternas samverkansarbete bör undvikas.

Några remissinstanser efterfrågar mer kunskap om och analys av olika samarbetsformer. Enligt bl.a. *Verva* och *Huddinge kommun* finns behov av analys av i vilken utsträckning den aktuella samverkan kommit till stånd på grund av de faktiska medborgarbehoven.

Skälen för regeringens bedömning

Från det att försöksverksamheten med samtjänst vid medborgarkontor infördes år 1994 fram till år 2006 har endast ett fåtal ansökningar om godkännande av samtjänstavtal kommit in till och godkänts av regeringen. Under senare år har det dock skett en stor förändring och ärendetillströmningen hos regeringen har ökat markant. Som tidigare nämnts bedriver Försäkringskassan, Skatteverket och Arbetsförmedlingen ett samverkansprojekt för att runt om i landet införa servicekontor där de tre myndigheterna möter medborgaren. Regeringen har fram till i dag godkänt ett 20-tal avtal rörande samtjänst vid servicekontor på över 200 olika orter runt om i landet. Hittills har bl.a. Skatteverket, Försäkringskassan, Arbetsförmedlingen, polismyndigheter och kommuner utnyttjat möjligheten att sluta avtal om samtjänst.

Regeringen har dock erfarit att hanteringen av samttjänsttaval anses som omständlig och att lagen ofta upplevs som oflexibel och inte riktigt kan tillgodose de behov som finns. Exempelvis ses kravet på regeringens godkännande även vid mindre justeringar av avtalet som oproporionerligt. Kravet på godkännande kan också orsaka problem när det gäller att rekrytera personal till samttjänsten. Den enskilde handläggarens anställning eller uppdrag blir beroende av om och när beslut om godkännande fattas av regeringen. Det kan också finnas behov av att samverka kring helt andra ärendetyper än det fåtal som anges i lagen (2004:543) om samttjänst vid medborgarkontor (STL). Lagen upplevs därför som mycket begränsande.

Regeringen kan konstatera att det finns en allt större efterfrågan av sådana samverkanslösningar som STL möjliggör. Av remissinstansernas svar att döma finns också ett stort intresse för samttjänst. Flera remissinstanser har även betonat den betydelse som denna samverkan har för att kunna bibehålla en god service i lands- och glesbygd. Remissinstansernas svar tyder dock på att lagen i dag är byråkratisk och tungrodd och att den inte tillgodoser alla behov fullt ut.

I regeringens förklaringen 2006 konstaterar regeringen att organisations- och strukturförändringar är nödvändiga för att effektivisera den statliga förvaltningen och anpassa verksamheten till nya krav. Regeringen understryker också att samhällsservice ska finnas att tillgå i hela landet. Även om statliga myndigheter koncentrerar sin verksamhet till större orter är det viktigt att de har en lokal närvaro så att medborgare och företag kan få en god service. Myndigheterna bör säkra detta genom att utveckla nya organisations- och arbetsformer och genom att samverka i högre grad. Regeringen vill därför främja servicesamverkan för att myndigheter, kommuner och landsting ska kunna erbjuda en effektiv och lätt tillgänglig service för medborgarna i hela landet. Regeringens bedömning är att det finns ett behov av att underlätta samverkan enligt STL och ett behov av en förenklad hantering av samttjänsttavalen. I det följande redovisar regeringen därför en rad förslag som syftar till att uppnå detta.

En viktig utgångspunkt för regeringens förslag är att samverkan i medborgarmötet så långt det är möjligt bör ses som en del av myndigheternas ordinarie verksamhet. Utförandet av en myndighets förvaltningsuppgifter inom ramen för en samttjänst bör underställas samma krav och regler som de som utförs inom ramen för myndighetens ordinarie verksamhet. Detta får konsekvenser för utformningen av den rättsliga regleringen på så sätt att när det finns generellt tillämpliga bestämmelser bör dessa gälla, medan specialreglering bör undvikas i så stor utsträckning som möjligt.

En annan utgångspunkt för regeringens förslag är att överreglering bör undvikas. Författningsreglering bör användas endast när just den formen är påkallad. Regleringen bör inte vara onödigt detaljerad och den bör göras på rätt nivå i normhierarkien.

I detta sammanhang är det viktigt att beakta att de intressen som ligger bakom den förvaltningsrättsliga regleringen av kommuners och statliga myndigheters verksamhet är delvis motstridiga. Exempelvis kan kravet på effektivitet stå i motsats till kravet på rättssäkerhet och insyn. Kraven på insyn kan i sin tur stå i motsats till kraven på effektivitet och

integritet. Den rättsliga regleringen och andra styråtgärder bygger därför alltid på en avvägning mellan dessa värden. Inom arbetet med servicekontor kan avvägningar krävas mellan t.ex. tillgänglighet och integritet. Andra gånger kan de olika kraven förstärka varandra, och enskilda åtgärder kan stärka flera värden. Detta återspeglas också i samband med samarbetet i servicekontor. De syften som bär upp arbetet med service i samverkan är såväl större tillgänglighet till förvaltningens tjänster som större intern effektivitet hos myndigheterna.

5.2 Kravet på regeringens godkännande, verksamhetsredovisning m.m.

Regeringens förslag: Kravet på att det i sam tjänstavtalet ska anges under vilken tid avtalet ska gälla tas bort.

Kravet på att regeringen ska godkänna ett sam tjänstavtal för att det ska bli gällande tas bort. Som en konsekvens tas även regeringens möjlighet att återkalla ett godkännande bort.

En kopia av sam tjänstavtalet ska, så snart det har träffats eller ändrats, sändas in till regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer.

Regeringens bedömning: Regeringen avser att ge Kammarkollegiet i uppdrag att följa upp verksamhet som bedrivs enligt sam tjänstlagen. Kammarkollegiet får även i uppdrag att fungera som ett stöd för myndigheter, kommuner och landsting som samverkar enligt sam tjänstlagen.

Utredningens förslag: Överensstämmer inte i alla delar med regeringens förslag. Utredningens förslag innebär att även bestämmelsen om verksamhetsrapporter i 4 § STL upphävs. Utredningens förslag innehåller inte någon bestämmelse om att kopior av sam tjänstavtalen ska sändas in till regeringen eller myndighet regeringen bestämmer.

Remissinstanserna: En stor majoritet av remissinstanserna, däribland *Rikspolisstyrelsen*, *Migrationsverket*, *Försäkringskassan*, *Skatteverket*, *Kronofogdemyndigheten*, *länsstyrelserna* och *Sveriges Kommuner och Landsting (SKL)*, tillstyrker utredningens förslag eller har ingen erinran mot förslagen. Bland andra *Arbetsförmedlingen* och *Svalövs kommun* anser det positivt att kravet på regeringens godkännande tas bort. *Dalarnas läns landsting* däremot motsätter sig ett borttagande av kravet på regeringens godkännande av sam tjänstavtalen. Landstinget menar att staten måste ta ett övergripande ansvar för den organisationsmakt som i dag är delegerad till de statliga myndigheterna och som i dag saknar samordning.

Statskontoret, som tillstyrker utredningens förslag, anser att lagen bör kompletteras med att regeringen ser till att det sker en kontinuerlig uppföljning av den samverkan som sker i servicekontor. *Länsstyrelsen i Västernorrlands län* föreslår att länsstyrelserna via förordning åläggs att svara för tillsyn av verksamheten vid servicekontor och att verksamhetsredovisning som följd härav årligen lämnas till länsstyrelsen.

Kravet på att avtalets giltighetstid ska anges tas bort

I 2 § första stycket STL finns ett krav på att avtalets giltighetstid ska anges i avtalet. Kravet kom till när lagen var tidsbegränsad. Tidigare föreskrev bestämmelsen att avtalet inte fick gälla längre än till det datum då lagen vid varje tillfälle skulle upphöra att gälla. När lagen permanentades omformulerades kravet till ett allmänt krav att avtalet ska gälla för begränsad tid. Ändringen kommenterades inte särskilt i förarbetena.

Det är i och för sig naturligt att myndigheter som ingår en överenskommelse om samverkan begränsar eller på annat sätt bestämmer den tid som överenskommelsen ska gälla. Det finns dock ingen anledning att ha ett lagstadgat krav på detta. Regeringen föreslår därför att kravet på att det av avtalet ska framgå under vilken tid det ska gälla tas bort.

Kravet på regeringens godkännande av ett samtjänstavtal tas bort

Kravet i 3 § första stycket STL på att regeringen ska godkänna ett samtjänstavtal för att det ska bli gällande härrör från den tid då lagen var tidsbegränsad och verksamheten var en försöksverksamhet. I lagens förarbeten sägs att syftet med kravet på godkännande är att regeringen ska pröva om förvaltningsuppgifterna i en samtjänst ligger inom de begränsningar som lagen ställer upp. Det framhålls emellertid att det ankommer på varje myndighet att självständigt pröva om den tilltänkta verksamheten ligger inom ramen för lagen. Man påpekar också att detta inte heller skiljer sig från vad som gäller för all annan myndighetsverksamhet. Myndigheterna måste i alla beslut om verksamhetens inriktning ta ställning till om besluten ligger inom ramen för lagar och andra författningar som styr myndigheternas verksamhet.

Kravet på regeringens godkännande är ett främmande inslag i den svenska modellen för myndighetsstyrning. Det är en grundförutsättning för all offentlig verksamhet att myndigheterna sköter sin verksamhet på ett författningsenligt sätt. När så inte sker finns det etablerade former för att hantera detta, t.ex. genom överklaganden av beslut och genom olika former för ansvarutkrävande. Detta grundläggande förtroende för myndigheters sätt att fatta strategiska beslut måste gälla för verksamhet vid servicekontor på samma sätt som för all annan verksamhet.

Nuvarande ordning kräver att varje justering av ett samtjänstavtal måste godkännas av regeringen. Det kan vara svårt att i detalj förutse den exakta inriktningen av en verksamhet och ett samtjänstavtal kan därför behöva justeras flera gånger. Om myndigheterna ska ha förutsättningar att på allvar utveckla mer omfattande verksamhet blir kravet på att regeringen ska godkänna varje förändring i ett avtal orimligt betungande för myndigheterna.

När det gäller kommunerna framstår det som olämpligt att regeringen förprövar kommunala beslut. Regeringen har ju, till skillnad från när det gäller statliga myndigheter, inga generella rättsliga möjligheter att styra kommunerna i de aktuella avseendena.

Regeringen anser mot bakgrund av vad som nämnts att det inte finns några särskilda skäl att behålla kravet på godkännande av avtalen.

Dalarnas läns landsting, som anser att detta krav bör vara kvar, menar att staten måste ta ett övergripande ansvar för organisationsmakten. Det bör i anledning av detta framhållas att regeringens godkännande av samtjänstavtalen i dag inskränker sig till en prövning av om förvaltningsuppgifterna i en samtjänst ligger inom de begränsningar som lagen ställer upp. Regeringen gör alltså ingen bedömning av samtjänstavtalens lämplighet i sig eller av servicekontorens geografiska placering.

Om kravet på regeringens godkännande tas bort behövs inte längre någon möjlighet för regeringen att återkalla ett godkännande. Det framstår inte heller som nödvändigt att, utöver de vanliga medel som står till buds för myndighetsstyrning, bevara någon möjlighet för regeringen att ingripa. Regeringen föreslår därför att 3 § STL upphävs.

Kravet på verksamhetsredovisning kvarstår

Utredningen har föreslagit att bestämmelsen om verksamhetsredovisning i 4 § STL ska tas bort. Utredningen anser att behovet av styrning och uppföljning bör tillgodoses på samma sätt som på andra utvecklingsområden, t.ex. genom att regeringen ger ett uppdrag till en lämplig myndighet att följa upp verksamheten.

Utvecklingen på samtjänstområdet har hittills präglats av stor försiktighet. Inriktningen bör nu vara att skapa ett mer flexibelt system som är lätthanterligt för de myndigheter, kommuner och landsting som samverkar enligt STL och som i sin tur kan bidra till bl.a. större tillgänglighet till offentliga tjänster för medborgarna. Vid en övergång till ett mer öppet och flexibelt system kan det enligt regeringen dock finnas behov av att behålla en viss kontroll. Regeringen anser därför att kravet i 4 § STL på att verksamhetsredovisning ska ske tills vidare bör behållas. Regeringen anser vidare, i likhet med vad *Statskontoret* anfört, att detta krav bör kompletteras med ett myndighetsuppdrag att löpande följa upp verksamhet som bedrivs med stöd av STL. Regeringen anser även att det kan vara lämpligt att ge den uppföljande myndigheten i uppdrag att också fungera som ett stöd för de myndigheter, kommuner och landsting som samverkar enligt STL så att avtalen och verksamheten utformas på bästa sätt. En sådan stödjande uppgift skulle kunna vara att ta fram mallar för hur samtjänstavtal kan utformas. Även handledning i form av t.ex. en handbok skulle kunna utgöra ett betydelsefullt stöd. *Länsstyrelsen i Västernorrlands län* har föreslagit att länsstyrelserna ska åläggas att svara för tillsyn av samtjänstverksamhet. Enligt regeringen framstår det dock inte som lämpligt att fördela denna uppgift på flera myndigheter. Med hänsyn bl.a. till att den uppföljande myndigheten även bör kunna fungera som ett stöd för avtalsslutande myndigheter är det av stort värde om kunskapen kan samlas på ett ställe. Regeringen avser att genom förordning lämna detta uppdrag till Kammarkollegiet.

Lagrådet har anfört att komplikationer till följd av att oacceptabla avtal redan hunnit tillämpas skulle kunna undvikas om den av regeringen utsedda myndigheten på ett tidigt stadium kan påpeka felaktigheter i avtal, t.ex. överskridande av föreskrivna befogenheter. Lagrådet förordar därför att det i lagen införs en bestämmelse om att kopior av samtjänstavtal, så snart dessa träffats, ska sändas in till vederbörande

myndighet. Regeringen delar denna uppfattning och anser i likhet med Lagrådet att det bör införas en sådan bestämmelse i lagen. Regeringen föreslår att en kopia av samtjänstavtalet, så snart det har träffats eller ändrats, ska sändas in till regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer. Eftersom regeringen avser att Kammarkollegiet ska bli uppföljande myndighet kommer kopior av avtalen att behöva sändas in till denna myndighet.

5.3 Kravet att handläggare ska namnges i avtalet

Regeringens förslag: Kravet på att i det i avtalet ska anges vem som ska utföra uppgifter som innefattar myndighetsutövning eller som kräver tillgång till personuppgifter och vilken tillgång till personuppgifter denne kommer att ha tas bort. I konsekvens med detta slopas även kravet på att det av avtalet ska framgå om handläggaren har andra sådana förvaltningsuppgifter och den tillgång till personuppgifter denne i så fall har.

Förvaltningsuppgifter som innefattar myndighetsutövning eller som kräver tillgång till personuppgifter ska anges särskilt i avtalet. I avtalet ska det även anges vilken tillgång till personuppgifter som behövs för att uppgifterna enligt avtalet ska kunna utföras.

Utredningens förslag: Överensstämmer i sak med regeringens förslag.

Remissinstanserna: En stor majoritet av remissinstanserna, däribland *Länsstyrelsen i Västra Götalands län*, *Söderhamns kommun* och *Vilhelmina kommun*, tillstyrker utredningens förslag eller har ingen erinran mot förslagen. *Arbetsförmedlingen m.fl.* välkomnar att kravet på angivande av personuppgifter i samtjänstavtalet tas bort.

Dalarnas läns landsting, som motsätter sig förslaget, menar att ett borttagande av kravet kan försvåra möjligheterna att samverka med kommunerna i hälso- och sjukvårdsfrågor. Risken eller farhågor för att integritetskänslig patientinformation används vid beslut till den enskildes nackdel kan också rubba den enskildes förtroende för sjukvården. Oklarheter om hur information överförs mellan myndigheter och vem som överfört den utgör enligt landstinget ett rättssäkerhetsproblem.

Datainspektionen anser att det av samtjänstavtalen bör framgå dels att de regler som gäller för myndigheten i den vanliga verksamheten, t.ex. i fråga om personuppgiftshantering, också gäller vid ett servicekontor, dels personuppgiftsansvarets placering. Inspektionen anser att man i det fortsatta lagstiftningsärendet noga bör analysera frågor om personuppgiftsansvar. Det får inte råda några oklarheter om vilken av de inblandade myndigheterna som är ansvarig för en viss behandling av personuppgifter.

Skälen för regeringens förslag

Om samtjänstavtalet omfattar förvaltningsuppgifter som innefattar myndighetsutövning eller kräver tillgång till personuppgifter ska det, enligt 2 § andra stycket STL, av avtalet framgå vem som ska utföra

uppgifterna och vilken tillgång till personuppgifter denne kommer att ha. Varje enskild handläggare med sådana arbetsuppgifter ska således anges med namn i sam tjänstavtalet. Det ska också framgå om handläggaren i övrigt, i sina andra anställningar eller uppdrag, har sådana arbetsuppgifter och den tillgång till personuppgifter denne i sådana fall har. I ett sam tjänstavtal kan det således bli nödvändigt att ange en mängd uppgifter enbart för en enskild handläggare. Dessa krav medför att sam tjänstavtalet måste justeras varje gång det sker ett personalskifte eller då en arbetsuppgift för en handläggare ändras i utvidgande riktning. Enligt nuvarande ordning kräver varje sådan ändring av avtalet dessutom regeringens godkännande. För myndigheter som sluter sam tjänstavtal som t.ex. omfattar verksamheter med många inblandade handläggare kan den administrativa belastningen bli oproportionerligt stor.

Dalarnas läns landsting anser att oklarheter om hur information överförs mellan myndigheter och vem som överfört den utgör ett rättssäkerhetsproblem. Frågor om skyddet för den enskildes integritet bör självklart tas på största allvar. Vid bedömningen av om man bör vidta åtgärder för att förenkla hanteringen av sam tjänstavtalen får emellertid detta skyddsintresse vägas mot andra intressen.

Först och främst bör det betonas att sam tjänstavtalet inte har någon självständig betydelse för myndighetens eller handläggarens ansvar. Exempelvis saknar sam tjänstavtalet självständig betydelse för tillämpningen av reglerna i 20 kap. BrB om straffansvar för tjänstefel m.m., reglerna om skadeståndsansvar för arbetsgivare i 3 kap. 1 § skadeståndslagen (1972:207), SkL, reglerna om det allmännas skadeståndsansvar vid myndighetsutövning i 3 kap. 2 § SkL, reglerna om det allmännas ansvar för felaktiga upplysningar och råd i 3 kap. 3 § SkL och reglerna om arbetstagares skadeståndsansvar i 4 kap. 1 § SkL. Ansvarsfrågorna är i stället beroende av det anställnings- eller uppdragsavtal som sluts med den enskilde handläggaren. Det förhållandet att handläggaren namnges i sam tjänstavtalet saknar således betydelse för de inblandade myndigheternas ansvar gentemot varandra och gentemot enskilda. Det saknar också betydelse för handläggarens ansvar gentemot de inblandade myndigheterna.

Det kan även påpekas att det inte finns någon generell skyldighet för myndigheter att på ett samlat sätt dokumentera varje enskild anställds tillgång till personuppgifter. Detta gäller även för den som är deltidsanställd i flera myndigheter. En lättnad i kravet enligt 2 § andra stycket STL innebär alltså inte att integritetsskyddet blir lägre i sam tjänsten än i myndigheternas verksamhet i övrigt.

Om kravet på att dessa uppgifter ska anges i sam tjänstavtalet tas bort kommer det fortfarande att finnas dokumentation av vilka uppgifter enskilda handläggare har i och utanför sam tjänsten. Detta framgår av anställningsbeslut, förordnanden, arbetsbeskrivningar och liknande styrande dokument på samma sätt som för andra anställda. Vidare är tillgången till personuppgifter dokumenterad och begränsad genom beslut om behörigheter. Även här kommer förhållandena för handläggare i servicekontoret att vara identiska med de som gäller för andra anställda. Den enda skillnaden mot andra anställda är att dessa beslut m.m. finns i fler än en myndighet.

Det bör även framhållas att det i praktiken knappast kommer att vara aktuellt med någon mer omfattande blandning av olika ärenden hos olika myndigheter. Dessutom innebär regeringens förslag, vilket behandlas i avsnitt 5.5, en inte lika långtgående lösning som den som utredningen föreslog i fråga om vilka statliga ärenden som samtjänsten får omfatta. De praktiska konsekvenserna av ett borttagande av kravet på att i samtjänstavtalet namnge varje enskild handläggare och i detalj beskriva vilken tillgång handläggaren kommer att ha till personuppgifter i och utanför samtjänsten framstår som mycket begränsade. Dessutom finns kravet i 9 § STL som innebär att handläggaren bara får ges tillgång till de personuppgifter som krävs för arbetsuppgifterna.

Vid en samlad bedömning anser regeringen att de praktiska kraven på förenkling av avtalshandlingen väger betydligt tyngre än de mycket begränsade integritetsrisker som skulle kunna tänkas uppstå till följd av ett slopande av kravet i 2 § andra stycket STL på att enskilda handläggare ska anges med namn. Regeringen föreslår därför att detta krav tas bort. Genom att ta bort detta krav bortfaller också kravet på att det i samtjänstavtalet ska anges vilka förvaltningsuppgifter och vilken tillgång till personuppgifter dessa handläggare har utanför sitt arbete i samtjänsten.

Det är dock fortfarande viktigt att det i samtjänstavtalet dokumenteras vilken hantering av personuppgifter som sker i medborgarkontoret. Regeringen föreslår därför att det i samtjänstavtalet särskilt ska anges vilka förvaltningsuppgifter som kräver tillgång till personuppgifter. Det bör också anges vilken tillgång till personuppgifter som behövs för att dessa förvaltningsuppgifter ska kunna utföras.

Regeringen föreslår vidare att det i avtalet särskilt ska anges om det förekommer förvaltningsuppgifter som innefattar myndighetsutövning. Samtjänstavtalet kommer därmed att ange all hantering av personuppgifter och samtliga förvaltningsuppgifter innefattande myndighetsutövning som samtjänsten kommer att omfatta.

Datainspektionen anser att personuppgiftsansvarets placering lämpligen bör anges i samtjänstavtalet. Regeringen instämmer i att det kan vara lämpligt att parterna förtydligar detta i samtjänstavtalet. Det bör däremot inte uppställas något krav om detta i lag eftersom fördelningen av personuppgiftsansvaret redan följer och regleras av personuppgiftslagen (1998:204). Utgångspunkten är att överregleringar bör undvikas. Regeringen vill därför inte heller föreslå något lagkrav på att det i samtjänstavtalet ska informeras om att de regler som gäller för myndigheten i den ordinarie verksamheten också gäller i samtjänsten.

5.4 Ändrade beslutsbefogenheter

Regeringens förslag: Begränsningarna avseende vilka typer av beslut som får fattas av handläggare i samtjänst tas bort.

Utredningens förslag: Överensstämmer med regeringens förslag.

Remissinstanserna: En stor majoritet av remissinstanserna tillstyrker eller har ingen erinran mot utredningens förslag. *Arbetsförmedlingen* m.fl. välkomnar att begränsningen till gynnande beslut tas bort.

Dalarnas läns landsting motsätter sig dock förslaget och menar att ett borttagande av regeln innebär att risken ökar för att information som patienten lämnat till sjukvården i förtroende kan komma att användas i ett beslut som är till dennes nackdel.

Skälen för regeringens förslag

Det är en självklar utgångspunkt och ett grundläggande rättssäkerhetskrav att den myndighet som enligt lag eller författning är ansvarig för ett visst ärende också har kontroll över det sätt på vilket dess uppgifter utförs. Detta inbegriper kontroll och styrning över vem som utför uppgifterna. Myndigheten måste se till att dessa personer har en adekvat kompetens, erforderlig utbildning och i övrigt de förutsättningar som krävs för att de ska kunna fatta korrekta beslut. Det är under inga omständigheter acceptabelt att myndigheterna efterger några krav på sina beslutsfattande handläggare. Detta gäller samtliga myndighetens anställda eller uppdragstagare, oavsett om de är anställda på hel- eller deltid och oavsett om de har ytterligare anställningar vid andra myndigheter. Myndigheten skapar förutsättningar för denna kontroll genom att upprätta ett anställnings- eller uppdragsavtal direkt med den enskilda handläggare som ska ha ansvar för handläggningen av myndighetens ärenden i samtjänsten. Därigenom blir handläggningen en del av myndighetens ordinarie verksamhet. Förhållandet mellan handläggaren och myndigheten, mellan handläggaren och den enskilde, samt mellan myndigheten och den enskilde kommer att styras av samma regler som styr verksamheten i övrigt.

I 6 § andra stycket STL finns en bestämmelse om att handläggaren endast får fatta beslut som till sitt innehåll är gynnande eller neutralt. De handläggare med myndighetsutövande uppgifter som arbetar i en samtjänst har således begränsade beslutsbefogenheter jämfört med andra anställda eller uppdragstagare med motsvarande uppgifter. Begränsningsregeln innebär därmed att vissa handläggares beslutsbefogenheter begränsas i förhållande till vad som gäller för andra handläggare, trots att det ställs samma krav på dem och trots att de omfattas av samma ansvarsregler. Det saknas tydlig motivering till dessa begränsningar i lagens förarbeten.

Dalarnas läns landsting menar att ett borttagande av regeln innebär en ökad risk för att information används felaktigt i beslut som är till nackdel för den enskilde. En viktig utgångspunkt är enligt regeringen att samtliga beslut, såväl gynnande som negativa, ska vara korrekta. Vidare ska samma kontroll, kompetens, ansvar etc. som hänger samman med beslutsfattande gälla oavsett om beslutsfattandet sker inom en myndighets ordinarie verksamhet eller i samtjänst, och oavsett om beslutsfattandet mynnar ut i ett gynnande eller negativt beslut för den enskilde.

Enligt regeringens mening saknas tillräckliga skäl för en särskild lagreglering av handläggarens befogenheter utöver vad som gäller för alla statligt eller kommunalt anställda. Enligt regeringen bör utgångs-

punkten vara att samma regler ska gälla för all myndighetens ärendehandläggning. Regeringen föreslår därför att samtliga begränsningar i 6 § andra stycket STL tas bort.

Lagrådet, som konstaterar att regeringens förslag kommer att innebära en klar utvidgning av det statliga området för samtjänst, har utifrån integritets- och rättssäkerhetsaspekter i fråga om hantering av sekretessbelagda uppgifter i samtjänsten ifrågasatt regeringens förslag. Lagrådet har vidare förordat att den enligt Lagrådet viktiga begränsningsregel i fråga om beslutsbefogenheter som finns i 6 § andra stycket STL ska behållas i lagen. I sitt yttrande anför Lagrådet följande angående 6 §. ”I andra stycket finns en uttrycklig regel om vad samtjänsten inte får omfatta. Regeln innehåller viktiga begränsningar av beslutsbefogenheterna. Dessa avser huvudsakligen för enskild viktiga och betungande beslut som kan drabba denne mycket hårt och som knappast kan inordnas i den servicefunktion som samtjänsten ska tillgodose. Förslaget innebär att denna från rättssäkerhetssynpunkt viktiga regel ska upphävas. Det medför att beslutens beskaffenhet i själva verket inte kommer att spela någon större roll. Vad gäller samtjänst inom det statliga området kan regler i den planerade förordningen eventuellt komma att ersätta andra stycket i nuvarande 6 §. Vad beträffar det kommunala området kommer någon motsvarighet till begränsningsregeln i 6 § över huvud inte att finnas. Besluten som anges i 6 § är sådana som kräver specialkunskaper och förvärvad erfarenhet på ett område. Det kan således ifrågasättas om exempelvis de som har sin huvudsakliga anställning hos polismyndighet eller arbetsförmedling ska ges rätt att meddela dylika beslut på annan myndighets område.”

En viktig utgångspunkt för regeringens förslag är att samverkan så långt det är möjligt bör ses som en del av myndigheternas ordinarie verksamhet. Samverkan mellan myndigheter, kommuner och landsting bör med andra ord betraktas som ett normalt inslag i myndigheternas verksamhet. Det finns ett stort förtroende för att de myndigheter, kommuner och landsting som väljer att samverka enligt STL gör detta på ett ansvarsfullt sätt. Det är på samma sätt som i myndigheternas ordinarie verksamhet en självklar uppgift för den enskilda myndigheten att bedriva verksamheten på ett författningenligt, rättssäkert och lämpligt sätt. Det åligger myndigheten att försäkra sig om att dess personal besitter de erfarenheter, kunskaper och den kompetens som erfordras för de uppgifter personalen har att utföra. Den enskilda myndigheten måste därför innan den ingår ett samtjänstavtal noggrant bedöma bl.a. lämpligheten av såväl antalet skilda förvaltningsuppgifter som kombinationen av dessa i förhållande till den personal som ska ansvara för utförandet av uppgifterna. Det är viktigt att understryka att regeringen inte avser att tillåta några komplicerade ärendetyper i samtjänst utan avsikten är att det även i fortsättningen i princip endast ska vara tillåtet att avtala om serviceåtgärder och *enkla* ärendeslag. Frågan om vilka statliga uppgifter innefattande myndighetsutövning som avses tillåtas i samtjänst behandlas närmare i avsnitt 5.5. Som tidigare nämnts måste det ställas krav på att även gynnande beslut ska vara korrekta. Avsikten kan inte vara att myndigheten ska ställa lägre krav på kvaliteten i beslut som fattas i samtjänsten. Det är av stor vikt att samtliga beslut är korrekta, även gynnande sådana.

Regeringen har ambitionen att medborgarna ska erbjudas en bra och tillgänglig offentlig service i hela landet. För att ambitionen ska kunna förverkligas måste statliga myndigheter, kommuner och landsting ges förutsättningar för detta. Regeringen anser att en begränsningsregel av beslutsbefogenheterna av det slag som finns i lagen i dag utgör ett stort hinder för utvecklingen på samverkansområdet. Däremot bör det, som ovan nämnts, fortfarande finnas vissa begränsningar beträffande vilka typer av ärenden som får förekomma i samtjänst. Dessa begränsningar bör dock ha en mer flexibel utformning än vad som är fallet i dag (se avsnitt 5.5).

Regeringen anser mot denna bakgrund, trots vad Lagrådet har anfört, att begränsningsregeln i fråga om beslutsbefogenheter bör upphävas. Regeringen avser emellertid att noggrant följa utvecklingen på området och Kammarkollegiet kommer i sin uppföljande verksamhet att få i uppdrag att, utifrån de avtal och verksamhetsrapporter som ska lämnas in till myndigheten, bevaka att samtjänstlagen följs. Om så inte sker får Kammarkollegiet vidarerapportera detta till regeringen. I detta uppdrag ingår också att till regeringen rapportera om det förekommer samtjänstavtal som inte är förenliga med höga rättssäkerhetskrav. Om det skulle visa sig att tillämpningen av lagen utvecklas på ett utifrån integritets- och rättssäkerhetsaspekter tveksamt sätt kommer regeringen på nytt att överväga inskränkningar i möjligheten att fatta beslut i samtjänst.

5.5 Uppgifter innefattande myndighetsutövning

Regeringens förslag: Bestämmelsen om vilka uppgifter med myndighetsutövning på det statliga området som får förekomma i samtjänst upphävs.

När det gäller bestämmelsen om vilka uppgifter med myndighetsutövning på det kommunala området som får förekomma i samtjänst tas begränsningen till beslut ”i enklare fall” i 8 § 4 STL bort. Även begränsningen i 1 § som innebär att samtjänsten endast får innefatta ”enklare” förvaltningsärenden tas bort.

Regeringens bedömning: Regeringen avser att i en ny förordning ange vilka ärendetyper innefattande myndighetsutövning som får förekomma i samtjänst på det statliga området. I en sådan förordning bör det för varje ärendetyp anges om endast ”enklare” ärenden får handläggas inom ramen för samtjänst. Regeringen avser att i en sådan förordning även införa en generell bestämmelse som ger statliga myndigheter möjligheter att avtala om andra ärendetyper än de i förordningen särskilt uppräknade, under förutsättning att de är av enklare beskaffenhet.

Det förhållandet att utredningen ännu inte avlämnat något betänkande angående frågor om hantering av personuppgifter och frågor som rör relationen mellan arbetsgivare och arbetstagare utgör inget hinder mot att nu lägga fram förslag om att utvidga möjligheterna att samverka enligt STL.

Utredningens förslag: Överensstämmer delvis med regeringens förslag. Utredningens förslag innebär att det i fråga om vilka uppgifter med myndighetsutövning som får förekomma i samtjänst inte längre ska finnas några begränsningar på det statliga området. Utredningen har nämnt möjligheten för regeringen att i förordning meddela föreskrifter om vilka statliga ärenden med myndighetsutövning som får förekomma i samtjänst, men avstått från att lämna förslag till en sådan förordning.

I utredningens förslag ligger att begränsningen att samtjänst endast får innefatta ”enklare” förvaltningsärenden tas bort helt. Utredningen har inte föreslagit att en sådan begränsning ska föras över till förordning.

Remissinstanserna: En stor majoritet av remissinstanserna, däribland *Länsstyrelsen i Västra Götalands län*, *Dalarnas läns landsting* och *Vilhelmina kommun*, tillstyrker eller har ingen erinran mot utredningens förslag.

Datainspektionen anser att frågor om åtkomst och hantering av personuppgifter i samband med samverkan över myndighetsgränser är av en så fundamental betydelse för både rättssäkerheten och den personliga integriteten att delbetänkandet inte kan vare sig bedömas eller tillstyrkas utan att även dessa frågor blivit föremål för analys. Förslaget att ta bort begränsningsregeln i 6 § och katalogen i 7 § innebär att tillgången till personuppgifter ökar för handläggarna vid servicekontoren. Därmed finns en ökad risk för missbruk av personuppgifter. *Datainspektionen* anser det mycket oklart hur handläggarna vid servicekontoren i praktiken ska kunna hålla reda på respektive myndighets sekretessregler och samtidigt låta bli att beakta information som lämnats i ett ärende vid handläggning av ett annat. Handläggarnas åtkomst till personuppgifter måste enligt inspektionen begränsas tekniskt så att de enbart ges åtkomst till sådana uppgifter som de behöver i sitt arbete. Det kan enligt inspektionen finnas anledning att begränsa såväl befogenheter som åtkomstmöjligheter ytterligare för dem som arbetar vid servicekontor jämfört med vad som i dag är fallet. Vilka uppgifter som anförtros servicekontoren bör enligt inspektionen anges uttryckligen i lag eller förordning. *Kammarrätten i Jönköping* anför att det med beaktande av den enskildes integritet bör utredas hur en myndighet med samtjänsttaval i sin verksamhet ska hantera uppgifter som en handläggare vid ett medborgarkontor har fått i ett annat ärende för en annan myndighet. Därvid bör enligt kammarrätten särskilt jävsproblematiken belysas.

Sveriges Kommunaltjänstemannaförbund (SKTF) anser att rättssäkerheten för individen måste säkras och anser att myndighetsutövning bör skötas i egen regi.

En del remissinstanser som är positiva till förslaget har dock vissa synpunkter. *Torsby kommun* konstaterar att det, vad gäller småorter, är svårt att rekrytera arbetskraft som har rätt kompetens. Kommunen anser vidare att det bör utgå riktade statliga medel till de berörda organisationerna för kompetensutveckling. *Försäkringskassan* anser att regeringens restkompetens för styrning bör komma till användning först om behov visat sig föreligga. *Länsstyrelsen i Västernorrlands län* m.fl. efterfrågar fler kommunala ärendegrupper som får hanteras inom en samtjänst. *Botkyrka* och *Söderhamns kommuner* anser att även katalogen i 8 § över kommunala myndighetsutövningsärenden bör tas bort. *Söderhamns kommun* anser att det i stället för bestämmelser i lag bör

formuleras vägledande anvisningar om vilka ärenden som får förekomma. *Svenska KommunalPensionärernas förbund (SKPF)* anser att även landstingens verksamhet bör kunna vara part i de lokala kontorens verksamhet och att även enklare förvaltningsärenden på landstingets område bör nämnas i lagen.

Statskontoret m.fl. anser att det är angeläget att utredningen återkommer till frågan om hur regleringen av hanteringen av personuppgifter inom samttjänst vid servicekontor bör utformas. *Försäkringskassan* tycker det vore intressant om man i det fortsatta arbetet kan föra ett resonemang kring tillämpningen av presumerat samtycke. *Kronofogdemyndigheten* föreslår även att möjligheten till författningsändringar i materiell lagstiftning beaktas i sammanhanget. *Kammarrätten i Jönköping* framhåller att det krävs en noggrann analys med särskilt beaktande av konsekvenser för den enskilde innan framtida förslag om sekretessbrytande regler läggs fram.

Arbetsgivarverket anför att det i delbetänkandet fortfarande inte presenteras någon lösning på de arbetsgivarpolitiska aspekterna av samttjänst, i den del som går utöver de rent rättsliga, som verket tidigare pekat på. Verket anser det därför tillfredsställande att utredningen har för avsikt att ägna de delar av relationen arbetsgivare arbetstagare som rör arbetsledning, utbildning, organisation, ansvar m.m. ytterligare uppmärksamhet. Arbetstagaren ska enligt verket inte heller behöva drabbas av negativa konsekvenser på grund av samttjänst. Även *SKTF*, *Stats tjänstemännen (ST)* och *Saco-S* anser det positivt att utredningen återkommer i frågor som rör förhållandet mellan arbetsgivare och arbetstagare.

Inspektionen för Arbetslöshetsförsäkringen (IAF) påpekar att den lagstiftning som styr arbetslöshetsförsäkringen måste omarbetas om utredningens förslag också ska omfatta arbetslöshetsförsäkringen och att det i sådana fall måste beaktas de dubbla roller som en kommun kan ha. IAF hänvisar till lagstiftningen om arbetslöshetskassor och att de 33 arbetslöshetskassorna inte är myndigheter utan självständiga organisationer med myndighetsutövande uppgifter reglerade i lag.

Skälen för regeringens förslag och bedömningar

Katalogen över statliga ärenden

Behov av en mer flexibel lösning

Myndighetsutövning i samttjänst får enligt 6 § första stycket STL endast avse förvaltningsuppgifter som följer av 7 och 8 §§ STL. I 7 § STL finns en uttömmande lista på de statliga ärendetyper som får förekomma i samttjänst.

Det särskilda anställnings- eller uppdragsavtal som enligt 5 § STL måste träffas med den enskilde handläggaren innebär att myndighetsutövningen sker inom den ansvariga myndighetens organisation. Det står myndigheten fritt att fördela uppgifter bland sina egna anställda. För detta krävs inget författningsstöd. Ärendekatalogen i 7 § STL innebär alltså en ren begränsning för myndigheten.

Förväntningarna hos medborgare och företag på mer tillgänglig, överskådlig och alltmer fullödig myndighetservice är höga. När det gäller samverkan enligt STL har utvecklingen gått från trevande försöksverksamhet till utveckling av långsiktiga, permanenta samverkanslösningar för att bättre tillgodose medborgares och företags behov. Det är inte möjligt att i förväg förutse vilken tjänstesamverkan som kan komma att aktualiseras. Det är därför viktigt att skapa så goda förutsättningar som möjligt för en generell utveckling på alla förvaltningens ansvarsområden. Dagens reglering innebär dock att förutsättningarna för mer omfattande verksamhet enligt STL begränsas.

Skälet till att lagen begränsat vilka ärenden som får handläggas i ett servicekontor är att det varit fråga om försöksverksamhet. En fortsatt reglering av det slag som nu finns i STL skulle förutsätta att riksdagen efter hand prövar alla tänkbara kombinationer av ärenden och lagstiftar om hur de får förekomma. Regeringen anser att verksamhet som bedrivs enligt STL är onödigt hårt reglerad i dag och att det är angeläget att nu skapa bättre förutsättningar för samverkan enligt lagen.

En mer flexibel ordning för statliga ärenden

Utredningen har föreslagit att ärendekatalogen i 7 § STL ska upphävas i sin helhet. Utredningen har nämnt möjligheten för regeringen att i förordning meddela föreskrifter om vilka statliga ärenden med myndighetsutövning som får förekomma i samtjänst men har avstått från att lämna förslag till en sådan förordning. Om någon sådan förordning inte antas skulle statliga myndigheter, om 7 § STL upphävs, formellt sett kunna hantera vilka ärendetyper som helst i samtjänst. Det bör dock även i fortsättningen finnas en viss möjlighet till styrning och kontroll av de statliga myndigheterna på detta område. Regeringen bör därför nu inte helt avhända sig de kontrollmöjligheter som en ärendekatalog kan sägas utgöra. Med hänsyn till de allt högre kraven på en effektiv och tillgänglig myndighetservice är det enligt regeringens uppfattning dock angeläget att i så stor utsträckning som möjligt underlätta samverkan mellan myndigheter, kommuner och landsting. En rimlig lösning är att de typer av ärenden som får förekomma i samtjänst anges i en förordning i stället för i lag och att det i denna förordning också införs en generell bestämmelse som ger myndigheterna möjligheter att avtala om andra ärendetyper än de i förordningen särskilt uppräknade, under förutsättning att de är av enklare beskaffenhet. En sådan ordning medger en viss kontroll samtidigt som myndigheterna ges bättre förutsättningar att samverka.

Styrning och reglering av de statliga myndigheterna ankommer på regeringen. Bestämmelsen i 7 § STL har ett materiellt innehåll som, när det inte finns lagstiftning på området, faller inom regeringens restkompetens. Regeringen kan, om bestämmelsen i 7 § STL upphävs, i en förordning meddela föreskrifter om vilka statliga ärenden med myndighetsutövning som anställda eller uppdragstagare i en samtjänst får utföra. Mot bakgrund av vad som anförts avser regeringen att i samband med att ändringarna i samtjänstlagen träder i kraft anta en sådan förordning.

Datainspektionen har uttryckt oro för ett ökat missbruk av personuppgifter till följd av förslaget att ta bort begränsningarna gällande bl.a. statliga ärenden. Inspektionen har anfört att det finns skäl att ytterligare begränsa såväl befogenheter som åtkomstmöjligheter för handläggare vid servicekontor. *Kammarrätten i Jönköping*, *Datainspektionen* och *Statskontoret* har i sina remissvar berört problematiken kring sekretess och hur en myndighet med samtjänstavgift i sin verksamhet ska hantera uppgifter som en handläggare vid ett servicekontor har fått i ett annat ärende för en annan myndighet. Enligt kammarrätten bör särskilt jävsproblematiken belysas.

Det kommer dock, som tidigare nämnts, i praktiken knappast att vara aktuellt med någon mer omfattande blandning av olika ärenden hos olika myndigheter. Det framstår inte som troligt att den som arbetar i ett servicekontor kommer att ha omfattande arbetsuppgifter med omfattande tillgång till personuppgifter både i samtjänsten och i verksamheter utanför samtjänsten. Det bör även tilläggas att regeringens förslag inte är lika långtgående som det förslag utredningen lade fram. Det kommer således även i fortsättningen att finnas vissa begränsningar för vilka typer av ärenden som innefattar myndighetsutövning som kan bli aktuella i samtjänst.

I avsnitt 5.2 redovisar regeringen sin bedömning att Kammarkollegiet bör få i uppdrag att följa upp verksamhet som bedrivs enligt samtjänstlagen. Om det skulle vara så att Kammarkollegiet anser att ett samtjänstavgift är alltför långtgående får myndigheten meddela regeringen detta. Regeringen kan i ett sådant fall överväga att vidta nödvändiga åtgärder.

Man måste också ha i åtanke att det i en samtjänst redan enligt nu gällande regler är tillåtet att kombinera myndighetsutövning med ett obegränsat antal andra förvaltningsuppgifter som kräver tillgång till olika slag av personuppgifter. Vidare kan det, när det gäller sekretessproblematiken, också redan enligt nuvarande bestämmelser t.ex. uppstå en situation då en handläggare vid ett servicekontor måste ta ställning till hur denne i ett ärende ska hantera sekretessbelagd information som handläggaren fått i ett annat ärende för en annan myndighet i samtjänsten. Samma situation kan också uppstå i en myndighets ordinarie verksamhet när en anställd utför uppgifter hos en annan myndighet.

Det finns allmänna bestämmelser om t.ex. jäv i förvaltningslagen (1986:223) och kommunallagen (1991:900), straffansvar för tjänstefel m.m. i 20 kap. BrB samt skadeståndsansvar för arbetsgivare, arbetstagare och det allmänna i skadeståndslagen (1972:207). Dessa bestämmelser kan bli tillämpliga på situationer i samtjänst på samma sätt som i en myndighets ordinarie verksamhet.

I sammanhanget bör understrykas att varje myndighet har ett självständigt ansvar för att den verksamhet som bedrivs inom myndighetens ansvarsområde bedrivs och organiseras på ett lämpligt sätt. Detta innebär att varje myndighet ansvarar för att kombinationen av ärendeslag och tillgången till personuppgifter i samtjänsten utformas på ett sådant sätt att verksamheten blir acceptabel även ur integritetssynpunkt.

Lagrådet, som konstaterar att regeringens förslag kommer att innebära en klar utvidgning av det statliga området för samtjänst, har uttryckt farhågor om att enskilda handläggare kan få problem med att bedöma

tillämpliga sekretessregler och har med hänvisning till att syftet med sekretessregleringen är att skydda den enskildes integritet ifrågasatt regeringens förslag.

Även om regeringens förslag formellt sett ger de statliga myndigheterna relativt vida ramar ligger det, som ovan nämnts, på den enskilda myndighetens ansvar att se till att eventuell samtjänstverksamhet utformas på ett sådant sätt att risker av det slag som nämnts förebyggs. Den enskilda myndigheten måste således bl.a. se till att antalet ärendeslag begränsas och att kombinationen av dessa är lämplig med hänsyn till de samverkande myndigheternas verksamhet och den personal som har att utföra uppgifterna i samtjänsten. Det kan även här nämnas att regeringen inte avser att tillåta några komplicerade ärendetyper i samtjänst utan avsikten är att det även i fortsättningen i princip endast ska vara tillåtet att avtala om serviceåtgärder och *enkla* ärendeslag.

Mot denna bakgrund och med hänvisning till vad som tidigare anförts delar regeringen inte Lagrådets farhågor om att skyddet för den personliga integriteten skulle försämrast.

Bestämmelserna om jäv

I 11–12 §§ förvaltningslagen (FL) finns bestämmelser om jäv. För förtroendevalda och anställda i kommunala nämnder finns motsvarande reglering i 6 kap. 24–27 §§ kommunallagen (KL). Av 3 § FL följer att bestämmelserna om jäv i KL ska tillämpas när det är fråga om förtroendevalda eller anställda i kommunala nämnder. I princip förekommer, med ett par undantag som torde sakna betydelse för situationer i samtjänst, samma jävsgrunder i de båda lagarna.

Till skillnad från FL gäller jävsbestämmelserna i 6 kap. KL inte uppdragstagare utan endast förtroendevalda och anställda. Detta orsakar dock inte några problem beträffande samtjänst. Eftersom den ansvariga myndigheten enligt STL alltid måste träffa ett särskilt uppdrags- eller anställningsavtal med handläggaren om dennes arbetsuppgifter innefattar myndighetsutövning eller kräver tillgång till personuppgifter kommer jävsreglerna i antingen KL eller FL att kunna tillämpas. Det kan alltså konstateras att gällande bestämmelser om jäv är tillämpliga även i situationer i samtjänst.

Övriga frågor

SKTF har framfört uppfattningen att myndighetsutövning bör skötas i egen regi. All myndighetsutövning som sker i samtjänsten kommer dock även fortsättningsvis alltid att ske i myndighetens namn i och med det särskilda anställnings- eller uppdragsavtal som enligt 5 § STL måste träffas med den enskilde handläggaren. *Torsby kommun* har påpekat att det kan finnas svårigheter att rekrytera personal med rätt kompetens. Detta kan förstås utgöra ett problem i vissa fall. Lagen innebär dock inte någon skyldighet att inrätta samtjänst utan enbart en möjlighet. *Inspektionen för Arbetslöshetsförsäkringen (IAF)* har påpekat att den lagstiftning som styr arbetslöshetsförsäkringen måste omarbetas om

utredningens förslag också ska omfatta arbetslöshetsförsäkringen. En arbetslöshetskassa är i formell mening inte någon statlig myndighet och omfattas därmed inte av STL. För att även arbetslöshetskassor ska kunna delta i samverkan enligt STL krävs att denna lag ändras. Regeringen saknar dock underlag för att nu ta ställning till denna fråga.

Begränsningen till enklare förvaltningsärenden och beslut i enklare fall

Av 1 § STL följer att samtjänstavtal får träffas avseende ”enklare förvaltningsärenden”. Med uttrycket enklare förvaltningsuppgifter avses uppgifter där risken för felaktig handläggning är liten eller där utrymmet för handläggaren att göra självständiga bedömningar är begränsat. Det kan alltså i huvudsak bara vara fråga om en mer rutinmässig handläggning (prop. 1996/97:90 s. 41). I 8 § STL finns en uttömmande lista på de kommunala ärendetyper som innefattar myndighetsutövning, som får förekomma i samtjänst. I ett av fallen begränsas de ärenden som får handläggas i samtjänsten till ”enklare fall”. Skälen till begränsningen till ”enklare” ärenden eller fall i 1 och 8 §§ STL, och motsvarande begränsningar i 7 §, berörs endast i begränsad omfattning i lagens förarbeten (prop. 1996/97:90 s. 16 f).

Utredningen har föreslagit att begränsningen till ”enklare fall” ska slopas helt. Regeringen anser dock att det kan finnas anledning att ha kvar en begränsning av detta slag men att den inte behöver regleras i lag och inte heller bör gälla generellt. Som ovan nämnts avser regeringen att i en förordning ange vilka typer av statliga ärenden som får förekomma i samtjänst. I denna förordning bör vidare, innan en ny ärendetyp läggs till, ställning tas till om det är nödvändigt att göra en begränsning till ärenden av enklare beskaffenhet. Regeringen föreslår därför att begränsningen, i 1 § STL, till ”enklare förvaltningsärenden” ska tas bort ur lagen.

Enligt 8 § 4 STL får en arbets- eller uppdragstagare som omfattas av ett särskilt avtal enligt 5 § STL i den kommunala myndighetens namn ”i enklare fall” bevilja parkeringstillstånd för handikappade. I begreppet enklare fall får enligt förarbetena (prop. 1996/97:90 s. 36) i dessa avseenden anses ligga att det företedda läkarintyget klart utvisar att personen i fråga behöver parkeringstillståndet. Är läkarintyget mer svårbedömbart kan ett enklare fall enligt förarbetena inte anses föreligga.

Förutsättningarna för att ett parkeringstillstånd för rörelsehindrade personer ska kunna utfärdas framgår av 13 kap. 8 § trafikförordningen (1998:1276) och Vägverkets föreskrifter om parkeringstillstånd för rörelsehindrade (VVFS 1999:176). Av bestämmelserna i förordningen framgår att ett tillstånd får utfärdas för en rörelsehindrad som har ett varaktigt funktionshinder som innebär att han eller hon har väsentliga svårigheter att förflytta sig på egen hand. Enligt Vägverkets föreskrifter ska avgörande för om parkeringstillstånd ska utfärdas vara om sökande har ett funktionshinder som medför att han eller hon endast med betydande svårighet kan förflytta sig till fots och om han eller hon i övrigt uppfyller kraven i förordningen.

Även om ärendetypen i 8 § 4 STL kan omfatta ärenden som förutsätter att handläggaren gör bedömningar som inte är givna på förhand anser regeringen att ärendetypen inte är av sådan komplicerad art att det finns

anledning att ha kvar begränsningen till ”enklare fall”. Regeringen föreslår därför att begränsningen till ”i enklare fall” i 8 § 4 STL ska tas bort.

Prop. 2008/09:123

Katalogen över kommunala ärenden

Flera remissinstanser, däribland *Länsstyrelsen i Västernorrlands län*, efterfrågar fler kommunala ärendegrupper som får hanteras inom en samtjänst. Flera kommuner, däribland *Söderhamns kommun*, anser att även katalogen i 8 § över kommunala ärenden som innefattar myndighetsutövning bör tas bort.

Som utredningen redovisat i sitt betänkande innebär ärendekatalogen i 8 § STL för kommunernas del, till skillnad från vad som gäller för statliga myndigheter, en utvidgning av kommunens möjligheter. Kommunalt beslutsfattande får nämligen endast delegeras till utskott, ledamot eller ersättare eller anställd hos kommunen. För att beslutanderätten ska kunna delegeras till en uppdragstagare krävs alltså lagstöd, vilket bestämmelsen i 8 § utgör. Regeringen anser därför, i likhet med utredningen, att det finns skäl att bevara ärendekatalogen i 8 §. Vad gäller frågan om en utvidgning av denna katalog har utredningen aviserat att den ska återkomma angående detta. Regeringen avvaktar därför i frågan.

SKPF anser att även landstingens verksamhet bör kunna ingå i servicekontorens verksamhet och föreslår att även enklare förvaltningsärenden på landstingets område bör nämnas i lagen. Landstingen har redan i dag möjlighet att samverka i den form som STL medger. Beträffande frågan om en eventuell utvidgning av den kommunala ärendekatalogen i 8 § avser regeringen, som tidigare nämnts, att återkomma i frågan.

Frågor om sekretess och hantering av personuppgifter

Utredningen har haft i uppdrag att utreda om möjligheterna för myndigheter, som ingått samtjänstavtal, att använda varandras uppgifter vid utförandet av förvaltningsuppgifter bör utökas i förhållande till vad som är tillåtet enligt gällande regler. Bakgrunden till detta är att det har påtalats att det finns ett behov av att en myndighet kan använda information från en annan i samtjänsten deltagande myndighet. Servicen till den enskilde skulle kunna bli bättre om handläggaren själv kan inhämta uppgiften från den andra myndigheten.

Ett servicekontor är inte någon egen myndighet i den mening som avses i 2 kap. tryckfrihetsförordningen. Det är i stället de myndigheter som deltar i samarbetet som ansvarar för sin respektive del av verksamheten vid servicekontoret. Handlingar som kommer in till servicekontoret är inkomna till en eller flera av de samverkande myndigheterna, inte till servicekontoret. Motsvarande gäller för handlingar som upprättas där.

Enligt 1 kap. 3 § sekretesslagen (1980:100) är huvudregeln att uppgifter som omfattas av sekretess hos en myndighet inte får röjas för en annan myndighet. Enligt 1 kap. 6 § samma lag gäller sekretess och tystnadsplikt för såväl anställda som uppdragstagare hos den myndighet

där uppgiften är sekretessbelagd. Att flera myndigheter deltar i en samttjänst innebär inte att sekretessgränsen mellan dem öppnas. En handläggare som har flera anställningar eller uppdrag får alltså inte använda sekretessbelagda uppgifter som han eller hon har tillgång till i den ena myndighetsverksamheten i den andra verksamheten. För att göra undantag från 1 kap. 3 § sekretesslagen krävs en bestämmelse i sekretesslagen eller i lag eller förordning som sekretesslagen hänvisar till. I sekretesslagen finns sådana sekretessbrytande bestämmelser bl.a. i 14 kap. Enligt 14 kap. 1 § sekretesslagen hindrar inte sekretess att uppgift lämnas till annan myndighet om uppgiftsskyldigheten följer av lag eller förordning. Det finns i dag sekretessbrytande bestämmelser i olika lagar och förordningar som kan vara tillämpliga på uppgiftslämnande bl.a. mellan vissa ärendetyper.

Utredningen har övervägt en generell sekretessbrytande bestämmelse men bedömt att konsekvenserna av en sådan skulle bli alltför långtgående och svåröverblickbara. Utredningen konstaterar samtidigt att det redan i dag, inom ramen för gällande sekretessregler, finns två sätt att praktiskt hantera den överföring av uppgifter som kan bli aktuell i ett servicekontor. Det ena förfarings sättet är att handläggaren i sin egenskap av handläggare i den ena myndigheten tar fram de uppgifter den enskilde behöver och lämnar dem till den enskilde. Därefter lämnar den enskilde uppgiften till handläggaren i dennes egenskap av handläggare för den andra myndigheten. Detta alternativ framstår som krångligt och förmodligen svårbegripligt för den enskilde. Ett annat alternativ är att den enskilde efterger sekretessen enligt 14 kap. 4 § sekretesslagen för en eller flera uppgifter för ett visst tillfälle.

Inom Skatteverket och Försäkringskassan har en administrativ lösning som bygger på sekretesseftergift diskuterats. Tanken är att myndigheterna inhämtar en eftergift från den enskilde vid varje enskilt tillfälle då det är aktuellt att överföra uppgifter som omfattas av sekretess. För ändamålet finns en blankett för tjänsteanteckning om att den enskilde lämnat ett medgivande. På detta sätt erinras handläggaren om behovet av att informera den enskilde om innebörden av eftergiften.

Ett avtal om samttjänst ingås som ett komplement till myndigheternas ordinarie verksamhet. Den enskilde som väljer att vända sig till ett servicekontor har, som utredningen har påpekat, möjlighet att efterge den eventuella sekretess som gäller i ärendet. Ett samtycke kan enligt 14 kap. 4 § sekretesslagen vara muntligt eller skriftligt. Även ett tyst, s.k. presumerat samtycke, får enligt förarbetena till bestämmelsen godtas. Ibland framgår det av den enskildes beteende och förväntningar att han eller hon i viss utsträckning accepterar att en hemlig uppgift vidarebefordras. Det är emellertid att observera att likhetstecken inte kan sättas mellan ett tyst samtycke och en bedömning att röjande av en uppgift inte kan vara annat än till nytta för den berörde. Ett samtycke kan även ges i förväg med tanke på kommande situationer. Ett samtycke får dock inte ges ett så generellt innehåll att den enskilde allmänt förklarar sig avstå från sekretessen hos en viss myndighet eller en viss tjänsteman (prop. 1979/80:2 Del A s. 331 och Sekretesslagen – en kommentar, Norstedts Gula bibliotek, Regner m.fl., s. 14:36). Mot denna bakgrund bör det vara förhållandevis enkelt för myndigheterna att skapa praktiska lösningar och rutiner inom ramen för gällande rätt. Regeringen delar

uppfattningen att det är lämpligt att myndigheterna som huvudregel erinrar den enskilde om innebörden av att efterge sekretess.

Utredningen har aviserat att den fortsätter att utreda frågor kring hanteringen av personuppgifter och de författningsändringar som eventuellt kan vara påkallade. Utredningen återkommer således till frågan om hantering av personuppgifter senare i utredningsarbetet. Något betänkande angående detta har ännu inte lämnats. Mot bakgrund av att den överföring av personuppgifter som kan bli aktuell i ett servicekontor kan hanteras inom ramen för nuvarande regelverk ser regeringen inget hinder mot att nu lägga fram förslag om att utvidga möjligheterna att samverka enligt STL.

Förhållandet mellan arbetsgivare och arbetstagare

Utredningen har aviserat att frågor rörande relationen mellan arbetsgivare och arbetstagare, utöver de rent rättsliga, kommer att ägnas särskild uppmärksamhet under det fortsatta utvecklingsarbetet och att den avser att återkomma med ytterligare förslag i slutbetänkandet. Detta är också något som efterfrågats av vissa remissinstanser. Dessa förslag saknar direkt samband med de förslag som regeringen lämnar i denna proposition och utgör inte hinder mot en fortsatt behandling av förslagen i propositionen.

5.6 Ikraftträdande

Regeringens förslag: Ändringarna träder i kraft den 1 juni 2009.

Utredningens förslag: Överensstämmer inte med regeringens förslag. Utredningens förslag innebär att ändringarna träder i kraft den 1 januari 2009. Utredningens förslag innehåller även en övergångsbestämmelse som innebär att äldre föreskrifter fortfarande ska gälla för avtal som ingåtts före de nya bestämmelsernas ikraftträdande.

Remissinstanserna: *Försäkringskassan* anser att åliggandet att lämna verksamhetsrapporter för befintliga avtal bör undantas. *Arbetsförmedlingen* anser att de föreslagna förändringarna bör träda i kraft så snart som möjligt och att de föreslagna förenklingarna införs i existerande samarbete på enklast möjliga sätt. *Högsby kommun* och *Småkom* anser att förändringarna bör genomföras skyndsamt.

Skälen för regeringens förslag

Regeringen anser att de föreslagna författningsändringarna ska träda i kraft den 1 juni 2009.

Regeringen anser vidare att också sam tjänst avtal som träffats och godkänts före ikraftträdandet ska omfattas av de nya bestämmelserna. Samtliga sam tjänst avtal, såväl avtal som godkänts före ikraftträdandet av de nya bestämmelserna som avtal som träffats efter detta datum, ska

således omfattas av de nya bestämmelserna. Regeringen bedömer att någon övergångsbestämmelse inte är nödvändig.

Regeringens förslag innebär att avtalsparterna efter ikraftträdandet inte längre behöver ansöka om regeringens godkännande för justeringar av tidigare godkända avtal och att regeringen inte längre har möjlighet att återkalla ett tidigare godkänt samttjänstavtal. Enligt 4 § STL ska myndigheter som har träffat ett samttjänstavtal på det sätt som bestäms av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer redovisa hur verksamheten har bedrivits. De verksamhetsrapporter som enligt uppställda villkor i regeringsbeslut om godkännande av samttjänstavtal ska lämnas in till regeringen ska efter ikraftträdandet i enlighet med den förordning som regeringen avser att anta lämnas in till den myndighet som får i uppdrag att följa upp verksamheten, dvs. Kammarkollegiet. Eftersom samttjänstavtal enligt nu gällande regler måste ange vem som ska utföra uppgifter som innefattar myndighetsutövning eller som kräver tillgång till personuppgifter, bör godkända avtal redan innehålla den information som enligt den föreslagna bestämmelsen i 2 § andra stycket STL ska anges särskilt i samttjänstavtalet.

Även om regeringens godkännande inte längre kommer att krävas måste avtalsparterna dock justera tidigare godkända avtal, alternativt träffa nya avtal, om de t.ex. vill tillföra nya ärendeslag, utöka handläggarnas beslutsbefogenheter eller utöka tillgången till personuppgifter i pågående samttjänst. Avtalsparterna måste också enligt den föreslagna nya bestämmelsen i 2 § STL sända in kopior av samttjänstavtal, så snart dessa träffats eller ändrats, till regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer, dvs. Kammarkollegiet. Detta innebär att avtalsparterna efter ikraftträdandet måste sända in kopior även av samttjänstavtal som tidigare har godkänts av regeringen om samttjänstavtalen har ändrats.

6 Konsekvenser

De föreslagna ändringarna i lagen (2004:543) om samttjänst vid medborgarkontor (STL) medför att det blir enklare för statliga myndigheter, kommuner och landsting att sluta samttjänstavtal och att samverka inom ramen för STL. Även om omfattningen av verksamheten inte går att förutse beräknas förslaget sammantaget leda till kostnadsminskningar för stat, kommun och landsting. Hur de finansiella konsekvenserna ter sig i detalj beror på organisering, arbetsformer m.m. i de enskilda fallen.

Konsekvenserna av förslagen är framför allt indirekta och kan få betydelse i flera avseenden. Exempelvis kan befolkningsunderlaget på en ort vara otillräckligt för att en myndighet ska kunna upprätthålla ett bemannat lokalkontor. Däremot skulle flera statliga myndigheter och kommunen kunna dela kostnaderna för ett servicekontor. Sådana servicelösningar kan vara ett viktigt led i arbetet mot den regionala tillväxtpolitikens mål om att göra offentlig service tillgänglig i hela landet. När myndigheters lokalkontor avvecklas på vissa orter kommer några arbetstillfällen att försvinna. Men med nya lösningar för servicekontor kan det samtidigt tillkomma nya tjänster.

En annan viktig aspekt för den regionala tillväxtpolitiken är att kontoret bidrar till att ett serviceutbud säkras på orten. Detta framhålls ofta som avgörande för människors intresse och möjligheter att bo kvar på orten. Många kommunledningar understryker dessutom att kommunen är mer attraktiv för besökare och personer som överväger att flytta till kommunen om statliga myndigheter finns närvarande på platsen.

På motsvarande sätt som för enskilda medborgare, kan man förmoda att det är positivt för företag om det finns lättillgängliga kontor med brett serviceutbud och möjligheter till kontakt med myndigheter. Särskilt småföretagare, som saknar egen administration samt skattejuridisk eller annan expertis, kan behöva kontakta myndigheter för någon verksamhetsanknuten fråga.

7 Författningskommentar

Förslaget till lag om ändring i lagen (2004:543) om samtjänst vid medborgarkontor

1 §

Begränsningen som innebär att endast ”enklare” förvaltningsärenden får handläggas har tagits bort. Bakgrunden och skälen till förslaget behandlas i avsnitt 5.5.

Ändringen i bestämmelsens sista led innebär att formuleringen ”eller att använda varandras personal till att utföra sådan verksamhet”, som är otydlig och delvis missvisande, har tagits bort. Innehållet i det sista ledet täcks redan av bestämmelsens första led, där det sägs att myndigheterna för varandras räkning får utföra vissa uppgifter. Avseende förvaltningsuppgifter som innefattar myndighetsutövning eller som kräver tillgång till personuppgifter är det, p.g.a. det individuella anställnings- eller uppdragsavtal som myndigheten måste träffa med den ansvarige handläggaren, inte fråga om att myndigheterna använder varandras personal. Genom detta anställnings- eller uppdragsavtal inordnas handläggaren i den ansvariga myndighetens organisation och myndigheten använder då sin egen personal. Någon ändring i sak är inte avsedd.

2 §

Förslaget behandlas i avsnitt 5.2 och 5.3.

Ändringen i paragrafens *första stycke* innebär att kravet på angivande av vilken tid avtalet ska gälla har tagits bort. Det ska i avtalet fortfarande anges samtliga de förvaltningsuppgifter som ska ingå i samtjänsten.

Ändringen i *andra stycket* innebär att kravet på att handläggare ska anges med namn och att det ska anges vilken tillgång till personuppgifter denne kommer att ha har tagits bort. Som en följd av detta har även kravet på att det i avtalet ska anges vilken tillgång till personuppgifter och vilka förvaltningsuppgifter förenade med myndighetsutövning som

handläggaren har utanför samtjänsten tagits bort. Det är emellertid fortfarande viktigt att det dokumenteras vilken myndighetsutövning och vilken hantering av personuppgifter som sker vid medborgarkontoret. Andra stycket har därför fått en ny bestämmelse med innebörden att förvaltningsuppgifter som innefattar myndighetsutövning eller som kräver tillgång till personuppgifter ska anges särskilt i avtalet. När det gäller förvaltningsuppgifter som kräver tillgång till personuppgifter ska sådana anges särskilt även om de inte innefattar myndighetsutövning.

På förslag av *Lagrådet* har i *andra stycket* orden ”i avtalet” lagts till sist i meningen i förtydligande syfte.

I paragrafen har ett *nytt tredje stycke* införts. Bestämmelsen i detta stycke innebär att det i avtalet också ska anges vilken tillgång till personuppgifter som behövs för utförandet av de förvaltningsuppgifter som omfattas av samtjänstavtalet. Samtjänstavtalet kommer därigenom att ange all hantering av personuppgifter som kan förekomma i samtjänsten. Av 9 § följer att handläggaren endast får ges tillgång till de personuppgifter som behövs för att utföra de förvaltningsuppgifter som omfattas av samtjänstavtalet.

I enlighet med *Lagrådets* förslag har ett *nytt fjärde stycke* införts med en bestämmelse om att en kopia av samtjänstavtalet, så snart avtalet har träffats eller ändrats, ska sändas in till regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer. Bestämmelsen har i princip utformats i enlighet med vad *Lagrådet* har föreslagit, dock med den skillnaden att skyldigheten att sända in kopior av avtalen även gäller när ett samtjänstavtal har ändrats.

I övrigt har endast språkliga ändringar gjorts.

3 §

Bestämmelsen i 3 § har upphävts. Bakgrunden och skälen till detta behandlas i avsnitt 5.2.

5 §

Ändringarna i paragrafen är endast språkliga.

Formuleringen om att myndigheterna använder varandras personal har tagits bort. Någon ändring i sak är inte avsedd. Se författningskommentaren till 1 §.

Mot bakgrund av *Lagrådets* påpekanden har bestämmelsen förtydligats på så sätt att det av lydelsen framgår att det är den myndighet som ansvarar för *förvaltningsuppgifterna* som ska träffa ett särskilt anställnings- eller uppdragsavtal med den som ska utföra dessa uppgifter.

6 och 7 §§

Bestämmelserna i 6 och 7 §§ har upphävts. Bakgrunden och skälen till detta behandlas i avsnitten 5.4 och 5.5.

Förslaget behandlas i avsnitt 5.5.

Den begränsning som tidigare fanns i 6 § första stycket har förts över till ett *nytt första stycke*.

Ändringen i *andra stycket*, fjärde punkten, innebär att begränsningen till beslut i enklare fall har tagits bort. Bakgrunden och skälen till detta behandlas i avsnitt 5.5.

I övrigt har endast språkliga ändringar gjorts.

Ikraftträdandebestämmelsen

Förslaget behandlas i avsnitt 5.6.

Författningsändringarna träder i kraft den 1 juni 2009.

Samtliga samttjänstavtal, såväl avtal som godkänts före ikraftträdandet som avtal som träffats efter detta datum, omfattas av de nya bestämmelserna. Detta innebär att avtalsparterna efter ikraftträdandet inte längre behöver ansöka om regeringens godkännande för justeringar av tidigare godkända avtal och att regeringen inte längre har möjlighet att återkalla ett tidigare godkänt samttjänstavtal. Avtalsparterna måste dock justera tidigare godkända avtal, alternativt träffa nya avtal, om de t.ex. vill tillföra nya ärendeslag i pågående samttjänst, utöka handläggarnas beslutsbefogenheter eller utöka tillgången till personuppgifter.

Enligt 4 § STL ska myndigheter som har träffat ett samttjänstavtal på det sätt som bestäms av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer redovisa hur verksamheten har bedrivits. De verksamhetsrapporter som enligt uppställda villkor i regeringsbeslut om godkännande av samttjänstavtal ska lämnas in till regeringen ska efter ikraftträdandet i enlighet med den förordning som regeringen avser att anta att lämnas in till den myndighet som får i uppdrag att följa upp verksamheten. Redovisningen ska då ske i enlighet med bestämmelserna i denna förordning. Avtalsparterna måste också enligt den föreslagna nya bestämmelsen i 2 § sända in kopior av samttjänstavtal, så snart dessa träffats eller ändrats, till regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer, dvs. Kammarkollegiet. Detta innebär att avtalsparterna efter ikraftträdandet måste sända in kopior även av samttjänstavtal som tidigare har godkänts av regeringen om samttjänstavtalen har ändrats.

Sammanfattning av delbetänkandet Lättare att samverka – förslag om förändringar i samtjänstlagen (SOU 2008:34)

Utredningens uppdrag

Huvudpunkterna i utredningens uppdrag är följande.

Utredningen ska stödja de statliga myndigheternas arbete med lokala servicekontor och andra samverkansinitiativ. Vi ska utreda former för samverkan mellan statliga myndigheter och kommuner och driva på utvecklingen av informations- och kommunikationstekniska möjligheter att göra offentlig service effektivare. Vi ska också utreda vilka förändringar som behövs i lagen (2004:543) om samtjänst vid medborgarkontor, STL.

När det gäller STL ska utredningen särskilt analysera följande frågor:

- Är det erforderligt att regeringen eller annat organ ska ha ett övergripande ansvar för godkännande av samtjänstavtal, återkallande av godkända samtjänstavtal samt ansvar för redovisningen av verksamhet som bedrivits i samtjänstens ram?
- Hur kan bättre förutsättningar för flexibilitet och effektivitet i samtjänsten skapas, samtidigt som rättssäkerhet och skydd för den enskildes integritet upprätthålls?
- Kan de förvaltningsuppgifter som innefattar myndighetsutövning och som kan ingå i samtjänstavtal preciseras på något annat sätt än direkt i lag?
- Hur kan kommunerna och statliga myndigheter samverka i samtjänstavtal för ökad flexibilitet och effektivitet?

Vi ska också utreda om det är möjligt att utöka möjligheterna för myndigheter som ingått samtjänstavtal att använda varandras uppgifter vid utförandet av förvaltningsuppgifter i förhållande till vad som är tillåtet enligt befintlig reglering.

Utredningens utgångspunkter

Förslagen i delbetänkandet syftar genomgående till att ge bättre förutsättningar för nu pågående eller planerat utvecklingsarbete. Långsiktiga förslag kommer senare i utredningsarbetet och kommer att bygga på konkreta erfarenheter och behov.

En utgångspunkt för förslagen är att samverkan, i servicekontor och på andra sätt, bör betraktas som en del av myndigheternas ordinarie verksamhet. Sådan samverkan bör därför så långt som möjligt omfattas av samma regler som gäller för annan verksamhet i förvaltningen. Man bör inte ha specialreglering när det finns generell reglering som är tillämplig.

Kravet i 3 § STL på att regeringen ska godkänna samttjänstavtal för att de ska vara giltiga tas bort. Styrningen av den svenska förvaltningen bygger på att regering och riksdag förlitar sig på att myndigheter och kommuner agerar inom lagens ramar. Det bör gälla även på detta område.

Kravet i 2 § STL på att samttjänstavtalen ska vara tidsbegränsade tas bort i konsekvens med att lagen inte längre har tidsbegränsad giltighet.

Bestämmelsen i 4 § STL om verksamhetsredovisning enligt regeringens beslut tas bort. Denna typ av styrning av utvecklingsarbete bör inte ske genom lag, utan t.ex. genom uppdrag till myndigheter.

Kravet i 2 § STL på att det i samttjänstavtalet ska anges vem som ska utföra uppgifter som innefattar myndighetsutövning eller ger tillgång till personuppgifter tas bort. Regeln saknar rättslig betydelse för ansvar och ansvarutkrävande.

Regeln i 6 § STL att handläggare i medborgarkontor endast får fatta gynnande beslut tas bort. Samma regler bör gälla för alla myndighetens handläggare. Myndigheten kan inte ställa lägre krav på vissa handläggare.

Katalogen i 7 § STL över vilka förvaltningsuppgifter på det statliga området, som innefattar myndighetsutövning och som får förekomma i samttjänsten, tas bort. Möjligheten finns för regeringen att styra genom förordning vilken myndighetsutövning som får förekomma i servicekontoret. Om regeringen inte utfärdar en sådan förordning står det myndigheterna fritt att avtala om myndighetsutövning i servicekontoren.

Katalogen i 8 § STL över kommunala förvaltningsuppgifter som innebär myndighetsutövning föreslås finnas kvar. Den innebär en utvidgning gentemot vad som gäller generellt, eftersom den medger att beslutanderätt delegeras även till uppdragstagare.

Enligt direktiven ska vi undersöka möjligheterna att förenkla utbyte av sekretessbelagda personuppgifter inom servicekontoret. Analysen begränsar sig i detta skede till myndigheternas förslag om en generell sekretessbrytande bestämmelse. Konsekvenserna av en sådan bestämmelse skulle dock bli både långtgående och svår överblickbara. Vi föreslår därför inga ändringar nu. Vi utreder frågan vidare och återkommer senare i utredningsarbetet.

Fortsatt arbete

Utredningen kommer att följa kommuners och statliga myndigheters arbete med att etablera och utveckla servicekontor. En viktig uppgift blir att ta till vara erfarenheter. Med utgångspunkt i konkreta erfarenheter av problem och möjligheter avser vi lämna förslag till insatser. Dessa förslag kan komma att röra alla aspekter av utvecklingen, t.ex. organisation, finansiering och styrning. Det övergripande syftet med det fortsatta arbetet är att skapa bättre förutsättningar för nya former för lokal service i samverkan.

Förslag till lag om ändring i lagen (2004:543) om samtjänst vid medborgarkontor

Härigenom föreskrivs ifråga om lagen (2004:543) om samtjänst vid medborgarkontor

dels att 3, 4, 6 och 7 §§ ska upphöra att gälla,

dels att 1, 2, 5 och 8 §§ ska ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse*

1 §

Statliga myndigheter, en kommun eller ett landsting får ingå avtal om att för varandras räkning lämna upplysningar, vägledning, råd och annan sådan hjälp till enskilda och i övrigt handlägga enklare förvaltningsärenden med de begränsningar som anges i denna lag *eller att använda varandras personal till att utföra sådan verksamhet* (samtjänst vid medborgarkontor).

Statliga myndigheter, en kommun eller ett landsting får ingå avtal om att för varandras räkning lämna upplysningar, vägledning, råd och annan sådan hjälp till enskilda och i övrigt handlägga enklare förvaltningsärenden med de begränsningar som anges i denna lag (samtjänst vid medborgarkontor).

2 §

Ett samtjänstavtal *skall* ange vilka förvaltningsuppgifter som *skall* omfattas av samtjänsten.

Av avtalet skall också framgå under vilken tid det skall gälla.

Om samtjänstavtalet omfattar förvaltningsuppgifter som *innebär myndighetsutövning eller* kräver tillgång till personuppgifter, *skall* det av avtalet framgå *vem som skall utföra uppgifterna* och vilken tillgång till personuppgifter *denne kommer att ha. Det skall också framgå om handläggaren har andra sådana förvaltningsuppgifter och den tillgång till personuppgifter denne i så fall har.*

Ett samtjänstavtal *ska* ange vilka förvaltningsuppgifter som *ska* omfattas av samtjänsten.

Förvaltningsuppgifter som innebär myndighetsutövning ska anges särskilt.

Om samtjänstavtalet omfattar förvaltningsuppgifter som kräver tillgång till personuppgifter, *ska* det av avtalet framgå *vilka förvaltningsuppgifter som avses* och vilken tillgång till personuppgifter *som behövs.*

5 §

Om samtjänsten *innebär att myndigheterna använder varandras personal till att utföra* förvaltningsuppgifter som helt eller delvis innebär myndighetsutövning eller som kräver tillgång till personuppgifter, *skall* den myndighet som ansvarar för uppgifterna träffa ett särskilt anställnings- eller uppdragsavtal med den som *skall* utföra dessa uppgifter.

Om samtjänsten *innefattar* förvaltningsuppgifter som helt eller delvis innebär myndighetsutövning eller som kräver tillgång till personuppgifter, *ska* den myndighet som ansvarar för uppgifterna träffa ett särskilt anställnings- eller uppdragsavtal med den som *ska* utföra dessa uppgifter.

8 §

En arbets- eller uppdragstagare som omfattas av ett särskilt avtal enligt 5 § får i den kommunala myndighetens namn

Myndighetsutövning i samtjänst får inte omfatta andra ärenden, för vilka en kommun ansvarar, än de som nämns i andra stycket.

En arbets- eller uppdragstagare som omfattas av ett särskilt avtal enligt 5 § får i den kommunala myndighetens namn

1. ta emot ansökningar om plats och, med undantag för barn som behöver särskilt stöd enligt 2 a kap. 9 § skollagen (1985:1100), fördela platser och lämna erbjudanden om plats för barn i förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg enligt 2 a kap. skollagen,

1. ta emot ansökningar om plats och, med undantag för barn som behöver särskilt stöd enligt 2 a kap. 9 § skollagen (1985:1100), fördela platser och lämna erbjudanden om plats för barn i förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg enligt 2 a kap. skollagen,

2. lämna ekonomiskt stöd till inackordering för elever i gymnasieskolan och kommunal vuxenutbildning enligt skollagen,

2. lämna ekonomiskt stöd till inackordering för elever i gymnasieskolan och kommunal vuxenutbildning enligt skollagen,

3. ge tillstånd till att inrätta annat slag av toalett än vatten-toalett enligt en kommunal föreskrift, eller

3. ge tillstånd till att inrätta annat slag av toalett än vatten-toalett enligt en kommunal föreskrift, eller

4. i enklare fall bevilja parkeringstillstånd för handikappade.

4. bevilja parkeringstillstånd för handikappade.

1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2009.

2. Äldre föreskrifter gäller fortfarande för avtal som ingåtts före den 1 januari 2009.

Förteckning över remissinstanserna

Efter remiss har yttranden över delbetänkandet Lättare att samverka – förslag om förändringar i sam tjänstlagen (SOU 2008:34) kommit in från Riksdagens ombudsmän, Kammarrätten i Jönköping, Länsrätten i Göteborg, Justitiekanslern, Rikspolisstyrelsen, Migrationsverket, Datainspektionen, Försäkringskassan, Skatteverket, Kronofogdemyndigheten, Arbetsgivarverket, Statskontoret, Verket för förvaltningsutveckling (Verva), Länsstyrelsen i Stockholms län, Länsstyrelsen i Västra Götalands län, Länsstyrelsen i Västernorrlands län, Länsstyrelsen i Norrbottens län, Centrala studiestödsnämnden (CSN), Glesbygdverket, Verket för näringslivsutveckling (Nutek), Arbetsförmedlingen, Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering (IFAU), Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen (IAF), Borgholms kommun, Botkyrka kommun, Gällivare kommun, Göteborgs kommun, Haninge kommun, Huddinge kommun, Lindesbergs kommun, Lomma kommun, Malmö kommun, Stockholms kommun, Storumans kommun, Söderhamns kommun, Svalövs kommun, Tierps kommun, Torsby kommun, Vilhelmina kommun, Åmåls kommun, Älvdalens kommun, Kalmar läns landsting, Västerbottens läns landsting, Dalarnas läns landsting, Företagarna, Riksorganisationen Hela Sverige ska leva, Småkom, Svenska KommunalPensionärernas förbund (SKPF), Statstjänstemännen (ST), Sveriges KommunalTjänstemannaförbund (SKTF), Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) samt Sveriges Pensionärsförbund. Därutöver har svar kommit in från Högsby kommun och Saco-S.

Dorotea kommun, Forshaga kommun, Gullspångs kommun, Kalmar kommun, Leksands kommun, Linköpings kommun, Luleå kommun, Mjölby kommun, Tidaholms kommun, Västerviks kommun, Ånge kommun, Åsele kommun, Örebro kommun, Västernorrlands läns landsting, Värmlands läns landsting, Landsorganisationen i Sverige, Pensionärernas Riksorganisation, Riksförbundet PensionärsGemenskap, Svenskt Näringsliv, Sveriges Akademikers Centralorganisation, Sveriges Pensionärers Riksförbund har inbjudits att lämna synpunkter men avstått från att yttra sig.

Förslag till lag om ändring i lagen (2004:543) om samtjänst vid medborgarkontor

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (2004:543) om samtjänst vid medborgarkontor

dels att 3, 6 och 7 §§ ska upphöra att gälla,

dels att 1, 2, 5 och 8 §§ ska ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse*1 §³

Statliga myndigheter, en kommun eller ett landsting får ingå avtal om att för varandras räkning lämna upplysningar, vägledning, råd och annan sådan hjälp till enskilda och i övrigt handlägga *enklare* förvaltningsärenden med de begränsningar som anges i denna lag *eller att använda varandras personal till att utföra sådan verksamhet (samtjänst vid medborgarkontor).*

Statliga myndigheter, en kommun eller ett landsting får ingå avtal om att för varandras räkning lämna upplysningar, vägledning, råd och annan sådan hjälp till enskilda och i övrigt handlägga förvaltningsärenden med de begränsningar som anges i denna lag *eller i förordning (samtjänst vid medborgarkontor).*

2 §

Ett samtjänstavtal *skall* ange vilka förvaltningsuppgifter som *skall* omfattas av samtjänsten. *Av avtalet skall också framgå under vilken tid det skall gälla.*

Ett samtjänstavtal *ska* ange vilka förvaltningsuppgifter som *ska* omfattas av samtjänsten.

Om samtjänstavtalet omfattar förvaltningsuppgifter som innebär myndighetsutövning eller kräver tillgång till personuppgifter, skall det av avtalet framgå vem som skall utföra uppgifterna och vilken tillgång till personuppgifter denne kommer att ha. Det skall också framgå om handläggaren har andra sådana förvaltningsuppgifter och den tillgång till personuppgifter denne i så fall har.

Förvaltningsuppgifter som innefattar myndighetsutövning eller som kräver tillgång till personuppgifter ska anges särskilt.

Av avtalet ska det även framgå

³ Senaste lydelse 2004:860.

vilken tillgång till personuppgifter som behövs för att de förvaltningsuppgifter som omfattas av avtalet ska kunna utföras.

Bilaga 4

5 §

Om samtjänsten innebär att myndigheterna använder varandras personal till att utföra förvaltningsuppgifter som helt eller delvis innebär myndighetsutövning eller som kräver tillgång till personuppgifter, skall den myndighet som ansvarar för uppgifterna träffa ett särskilt anställnings- eller uppdragsavtal med den som skall utföra dessa uppgifter.

Om samtjänsten omfattar förvaltningsuppgifter som helt eller delvis innefattar myndighetsutövning eller som kräver tillgång till personuppgifter, ska den myndighet som ansvarar för uppgifterna träffa ett särskilt anställnings- eller uppdragsavtal med den som ska utföra dessa uppgifter.

8 §

Förvaltningsuppgifter som en kommun eller ett landsting ansvarar för och som innefattar myndighetsutövning, får omfattas av ett samjänstavtal endast i sådana fall som anges i andra stycket.

En arbets- eller uppdragstagare som omfattas av ett särskilt avtal enligt 5 § får i den kommunala myndighetens namn

1. ta emot ansökningar om plats och, med undantag för barn som behöver särskilt stöd enligt 2 a kap. 9 § skollagen (1985:1100), fördela platser och lämna erbjudanden om plats för barn i förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg enligt 2 a kap. skollagen,

2. lämna ekonomiskt stöd till inackordering för elever i gymnasieskolan och kommunal vuxenutbildning enligt skollagen,

3. ge tillstånd till att inrätta annat slag av toalett än vattentoalett enligt en kommunal föreskrift, eller

4. i enklare fall bevilja parkeringstillstånd för handikappade.

4. bevilja parkeringstillstånd för rörelsehindrade.

Denna lag träder i kraft den 1 juni 2009.

Lagrådets yttrande

Utdrag ur protokoll vid sammanträde 2008-12-15

Närvarande: F.d. regeringsrådet Rune Lavin, justitierådet Marianne Lundius och regeringsrådet Karin Almgren.

Förenklad samverkan enligt samtjänstlagen

Enligt en lagrådsremiss den 4 december 2008 (Finansdepartementet) har regeringen beslutat att inhämta Lagrådets yttrande över förslag till lag om ändring i lagen (2004:543) om samttjänst vid medborgarkontor.

Förslaget har inför Lagrådet föredragits av kammarrättsassessorn Petra Jansson.

Förslaget föranleder följande yttrande av *Lagrådet*:

Enligt lagförslaget ska 3, 6 och 7 §§ upphöra att gälla. Upphävandet av 3 § medför att ett samttjänstavtal för sin giltighet inte längre behöver godkännas av regeringen eller av den myndighet som regeringen bestämmer. Som nedan kommer att framgå, menar Lagrådet dock att kopior av dylika avtal, så snart dessa träffats, borde sändas in till den myndighet som regeringen utsett – om inte för godkännande så för att myndigheten ska få en inblick i avtalens innehåll.

Upphävandet av 6 och 7 §§ hänger samman med att den reglering som där finns ska föras över till den planerade förordningen. Något förslag eller utkast till förordning finns ännu inte. Av remissen (s. 19) framgår att förordningen kan komma att innehålla regler om vilka ärendetyper där myndighetsutövning kan bli aktuell som får förekomma i samttjänst på det statliga området, vilka ärendetyper som får förekomma endast om de är av enklare beskaffenhet och en generalklausul om att statliga myndigheter har möjlighet att avtala om andra ärendetyper än de i förordningen särskilt uppräknade, under förutsättning att de är av enklare beskaffenhet. Utan att ha kännedom om vilka slags ärenden det är fråga om och vilka befogenheter samttjänstens utövare ska anförtros saknar Lagrådet förutsättningar att granska förslaget i denna del. Så mycket står dock klart att förslaget kommer att innebära en klar utvidgning av det statliga området för samttjänst. Lagrådet förutsätter att förordningen åtminstone kommer att falla inom ramen för regeringens restkompetens enligt 8 kap. 13 § första stycket 2 regeringsformen. Som nedan kommer att framgå, anser Lagrådet dock att den viktiga begränsningsregel i fråga om beslutsbefogenheter som för närvarande finns i andra stycket av 6 § ska behållas i lagen.

Vissa ändringar föreslås i 1, 2, 5 och 8 §§. Av dessa följer bl.a. att reglerna om en kommuns eller ett landstings möjlighet att ta upp förvaltningsuppgifter i ett samttjänstavtal även fortsättningsvis ska finnas i lagen.

Eftersom rubriken till 3 § avses upphöra att gälla tillsammans med själva paragrafen, bör en tredje ”dels-sats” läggas till, vilken kan ges följande lydelse:

dels att rubriken närmast före 3 § ska utgå.

2 §

I andra stycket bör för att öka tydligheten läggas till orden ”i avtalet” sist i meningen.

I den nuvarande 3 § i lagen, vilken i remissen föreslås bli upphävd, föreskrivs att regeringen ska godkänna ett sam tjänstavtal för att detta ska bli gällande. Om den av regeringen utsedda myndigheten på ett tidigt stadium kan påpeka felaktigheter i avtal, t.ex. överskridande av föreskrivna befogenheter, skulle komplikationer till följd av att oacceptabla avtal redan hunnit tillämpas kunna undvikas. Enligt Lagrådets mening skulle sist i paragrafen kunna införas en bestämmelse om att kopior av sam tjänstavtal, så snart dessa träffats, ska sändas in till vederbörande myndighet.

Rubriken till 5 §

Rubriken Myndighetsutövning m.m. blir inte längre adekvat, när bestämmelserna i 6 § första stycket och 7 § upphävs. Eftersom regeln i 5 § främst gäller den situationen att ett särskilt anställnings- eller uppdragsavtal träffas, skulle rubriken ”Särskilt avtal” vara mera passande.

5 §

Samtjänsten kan omfatta förvaltningsuppgifter som helt eller delvis innefattar myndighetsutövning eller kräver tillgång till personuppgifter. Regleringen i denna paragraf innebär att personal som kan komma att utföra sådana förvaltningsuppgifter inom ramen för samtjänsten måste ingå särskilt anställnings- eller uppdragsavtal med de myndigheter som ansvarar för förvaltningsuppgifterna. Det innebär att en handläggare vid ett medborgarkontor kan komma att ha flera myndigheter som arbetsgivare för vilkas räkning handläggaren utför förvaltningsuppgifter.

Enligt 1 kap. 3 § sekretesslagen (1980:100) är huvudregeln att uppgifter som omfattas av sekretess hos en myndighet inte får röjas för en annan myndighet. I 6 § föreskrivs att sekretess och tystnadsplikt gäller för såväl anställda som uppdragstagare hos den myndighet där uppgiften är sekretessbelagd. Handläggaren har då att iaktta den sekretessreglering som gäller hos de olika myndigheterna, eftersom samtjänsten mellan flera myndigheter inte innebär att sekretessgränsen mellan myndigheterna öppnas. Handläggaren får alltså inte använda

sekretessbelagda uppgifter som han eller hon har tillgång till hos den ena myndigheten i den andra myndighetens verksamhet såvida inte en sekretessbrytande bestämmelse är tillämplig på uppgiften. Att anförtro en handläggare, som i övrigt i princip endast handlägger enklare ärenden, att bedöma tillämpliga sekretessregler kan, mot bakgrund av att syftet med sekretessregleringen är att skydda den enskildes integritet, ifrågasättas.

I den bisats som inleder bestämmelsen talas både om förvaltningsuppgifter och om personuppgifter. I den följande huvudsatsen anges att den myndighet som ansvarar för ”uppgifterna” ska träffa.... Ordet uppgifterna kan språkligt sett syfta på antingen förvaltningsuppgifter eller personuppgifter eller rentav bådadera.

Lagrådet antar att med uppgifterna avses enbart förvaltningsuppgifter. Bestämmelsen bör därför för tydlighetens skull ges följande lydelse:

Om samtjänsten omfattar förvaltningsuppgifter som helt eller delvis innefattar myndighetsutövning eller som kräver tillgång till personuppgifter, ska den myndighet som ansvarar för förvaltningsuppgifterna träffa ett särskilt anställnings- eller uppdragsavtal med den som ska utföra dessa uppgifter.

Upphävandet av 6 §

I andra stycket finns en uttrycklig regel om vad samtjänsten inte får omfatta. Regeln innehåller viktiga begränsningar av beslutsbefogenheterna. Dessa avser huvudsakligen för enskild viktiga och betungande beslut som kan drabba denne mycket hårt och som knappast kan inordnas i den servicefunktion som samtjänsten ska tillgodose.

Förslaget innebär att denna från rättssäkerhetssynpunkt viktiga regel ska upphävas. Det medför att beslutens beskaffenhet i själva verket inte kommer att spela någon större roll. Vad gäller samtjänst inom det statliga området kan regler i den planerade förordningen eventuellt komma att ersätta andra stycket i nuvarande 6 §. Vad beträffar det kommunala området kommer någon motsvarighet till begränsningsregeln i 6 § över huvud inte att finnas.

Besluten som anges i 6 § är sådana som kräver specialkunskaper och förvärvad erfarenhet på ett område. Det kan således ifrågasättas om exempelvis de som har sin huvudsakliga anställning hos polismyndighet eller arbetsförmedling ska ges rätt att meddela dylika beslut på annan myndighets område. Enligt Lagrådets mening bör regeln i andra stycket behållas och således inte upphävas i samband med de ändringar i lagen som nu föreslås. Det anförda innebär att andra stycket i 6 § skulle behållas. Närmast före paragrafen bör dock införas rubriken Begränsning av samtjänstens omfattning.

Ny rubrik till 8 §

Bilaga 5

Enligt förslaget kommer 8 § liksom för närvarande att hänföras under rubriken Myndighetsutövning m.m. Denna rubrik ger knappast uttryck för vad som skiljer ut denna paragraf från andra i lagen. En rubrik som bättre skulle passa in i sammanhanget är Kommuner och landsting.

Rubrik till nuvarande 9 §

Denna bestämmelse bör mot bakgrund av de ovan föreslagna rubrikerna förses med en egen rubrik. Ett förslag till rubrik är Tillgången till personuppgifter.

Lagrådet lämnar förslaget i övrigt utan erinran.

Finansdepartementet

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 19 februari 2009

Närvarande: Statsministern Reinfeldt, ordförande, och statsråden Olofsson, Odell, Bildt, Ask, Husmark Pehrsson, Leijonborg, Larsson, Erlandsson, Torstensson, Hägglund, Björklund, Carlsson, Littorin, Malmström, Sabuni, Billström, Adelsohn Liljeroth, Tolgfors, Björling

Föredragande: Mats Odell

Regeringen beslutar proposition 2008/09:123 Förenklad samverkan enligt samtjänstlagen