

LAGRÅDET

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 samtjänst 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 samtjänstavtal 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 sam tjänst på det statliga området, vilka ärendetyper som får förekomma endast om de är av enklare beskaffenhet och en general-klausul 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 sam tjänstens 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 sam tjänst. 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 sam tjänstavtal även fortsättningsvis ska finnas i lagen.

Ingressen

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 samtjänstavtal 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 samtjänstavtal, 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 §

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 lands-
ting.

Rubrik till nuvarande 9 §

Denna bestämmelse bör mot bakgrund av de ovan föreslagna rubri-
kerna föras med en egen rubrik. Ett förslag till rubrik är Tillgången
till personuppgifter.

Lagrådet lämnar förslaget i övrigt utan erinran.