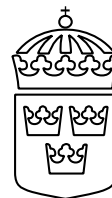


Regeringens proposition 2018/19:47



Samlad struktur för tillhandahållande av lokal
statlig service

Prop.
2018/19:47

Regeringen överlämnar denna proposition till riksdagen.

Stockholm den 21 februari 2019

Stefan Löfven

Magdalena Andersson
(Finansdepartementet)

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen föreslås lagändringar som syftar till att möjliggöra lokal statlig service, som tillhandahålls vid servicekontor i en sammanhållen organisation som Statens servicecenter ansvarar för.

Den föreslagna regleringen omfattar en ny lag om viss gemensam offentlig service. Det föreslås också en ny sekretessbestämmelse som innebär att sekretess ska gälla för handlingar som lämnas in till eller upprättas i en sådan serviceverksamhet som en statlig myndighet ska utföra åt någon annan myndighet enligt den nya lagen. Myndigheten ska tillämpa motsvarande sekretessbestämmelser som gäller hos den myndighet för vilken en handling tagits emot eller upprättats.

Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 juni 2019.

Innehållsförteckning

1	Förslag till riksdagsbeslut	4
2	Lagtext	5
2.1	Förslag till lag om viss gemensam offentlig service	5
2.2	Förslag till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)	7
3	Ärendet och dess beredning	8
4	En ny serviceorganisation	8
4.1	Utgångspunkter för lokal statlig service	8
4.2	Nuvarande reglering och styrning av verksamheten vid servicekontoren	9
4.3	Styrningen av servicekontoren behöver stärkas och effektiviseras	10
4.3.1	Steg mot en ny lokal statlig service	10
4.3.2	Behov av en ny lokal statlig service	11
4.3.3	Behov av en enhetlig statlig styrning av servicekontoren	12
4.3.4	Andra myndigheters deltagande i servicesamverkan	12
5	Regleringen av gemensam offentlig service	13
5.1	Ansvar för förvaltningsuppgifter och ansvar som arbetsgivare	13
5.2	Behov av anpassning av den rättsliga regleringen	17
5.3	Anpassningar i regleringen för tillhandahållande av lokal statlig service	18
6	Allmänna handlingar och sekretess vid servicekontoren	21
6.1	En ny sekretessbestämmelse införs	21
6.2	Överlämnande av uppgifter mellan myndigheter	24
6.3	Hanteringen av allmänna handlingar vid servicekontoren	27
7	Behandling av personuppgifter	29
7.1	EU:s dataskyddsförordning och dataskyddslagen	29
7.2	Personuppgiftsbehandling av uppdragstagare vid servicekontoren	31
7.3	Personuppgiftsbehandlingen vid Statens servicecenter	34
8	Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser	37
9	Konsekvenser	38
9.1	Konsekvenser för enskilda och företag samt för jämställdheten mellan kvinnor och män	38
9.2	Konsekvenser för statliga myndigheter, kommuner och landsting	39
9.3	Konsekvenser för personal vid befintliga servicekontor och för sysselsättningen	40
9.4	Konsekvenser för integrationen	41

10	Författningskommentar	41	Prop. 2018/19:47
10.1	Förslaget till lag om viss gemensam offentlig service.....	41	
10.2	Förslaget till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)	44	
Bilaga 1	Sammanfattning av betänkandet Statliga servicekontor – mer service på fler platser (SOU 2018:43)	45	
Bilaga 2	Lagförslag i betänkandet	51	
Bilaga 3	Förteckning över remissinstanserna	54	
Bilaga 4	Lagrådsremissens lagförslag	55	
Bilaga 5	Lagrådets yttrande	58	
	Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 21 februari 2019	60	

1 Förslag till riksdagsbeslut

Regeringens förslag:

1. Riksdagen antar regeringens förslag till lag om viss gemensam offentlig service.
2. Riksdagen antar regeringens förslag till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).

Regeringen har följande förslag till lagtext.

2.1 Förslag till lag om viss gemensam offentlig service

Härigenom föreskrivs följande.

Serviceavtal

1 § Statliga myndigheter och en kommun eller ett landsting får ingå serviceavtal 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.

Den statliga myndighet som regeringen bestämmer ska ingå avtal om att för andra myndigheters räkning utföra uppgifter enligt första stycket.

2 § I serviceavtalet ska det anges vilka förvaltningsuppgifter som ska omfattas av en sådan gemensam offentlig service som avses i 1 §.

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

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 avtal har träffats eller ändrats ska en kopia av avtalet skickas till regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer. Detta gäller dock inte i de fall då regeringen enligt 1 § andra stycket bestämt att en statlig myndighet ska utföra verksamhet åt andra myndigheter.

Kommuner och landsting

3 § Förvaltningsuppgifter som innefattar myndighetsutövning och som en kommun eller ett landsting ansvarar för får inte omfattas av ett serviceavtal.

Ett serviceavtal med en kommun eller ett landsting får trots detta omfatta att

1. ta emot ansökningar om plats och, med undantag för barn som behöver särskilt stöd enligt 8 kap. 7 § och 14 kap. 6 § skollagen (2010:800), fördela platser och lämna erbjudanden om plats för barn och elever i förskola, fritidshem och sådan pedagogisk verksamhet som avses i 25 kap. samma lag,

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

3. enligt kommunala föreskrifter ge tillstånd till att inrätta annat slag av toalett än vattentoalett, eller

4. bevilja parkeringstillstånd för rörelsehindrade.

Verksamhetsrapporter

4 § Myndigheter som har träffat ett serviceavtal ska på det sätt som angetts av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer redovisa hur verksamheten bedrivits. Detta gäller dock inte i de fall då regeringen enligt 1 § andra stycket bestämt att en statlig myndighet ska utföra verksamhet åt andra myndigheter.

Särskilt avtal

5 § Om ett serviceavtal omfattar förvaltningsuppgifter som helt eller delvis innefattar myndighetsutövning eller kräver tillgång till personuppgifter, ska den myndighet som ansvarar för förvaltningsuppgifterna ingå ett särskilt anställnings- eller uppdragsavtal med de personer som ska utföra dessa uppgifter.

Om ett sådant serviceavtal innebär att en statlig myndighet ska utföra förvaltningsuppgifter åt en annan statlig myndighet, ska uppdragsavtal alltid ingås.

Tillgången till personuppgifter

6 § En arbets- eller uppdragstagare enligt 5 § får bara ges tillgång till sådana personuppgifter som behövs för att de förvaltningsuppgifter som omfattas av serviceavtalet ska kunna utföras.

-
1. Denna lag träder i kraft den 1 juni 2019.
 2. Genom lagen upphävs lagen (2004:543) om samtjänst vid medborgarkontor.
 3. Den upphävda lagen gäller dock fortfarande för samtjänstavtal som ingåtts före ikraftträdandet.

2.2 Förslag till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)

Prop. 2018/19:47

Härigenom föreskrivs att det i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) ska införas en ny paragraf, 40 kap. 7 c §, och närmast före 40 kap. 7 c § en ny rubrik av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

40 kap.

Gemensam offentlig service

7 c §

I verksamhet som en statlig myndighet utför åt någon annan myndighet enligt 1 § andra stycket lagen (2019:000) om viss gemensam offentlig service gäller motsvarande sekretess som tillämpas hos den myndighet för vilken handlingen tagits emot eller upprättats.

Denna lag träder i kraft den 1 juni 2019.

3 Ärendet och dess beredning

Regeringen beslutade den 7 september 2017 att ge en särskild utredare i uppdrag att analysera och föreslå hur vissa statliga myndigheters lokala serviceverksamhet kan organiseras på ett mer sammanhållet sätt (dir. 2017:95). Utredningen antog namnet Servicekontorsutredningen (Fi 2017:07). Syftet med utredningen var att säkerställa och stärka tillgången till grundläggande statlig service för privatpersoner, företagare och bolag i hela landet.

Utredningen överlämnade i december 2017 delbetänkandet Servicekontor i ny regim (SOU 2017:109). I delbetänkandet föreslogs bl.a. en plan för när servicekontoren i Statens servicecenters regi ska tillhandahålla service avseende Försäkringskassans, Pensionsmyndighetens och Skatteverkets verksamheter.

Servicekontorsutredningen överlämnade i maj 2018 slutbetänkandet Statliga servicekontor – mer service på fler platser (SOU 2018:43). En sammanfattning av betänkandet finns i *bilaga 1*. Betänkandets lagförslag finns i *bilaga 2*. Betänkandet har remissbehandlats. En förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 3*. Remissyttrandena finns tillgängliga i Finansdepartementet (Fi2018/02198/SFÖ).

Datainspektionen, Statens servicecenter, Försäkringskassan, Skatteverket och Pensionsmyndigheten har under beredningen av lagrådsremissen beretts tillfälle att yttra sig över bedömningarna om behandling av personuppgifter i avsnitt 7. Statens servicecenter, Polismyndigheten, Tullverket samt Sveriges Kommuner och Landsting har vidare beretts tillfälle att yttra sig över förslaget om övergångsbestämmelser i avsnitt 8.

Lagrådet

Regeringen beslutade den 31 januari 2019 att inhämta Lagrådets yttrande över de lagförslag som finns i *bilaga 4*. Lagrådets yttrande finns i *bilaga 5*. Lagrådets synpunkter, som följts, behandlas i författningskommentaren. I förhållande till lagrådsremissen har dessutom vissa språkliga och redaktionella justeringar gjorts.

4 En ny serviceorganisation

4.1 Utgångspunkter för lokal statlig service

Service till privatpersoner, företagare och bolag är en central del av många myndigheters verksamhet. Myndigheternas serviceskyldighet följer av förvaltningslagen (2017:900) och innebär bl.a. att de ska se till att kontakterna med enskilda blir smidiga och enkla. Myndigheter ska också, utan dröjsmål, lämna enskilda sådan hjälp att de kan ta till vara sina egna intressen. Myndigheternas serviceskyldighet innebär vidare att enskilda ska ges hjälp i frågor inom myndigheternas verksamhetsområde, samt att personal ska vara tillgänglig för att svara på telefonsamtal och e-post, och för att ta emot besök.

Myndigheternas webbplatser och digitala tjänster har kommit att spela en allt större och viktigare roll vid tillhandahållandet av service. I budgetpropositionen för 2018 uttalade regeringen att digitalt ska vara förstahandsval i den offentliga förvaltningens verksamhet och i kontakter med privatpersoner och företag (prop. 2017/18:1 utg.omr. 2 avsnitt 6.2). Detta innebär att den offentliga förvaltningen, när det är lämpligt, i första hand ska välja digitala lösningar vid utformningen av sin verksamhet.

Samtidigt finns det många privatpersoner, företagare och bolag som inte kan ta del av den service som myndigheterna erbjuder via internet eller andra servicekanaler, utan behöver hjälp och stöd vid ett personligt möte. Även om myndigheterna kommit långt inom vissa områden och de digitala tjänsterna stegvis blir enklare att använda, är de senare ännu inte fullt utvecklade, heltäckande eller alltid helt enkla att använda. Digitala lösningar passar heller inte för alla ändamål, och det är alltså många privatpersoner som skickar in brev och blanketter per post till myndigheterna samt ringer eller besöker deras lokala kontor.

De gemensamma servicekontor som vissa myndigheter driver ökar tillgången till grundläggande statlig service i hela landet. Sedan servicekontorsverksamheten etablerades 2008 sker samverkan mellan Försäkringskassan, Skatteverket och Pensionsmyndigheten. Besökare vid servicekontoren erbjuds service av allmän eller fördjupad karaktär inom skatte-, folkbokförings-, socialförsäkrings- och pensionsområdet. Servicen kan bl.a. bestå i att ge information och vägledning inom myndigheternas verksamhetsområden och ta emot handlingar. Gemensamt för denna typ av ärenden är att handläggarna inte behöver tillgång till myndigheternas verksamhetsystem för att kunna hjälpa besökaren. För service av mer fördjupad karaktär krävs tillgång till dessa system. Det kan t.ex. handla om att ta reda på vilken ersättning eller pension den enskilde kommer att få eller vad en begäran om komplettering innebär.

Utöver den serviceverksamhet som bedrivs av Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten och Skatteverket vid servicekontoren tillhandahåller även Polismyndigheten viss lokal service i samverkan med kommuner och i något fall med Tullverket.

4.2 Nuvarande reglering och styrning av verksamheten vid servicekontoren

Samverkan mellan myndigheterna vid servicekontoren regleras genom lagen (2004:543) om samtjänst vid medborgarkontor (samtjänstlagen) och förordningen (2009:315) om samtjänst vid medborgarkontor (samtjänstförordningen), som kompletteras av s.k. samtjänstavtal. Statliga myndigheter, en kommun eller ett landsting får ingå avtal om att för varandras räkning lämna bl.a. upplysningar, vägledning och råd till enskilda samt i övrigt handlägga förvaltningsärenden med de begränsningar som anges i samtjänstlagen och samtjänstförordningen. I lagen och förordningen används begreppet medborgarkontor. Myndigheterna har dock alltsedan de gemensamma kontoren startades 2008 använt begreppet servicekontor.

Samtjänstlagen reglerar inte samverkan mellan myndigheter i allmänhet. Lagen ger inte heller förutsättningar för myndighetsgemensamma eller

gränsöverskridande tjänster eller ärenden. De berörda myndigheternas samverkan vid servicekontoren är frivillig och styrs i huvudsak genom de sam tjänst avtal som myndigheterna ingår. Ett sådant avtal ska ange vilka förvaltningsuppgifter som omfattas av sam tjänsten.

I sam tjänstlagen görs en åtskillnad mellan å ena sidan förvaltningsuppgifter som innefattar myndighetsutövning eller kräver tillgång till personuppgifter och å andra sidan övriga förvaltningsuppgifter. Uppgifter av det förstnämnda slaget ska anges särskilt i serviceavtalen. Vidare ska enligt 5 § sam tjänstlagen särskilda anställnings- eller uppdragsavtal ingås mellan de handläggare som ska utföra sådana uppgifter och den myndighet som ansvarar för uppgiften. Uppgifter som innefattar myndighetsutövning kan endast i vissa fall utföras av en annan myndighet (se vidare nedan). När det gäller övriga förvaltningsuppgifter finns, utöver att det ska vara fråga om enklare uppgifter, inga begränsningar för vilka tjänster som får utföras vid ett servicekontor.

Det finns ingen lagreglerad definition av myndighetsutövning. Av förarbetena till förvaltningslagen framgår dock att det är fråga om beslut och andra åtgärder som en myndighet vidtar gentemot en enskild. Myndigheten gör det med stöd av en befogenhet som den har getts genom ett konkret beslut av regeringen eller riksdagen eller genom en offentlighetsrättslig författning. Beslutet eller åtgärden är ytterst ett uttryck för samhällets makt över medborgarna (prop. 2016/17:180 s. 47 f.).

För förvaltningsuppgifter som en kommun eller ett landsting ansvarar för och som innefattar myndighetsutövning, gäller enligt 8 § sam tjänstlagen att en arbets- eller uppdragstagare endast får fatta beslut i vissa särskilt angivna ärenden.

I 3 § sam tjänstförordningen ges möjlighet till samverkan mellan statliga myndigheter samt mellan statliga myndigheter och kommuner eller landsting avseende vissa uppgifter som innefattar myndighetsutövning. För närvarande används denna möjlighet endast för utfärdande av id-kort för personer folkbokförda i Sverige. Komlicerade id-kortsärenden sänds dock alltid vidare till Skatteverket för handläggning och beslut.

4.3 Styrningen av servicekontoren behöver stärkas och effektiviseras

4.3.1 Steg mot en ny lokal statlig service

Parlamentariska landsbygdskommittén föreslog i betänkandet För Sveriges landsbygder – en sammanhållen politik för arbete, hållbar tillväxt och välfärd (SOU 2017:1) att den lokala serviceverksamhet som i dag utförs av Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten och Skatteverket skulle föras över och samlas i en ny organisation. Kommittén framhöll att en tydlig och samordnad ledning, samt en effektiv administration av de lokala kontoren, kunde säkerställas genom att samla servicefunktionen i en ny myndighet eller hos Statens servicecenter. Regeringen uttalade därefter i propositionen En sammanhållen politik för Sveriges landsbygder – för ett Sverige som håller ihop att en organisation för service på lokal nivå bör inrättas hos Statens servicecenter (prop. 2017/18:179 s. 75).

I budgetpropositionen för 2018 konstaterade regeringen att det finns behov av att organisera vissa statliga myndigheters lokala serviceverksamheter på ett mer sammanhållet sätt för att säkerställa och stärka tillgången till grundläggande statlig service i hela landet. Regeringen anförde att den statliga lokala service som bedrivs vid servicekontor i samverkan mellan Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten och Skatteverket fr.o.m. den 1 januari 2019 skulle samlas i en sammanhållen organisation som Statens servicecenter ska ansvara för (prop. 2017/18:1 utg.omr. 2 avsnitt 5.5).

Som ett led i den ovan beskrivna reformen beslutade riksdagen efter förslag i 2018 års ekonomiska vårproposition om att de ändamål och verksamheter som avser tillhandahållandet av lokal statlig service vid servicekontor, och som finansieras från anslaget 1:1 Skatteverket under utgiftsområde 3 Skatt, tull och exekution, anslaget 2:1 Försäkringskassan under utgiftsområde 10 Ekonomisk trygghet vid sjukdom och funktionsnedsättning samt anslaget 2:1 Pensionsmyndigheten under utgiftsområde 11 Ekonomisk trygghet vid ålderdom, skulle flyttas till utgiftsområde 2 Samhällsekonomi och finansförvaltning (prop. 2017/18:100, bet. 2017/18:KU40, rskr. 2017/18:419).

Regeringen har i budgetpropositionen för 2019 anført att genomförandet av reformen har senarelagts till den 1 juni 2019 för att säkerställa att nödvändig reglering ska finnas på plats när verksamheten tas över av Statens servicecenter (prop. 2018/19:1 utg.omr. 2 avsnitt 4.4.4).

4.3.2 Behov av en ny lokal statlig service

Regeringen anser i enlighet med vad som ovan anförts att det finns behov av att stärka förtroendet för de statliga myndigheterna och samhällets institutioner genom en väl utvecklad lokal statlig närvaro och service. Trots att utvecklingen går mot allt fler digitala tjänster har såväl privatpersoner som företagare behov av att personligen kunna möta myndigheter och få personlig service. Lokal statlig service är särskilt viktigt för de som har svårigheter med det svenska språket, de med vissa typer av funktionsnedsättningar och de som är ekonomiskt utsatta.

Servicekontoren tillhandahåller i dag hjälp som möjliggör för den enskilde att ta till vara sina intressen. Hjälp ges i den utsträckning som är lämpligt med hänsyn till frågans art, den enskildes behov av hjälp och myndigheternas verksamhet. Dagens modell, där servicehandläggarna ger service av både allmän och fördjupad karaktär, är smidig, enkel och väl fungerande.

Majoriteten av remissinstanserna har i sina yttranden över Servicekontorsutredningens slutbetänkande understrukt behovet av en stärkt och utökad offentlig service på flera platser i landet. Genom att samla vissa statliga myndigheters lokala besöks- och serviceverksamheter i en sammanhållen organisation ökar möjligheterna att erbjuda lokal statlig service av hög kvalitet på ett kostnadseffektivt sätt.

4.3.3 Behov av en enhetlig statlig styrning av servicekontoren

I Servicekontorsutredningens delbetänkande konstateras att den frivilliga samverkan vid servicekontoren i huvudsak har fungerat bra under de cirka tio år som verksamheten varit igång. Det finns dock enligt utredningen en rad problem i styrningen och organisationen av samverkan, som bl.a. har medfört att strategiska och utvecklingsrelaterade frågor har fått stå tillbaka. Kontinuiteten och den långsiktiga planeringen av samverkan har påverkats negativt och styrningen har riskerat att bli ineffektiv och otydlig. Regeringen bedömer att det finns en risk för att samverkan minskar eller upphör helt när myndigheternas fokus ligger på att effektivisera den egna verksamheten. Regeringen anser vidare att den frivilliga samverkan vid servicekontoren inte är tillräcklig för att säkerställa, utveckla och stärka den lokala statliga servicen på bästa sätt för privatpersoner, företagare och bolag.

Regeringen bedömer mot denna bakgrund att den lokala serviceverksamheten bör samlas i en organisation för att ge förutsättningar att skapa en samordnad styrning och ledning samt att utveckla servicen till privatpersoner, företagare och bolag. Prioriteringar, resursplanering och ekonomiska förutsättningar bör övervägas och avgöras inom en myndighet i stället för flera. Som ovan framgått avser regeringen ge Statens servicecenter i uppdrag att bedriva verksamhet vid lokala servicekontor och tillhandahålla lokal statlig service för Försäkringskassan, Skatteverket och Pensionsmyndigheten.

I denna proposition lämnas förslag på hur den nya driften av servicekontoren ska regleras. Regeringen anser att en reglering bör kunna klara flera motstridiga behov. Den bör ge förutsättningar för flexibilitet och effektivitet. Samtidigt är det nödvändigt att det finns krav som säkerställer en rättssäker hantering, upprätthåller ett högt integritetsskydd, tydliggör berörda myndigheters ansvar och möjliggör ansvarsutkrävande. Regeringen anser också att det är rimligt att så långt som möjligt behålla den nuvarande regleringen, med inflytande för myndigheterna genom avtal och uppdragsavtal för handläggarna på servicekontoren, och där ärendehantering sker i respektive myndighets namn. Detta ger goda förutsättningar för flexibilitet, styrning och en långsiktig utveckling av verksamheten.

4.3.4 Andra myndigheters deltagande i servicesamverkan

I enlighet med vad som ovan anförts ska serviceverksamheten vid Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten och Skatteverket samlas i en sammanhållen organisation, som Statens servicecenter ska ansvara för. Det bör dock framhållas att avsikten inte är att utesluta andra statliga myndigheter från att frivilligt ingå serviceavtal med Statens servicecenter, eller att ingå avtal med varandra, en kommun eller ett landsting om annan servicesamverkan, se vidare avsnitt 5.3.

Servicekontorsutredningen har i sitt slutbetänkande föreslagit att servicekontoren framöver även ska ge service avseende Arbetsförmedlingens

verksamhet. Regeringen kommer att genomföra omfattande förändringar av Arbetsförmedlingens verksamhet. Detta måste beaktas vid utformningen av servicekontorens verksamhet.

Regeringen anser i likhet med utredningen att servicekontoren framöver även bör ge service avseende Arbetsförmedlingens verksamhet. Förutsättningarna för detta behöver dock ses över, bl.a. vad gäller omfattning och tidpunkt för myndighetens deltagande. Regeringen kommer att återkomma avseende Arbetsförmedlingens framtida deltagande i serviceorganisationen. Utgångspunkten i det fortsatta arbetet ska vara att medborgare och företag ska kunna få service av både allmän och fördjupad karaktär så långt det är möjligt. Servicekontorsutredningens förslag ska fortsatt vara vägledande i utvecklingen av servicekontoren. Det är även angeläget att fler myndigheter än de som behandlas i denna proposition i framtiden inkluderas i den lokala statliga serviceorganisationen.

5 Regleringen av gemensam offentlig service

5.1 Ansvar för förvaltningsuppgifter och ansvar som arbetsgivare

Regeringens bedömning: Organisationerna av och ansvarsfördelningen för de servicekontor som Statens servicecenter ska ansvara för bör utgå från den reglering som för närvarande gäller för samverkan enligt lagen om samtjänst vid medborgarkontor.

De myndigheter för vars räkning lokal service utförs på servicekontoren bör ha det rättsliga ansvaret för ärendehantering.

Varje ansvarig myndighet bör även fortsättningsvis ingå uppdragsavtal med servicehandläggare som ska utföra förvaltningsuppgifter som innefattar myndighetsutövning eller som kräver tillgång till personuppgifter. Däremot kommer Statens servicecenter som anställningsmyndighet att ha arbetsgivaransvaret för den personal som kommer att arbeta vid servicekontoren.

De myndigheter vars lokala service ska utföras på servicekontoren bör även fortsättningsvis genom avtal kunna bestämma vilka ärenden servicen ska omfatta, så länge det inte helt eller delvis är fråga om myndighetsutövning.

Myndighetsutövningen vid servicekontoren bör begränsas.

Utredningens förslag överensstämmer med regeringens bedömning.

Remissinstanserna: Majoriteten av remissinstanserna, bl.a. *Pensionsmyndigheten*, *Skatteverket* och *Statskontoret*, tillstyrker eller har inga invändningar mot utredningens förslag. *Ekonomistyrningsverket (ESV)* konstaterar att den lösning som föreslås för hur verksamheten vid servicekontoren ska regleras och styras avviker från den ordning som regeringen vanligtvis tillämpar vid myndighetsstyrning. ESV bedömer att

utredningens förslag till reglering av verksamheten är komplicerad och riskerar att medföra att ansvaret för verksamheten samt den interna styrningen och kontrollen blir otydliga. *Fackförbundet ST* och *Haparanda kommun* anser att det ur ett medborgarperspektiv är problematiskt att dela upp ansvaret för ärendehantering, eftersom det skapar en otydlighet när det gäller vad allmänheten kan förvänta sig av servicekontoren, vilket kan leda till att förtroendet för kontoren skadas. Även *Länsstyrelsen i Södermanlands län* framhåller att det måste finnas en tydlig skiljelinje mellan vad Statens servicecenter gör och vilken myndighet som kan bli ansvarig för eventuella fel som begås av myndigheten. *Arbetsförmedlingen* anser att utredningen inte har hanterat frågan om vad som gäller rättsligt om en servicehandläggare missköter sig och uppdragsmyndighetens ansvar för detta. *Arbetsgivarverket* delar utredningens bedömning att Statens servicecenter inte ska ha det rättsliga ansvaret för ärendehantering. Myndigheten påpekar vidare att det är Statens servicecenter i egenskap av arbetsgivare som har det rättsliga ansvaret i förhållande till servicehandläggarna, exempelvis vid disciplinpåföljder. *Polismyndigheten* anser att det bör vara möjligt att i samverkan med kommunerna i fler fall utföra förvaltningsuppgifter som innefattar myndighetsutövning. Enligt Polismyndigheten har det funnits sam-tjänst-avtal med kommuner avseende förvaltningsuppgifter som vid en närmare analys har bedömts innefatta myndighetsutövning, men inte omfattas av regleringen i sam-tjänst-förordningen. Det har bl.a. varit fråga om utlämnande av utfärdade pass, mottagning av anmälningar om förlust av gods i fall då det inte finns någon misstanke om brott samt utlämnande och registrering av upphittat gods. Polismyndigheten anser att sam-tjänst-förordningen bör kompletteras med en reglering som tillåter sam-tjänst avseende dessa uppgifter, liksom uppgiften att verkställa enklare delgivningsuppdrag.

Statens servicecenter, som instämmer i utredningens bedömning att beslutsfattandet på servicekontoren bör vara begränsat, anser i likhet med *Samarbetsorganet för etniska organisationer i Sverige (SIOS)* att det bör vara möjligt att fatta beslut av enklare beskaffenhet vid servicekontoren.

Skälen för regeringens bedömning

Ansvaret för förvaltningsuppgifterna bör inte ändras

Regeringen anser att den nuvarande ordningen, där myndigheten som ansvarar för en viss förvaltningsuppgift har det rättsliga ansvaret för sina ärenden även efter att ett serviceavtal ingåtts, bör behållas. Enligt regeringens bedömning skulle ett avsteg från denna ordning rent principiellt vara ett stort avsteg från vad som hittills gällt inom den svenska rättsordningen. Ärendehantering bör därför även i fortsättningen ske inom ramen för den ursprungligt ansvariga myndighetens verksamhet. Det rättsliga ansvaret för ärendehantering kommer således ligga på Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten och Skatteverket, och inte på Statens servicecenter.

Av myndighetsförordningen (2007:515) följer att berörda myndigheter, inom sitt ansvarsområde, ansvarar i förhållande till regeringen för att verksamheten bedrivs effektivt och enligt gällande rätt, att den redovisas tillförlitligt och att myndigheten hushållar väl med statens medel.

Det sagda innebär inte heller några förändringar av förutsättningarna för exempelvis Riksdagens ombudsmäns (JO) tillsyn enligt lagen (1986:785) med instruktion för Riksdagens ombudsmän. Det ställer dock krav på att de enskilda uppdragsavtalen är tydliga och konkreta, så att det exempelvis i samband med tillsyn inte kan råda någon tvekan om att den enskilda arbetstagaren har haft rätt att utföra en förvaltningsuppgift som innefattat myndighetsutövning för en annan myndighets räkning.

Uppdragsavtal bör även fortsättningsvis ingås med enskilda handläggare på servicekontoren

Vid den senaste ändringen av sam tjänstlagen uttalade regeringen att det är en självklar utgångspunkt, och ett grundläggande rättssäkerhetskrav, att den myndighet som enligt lag eller annan författning ansvarar 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. Genom att anställnings- eller uppdragsavtal upprättas direkt med den enskilda handläggaren blir handläggningen en del av respektive myndighets ordinarie verksamhet (prop. 2008/09:123 s. 20 f.).

För att ansvaret för ärendehantering ska ligga på den myndighet som ansvarar för förvaltningsuppgiften, och inte Statens servicecenter, bör respektive myndighet även fortsättningsvis ingå uppdragsavtal med varje servicehandläggare på servicekontoren som ska utföra förvaltningsuppgifter som innefattar myndighetsutövning eller som kräver tillgång till personuppgifter. Som närmare behandlas i avsnitt 5.3 ska myndigheterna inte ingå anställningsavtal med personal anställd vid Statens servicecenter.

De enskilda uppdragsavtalens betydelse för ansvarsfrågor behandlades i samband med den senaste ändringen av sam tjänstlagen. Regeringen uttalade då (prop. 2008/09:123 s. 18) att sam tjänstavtalen inte har någon självständig betydelse för handläggarens straffansvar för tjänstefel m.m. enligt 20 kap. brottbalken eller för skadeståndsansvaret för det allmänna respektive den enskilde handläggaren enligt skadeståndslagen (1972:207). Ansvarsfrågorna är i stället beroende av det specifika avtal som sluts med den enskilde handläggaren. Regeringens avsikt är att denna ordning ska gälla även fortsättningsvis.

Regeringen delar mot bakgrund av vad som anförts ovan inte *ESV:s*, *Fackförbundet ST:s* och *Haparanda kommuns* bedömning att det finns risk för att otydliga ansvarsförhållanden uppstår vid Statens servicecenters servicekontor.

Skillnaden mellan rättsligt ärendeansvar och arbetsgivarens ansvar för arbetstagarna

Det bör framhållas att den nu aktuella reformen inte innebär någon förändring när det gäller den grundläggande synen på den enskildes anställning och de frågor som förknippas med ett sådant arbetsgivar- och arbetstagaransvar enligt lagen (1994:260) om offentlig anställning (LOA), och övrig gällande rätt på området. Arbetsmiljölagstiftningen och arbetsgivarens rätt att leda och fördela arbetet är viktiga delar av det ansvaret.

Utmärkande för anställningar vid servicekontor jämfört med en vanlig anställning i en statlig myndighet är möjligheten att teckna enskilda uppdragsavtal med enskilda handläggare. Med uppdragsavtalen som grund

kan de enskilda handläggarna komma att utföra förvaltningsuppgifter som innefattar myndighetsutövning för en annan myndighets räkning. Möjligheten att teckna uppdragsavtal med enskilda handläggare är inte ny utan etablerad sedan en längre tid. Det har inte framkommit något som tyder på att det finns några problem med hur modellen fungerar.

Det finns således en skillnad mellan arbetsgivaransvaret och det rättsliga ärendansvaret. En handläggare anställd vid Statens servicecenter, som träffar ett uppdragsavtal med exempelvis Försäkringskassan, lyder under ansvarig chef på Statens servicecenter som ansvarar för att fördela arbetsuppgifter liksom för förhållandet arbetsgivare/arbetstagare vad avser exempelvis arbetsmiljö, rehabilitering samt utvecklings- och lönesamtal. Försäkringskassan har däremot det rättsliga ansvaret för ärendehantering. När det gäller de specifika arbetsuppgifter som den anställde utför för Försäkringskassans räkning enligt uppdragsavtalet ansvarar denna myndighet för kompetensutveckling, information och uppföljning.

I likhet med *Arbetsgivarverket* anser regeringen att det är av vikt att den myndighet som har det rättsliga ansvaret för ärendehantering kan fullgöra sitt ansvar och ha kontroll över ärendehantering. Detta förutsätter att berörda myndigheter tillsammans utvecklar en modell för kontinuerlig kunskaps- och informationsöverföring mellan myndigheterna och servicehandläggarna.

Var går gränserna för myndigheternas respektive ansvar?

Regeringen vill med anledning av vad *Arbetsförmedlingen* anför om ansvaret för disciplinära åtgärder framhålla att Statens servicecenter kommer att ha det rättsliga ansvaret som arbetsgivare för att vidta åtgärder i förhållande till sina anställda servicehandläggare, exempelvis disciplinpåföljder vid åsidosättande av skyldigheter i anställningen (se 14 och 15 §§ LOA) eller åtalsanmälan vid misstanke om brott i anställningen (22 § LOA). Detta ansvar gäller även för åtgärder som den enskilde har vidtagit för en annan myndighets räkning till följd av uppdragsavtalet.

Regeringen anser mot denna bakgrund att det i förordningen (2012:208) med instruktion för Statens servicecenter bör införas en samrådsskyldighet mellan personalansvarsnämnden vid Statens servicecenter och den myndighet som ansvarar för förvaltningsuppgifterna.

Myndigheterna bör kunna avtala om vilka ärenden som ska hanteras på servicekontoren

Den verksamhet som bedrivs vid de befintliga servicekontoren består i huvudsak av tillhandahållande av information och vägledning i olika frågor samt fördjupad service, vilket förutsätter kännedom om besökarens identitet och tillgång till personregister.

Regeringen anser att den service som ska tillhandahållas vid de servicekontor som Statens servicecenter kommer att ansvara för bör vara densamma som gäller i dag, dvs. service av både allmän och fördjupad karaktär. Kvaliteten på servicen är i stor utsträckning beroende av stöd från de ursprungliga myndigheterna i form av exempelvis tillgång till register, kompetensutveckling och uppdatering av information.

Det förhållandet att Statens servicecenter ska bedriva verksamheten vid servicekontoren utgör i enlighet med vad som anförts i avsnitt 4.2 inte skäl

för att införa en mindre flexibel ordning. Regeringen bedömer därför att de berörda myndigheterna bör ha möjlighet att kunna ingå avtal med Statens servicecenter om vilka ärenden som verksamheten vid servicekontoren ska omfatta, med de begränsningar som finns för ärenden som avser myndighetsutövning.

Myndighetsutövningen vid servicekontoren bör begränsas

Av samttjänstförordningen framgår att möjligheterna att vid servicekontoren utföra förvaltningsuppgifter som helt eller delvis innefattar myndighetsutövning är begränsad. Regeringen vill med anledning av bl.a. *SIOS* och *Statens servicecenters* önskemål om utökade möjligheter att utföra uppgifter av detta slag vid servicekontoren framhålla att den service som för närvarande tillhandahålls på servicekontoren fyller en viktig och i många fall tillräcklig funktion. Lagrådet har i samband med ändringar i samttjänstlagen varit kritiskt till att utvidga området för beslutsfattande i samttjänsten. Lagrådet har bl.a. uttalat att det kan ifrågasättas om de som har sin huvudsakliga anställning hos en myndighet ska ges rätt att meddela beslut som kräver specialkunskaper och förvärvad erfarenhet på en annan myndighets område (prop. 2008/09:123 bilaga 5).

Regeringen anser mot denna bakgrund att ärendehantering vid servicekontoren även i fortsättningen bör vara begränsad. Regeringen avser i det kommande förordningsarbetet se över vilken ärendehantering som innefattar myndighetsutövning som är tillåten enligt den nuvarande regleringen och som i praktiken har utnyttjats. I samband med detta kommer de synpunkter som *Polismyndigheten* lämnat i sitt remissvar att beaktas.

5.2 Behov av anpassning av den rättsliga regleringen

Regeringens bedömning: Det finns behov av att anpassa den rättsliga regleringen av verksamheten vid servicekontoren i samband med övergången till en ny organisationsstruktur.

Utredningens förslag överensstämmer med regeringens bedömning.

Remissinstanserna: Det stora flertalet av remissinstanserna tillstyrker eller har inga invändningar mot utredningens förslag. *Statens servicecenter* och *ESV* påpekar att det framöver bör göras en översyn av lagstiftningen som styr servicekontoren samt av hur reformen kan utvecklas ytterligare. Statens servicecenter anser dock att verksamheten vid servicekontoren även framöver ska grunda sig på samttjänstavtal enligt samttjänstlagen. Utifrån vikten av ett skyndsamt genomförande, både ur ett medborgar- och verksamhetsperspektiv, är det enligt myndigheten en fördel att i så hög utsträckning som möjligt bygga på befintliga förutsättningar.

Skälen för regeringens bedömning: I enlighet med vad som anförts i avsnitt 5.1 anser regeringen att de principer som ligger bakom nuvarande samttjänstlagstiftning med flexibilitet, inflytande för myndigheterna genom samttjänstavtal och uppdragsavtal för handläggarna på servicekontoren, och där ärendehantering sker i respektive myndighets namn, även fortsättningsvis bör ligga till grund för regleringen av verksamheten vid

Prop. 2018/19:47 servicekontoren, trots att de kommer att drivas i Statens servicecenters regi.

I likhet med *Statens servicecenter* och *ESV* anser regeringen att det kan finnas anledning att på längre sikt utvärdera reformen. I samband med en sådan utredning bör det bl.a. göras en översyn av lagstiftningen och analyseras om samttjänstavtal och uppdragsavtal är den mest ändamålsenliga ordningen i en bestående servicestruktur inrättad av regeringen (se även avsnitt 9.2). För att erhålla en tydligare och eftersträvad styrning bör dock redan nu vissa ändringar göras i den befintliga regleringen.

5.3 Anpassningar i regleringen för tillhandahållande av lokal statlig service

Regeringens förslag: Den eller de statliga myndigheter som regeringen bestämmer ska utföra uppgifter vid lokala servicekontor för andra myndigheters räkning.

Uppdragsavtal, och inte anställningsavtal, ska ingås med den som är anställd och som ska utföra förvaltningsuppgifter för någon annan statlig myndighets räkning än den där personen är anställd, om förvaltningsuppgifterna helt eller delvis innefattar myndighetsutövning eller kräver tillgång till personuppgifter.

Skyldigheten att ge in samttjänstavtal och årliga verksamhetsrapporter till Kammarkollegiet ska inte gälla sådan verksamhet som regeringen bestämt att en statlig myndighet ska utföra för andra myndigheters räkning.

En ny anpassad lag om en gemensam och offentlig service ska ersätta den nuvarande samttjänstlagen.

Utredningens förslag: Utredningen har lämnat dels ett författningsförslag som endast omfattar förordningsändringar, dels ett författningsförslag som omfattar en ny lag och förordning om gemensam offentlig service. Det sistnämnda förslaget överensstämmer i sak med regeringens.

Remissinstanserna: Majoriteten av remissinstanserna tillstyrker eller har inga invändningar mot utredningens lagförslag. *Arbetsförmedlingen* delar utredningens bedömning att den befintliga lagregleringen för tydlighets skull bör ändras. Även *Länsstyrelsen i Södermanlands län* och *Skatteverket* förordar utredningens lagförslag. Enligt myndigheterna skulle det innebära en tydligare reglering om den nuvarande samttjänstlagen ersattes med en lag om gemensam offentlig service. *Kammarkollegiet* anser att förordningsförslaget inte bör genomföras i förevarande skick, utan att det i stället bör tas ett helhetsgrepp på verksamheten avseende samttjänst med en fullständig genomlysning av samttjänstlagen och samttjänstförordningen. Det lagförslag som utredningen presenterat är enligt myndigheten inte heller tillräckligt. Kammarkollegiet anser vidare att det inte räcker med verksamhetsredovisning i årsredovisningen. Enligt myndigheten bör regeringen ansvara för kontrollen av samttjänstavtal och för granskningen av redovisningen av verksamheten. *Arbetsgivarverket* anser att handläggarna vid servicekontoren enbart bör vara anställda av Statens service-

center. *Fackförbundet ST* menar att uppdragsavtal innebär en sämre ställning för arbetstagaren samt medför en sämre arbetsmiljö och otrygga anställningar. Enligt *Luleå kommun* skapar benämningen medborgarkontor i den nuvarande regleringen viss förvirring, bl.a. då kommunala medborgarkontor inte omfattas av regleringen. *Statens servicecenter* framhåller att det bör vara möjligt för andra myndigheter att ansluta sig till samtjänsten utan särskilt beslut av regeringen. Statens servicecenter tillstyrker vidare förslaget som innebär att myndigheten ska undantas från skyldigheten att rapportera till Kammarkollegiet.

Skälen för regeringens förslag

Den eller de statliga myndigheter som regeringen bestämmer ska vara skyldiga att tillhandahålla lokal statlig service åt andra myndigheter

Som angetts i avsnitt 4.3.3 bedömer regeringen att den lokala serviceverksamheten bör samlas in en organisation. För att säkerställa en effektiv och tydlig styrning av den samordnade statliga serviceverksamheten är det lämpligt att regeringen bestämmer vilken eller vilka myndigheter som ska vara skyldiga att tillhandahålla lokal statlig service för andra myndigheters räkning. Den eller de myndigheter som regeringen bestämmer ska vidare vara skyldiga att använda sig av de först nämnda myndigheternas tjänster vad gäller lokal statlig service. Regeringen avser tills vidare endast att ge Statens servicecenter i uppdrag att tillhandahålla lokal statlig service åt andra myndigheter. Vidare avser regeringen att ålägga Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten och Skatteverket att ansluta sig till Statens servicecenters lokala organisation. Detta hindrar inte, som *Statens servicecenter* framhåller, andra myndigheter från att frivilligt ingå serviceavtal med Statens servicecenter och delta i samverkan vid servicekontoren. Det bör inte heller finnas något hinder mot att andra statliga myndigheter frivilligt ingår avtal med varandra, med en kommun eller ett landsting om tillhandahållande av service.

Endast uppdragsavtal ska kunna ingås med statligt anställda servicehandläggare

De särskilda uppdrags- eller anställningsavtalen som ingås utgör en viktig beståndsdel i den nuvarande ordningen för att knyta en handläggare på ett servicekontor till en myndighet där handläggaren inte har sin anställning. Som anförts i avsnitt 5.1 krävs att ett särskilt uppdrags- eller anställningsavtal ingås mellan respektive myndighet som ansvarar för förvaltningsuppgifterna och servicehandläggaren i de fall samtjänsten omfattar förvaltningsuppgifter som helt eller delvis innefattar myndighetsutövning, eller som kräver tillgång till personuppgifter.

Av utredningens betänkande framgår att i praktiken endast uppdragsavtal används vid servicekontoren. Redan i betänkandet *Se medborgarna – för bättre offentlig service* (SOU 2009:92 s. 196) föreslogs att möjligheten att ingå anställningsavtal mellan arbetstagaren och den myndighet som ansvarar för förvaltningsuppgifterna skulle slopas, då en statligt anställd på ett servicekontor endast bör ha en arbetsgivare. Förslaget bör ses tillsammans med bestämmelsen i 11 § LOA, som anger att om en statligt anställd

Prop. 2018/19:47 får en ny statlig anställning så upphör med vissa undantag den första anställningen.

Mot denna bakgrund anser regeringen att endast uppdragsavtal ska kunna ingås med den som ska utföra förvaltningsuppgifter som helt eller delvis innefattar myndighetsutövning, eller kräver tillgång till personuppgifter, för en annan statlig myndighets räkning än den där personen är anställd.

Med anledning av de invändningar som *Fackförbundet ST* framför mot uppdragsavtalen vill regeringen framhålla att ordningen med enskilda uppdragsavtal har tillämpats under lång tid enligt samtjänstlagen. För de enskilda servicehandläggarna på servicekontoren är det viktigt att de har en arbetsgivare som ansvarar för och som i samverkan med arbetstagarorganisationer och skyddsombud bedriver ett systematiskt arbetsmiljöarbete, med ett tydligt och närvarande dagligt ledarskap. Andra betydelsefulla förutsättningar är väl fungerande rutiner och riktlinjer för ledning och styrning liksom chefernas och medarbetarnas dialog och kommunikation med den rättsligt ansvariga myndigheten.

Rapporteringskyldighet m.m. till Kammarkollegiet

Enligt 2 § fjärde stycket samtjänstlagen ska så snart ett samtjänstavtal har ingåtts eller ändrats en kopia av detta skickas till regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer. Vidare framgår av 4 § samtjänstlagen att myndigheter som har ingått ett samtjänstavtal på det sätt som bestäms av regeringen eller av den myndighet som regeringen bestämmer ska redovisa hur verksamheten har bedrivits genom att ge in årliga verksamhetsrapporter. I 4 och 5 §§ samtjänstförordningen anges att avtal respektive rapporter ska ges in till Kammarkollegiet, som alltså erhåller dels kopior av ingångna samtjänstavtal, dels verksamhetsrapporter.

De yttre ramarna för en sådan lokal serviceverksamhet som en statlig myndighet ska tillhandahålla för en annan myndighets räkning kommer att bestämmas av regeringen. Regeringen bedömer, till skillnad från *Kammarkollegiet*, att det för denna verksamhet inte finns behov av att låta någon annan aktör än de statliga myndigheter som tillhandahåller lokal statlig service, och de myndigheter för vars räkning servicen tillhandahålls, löpande följa upp verksamheten vid servicekontoren. Berörda statliga myndigheter kommer enligt förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag vara skyldiga att i sina årsredovisningar redogöra för verksamheten vid servicekontoren.

En ny lag är mest ändamålsenlig

Utöver de ändringar som föreslagits ovan kan konstateras att samtjänstlagen och samtjänstförordningen innehåller begrepp som redan enligt den nuvarande ordningen kan uppfattas som missvisande. Enligt den reform som avses genomföras kommer ärendehantering på servicekontoren inte ha någon direkt koppling till den statliga myndighet som ansvarar för kontoren och det kan därför ifrågasättas om det är lämpligt att fortsättningsvis använda begreppet samtjänst.

Den verksamhet som regleras av samtjänstförfattningarna handlar om att erbjuda och ge besökare service från det offentliga på en plats som är

gemensam för flera myndigheter. Regeringens anser därför att benämningen samtjänst bör ersättas av det mer neutrala begreppet service.

Som *Luleå kommun* påpekat används begreppet medborgarkontor, som finns i samtjänstförfattningarnas rubriker, även för den verksamhet som bedrivs av kommuner för att ge information om kommunens service. Denna verksamhet kan ha en egen lokal eller vara inrymd i en lokal där även annan verksamhet bedrivs, t.ex. ett bibliotek. Det är inte fråga om det som i dag kallas samtjänst.

Regeringen bedömer sammanfattningsvis att samtjänstförfattningarna i dess nuvarande lydelse inte är anpassade till den verksamhet som kommer att bedrivas vid servicekontoren i Statens servicecenters regi. Flera remissinstanser har också förordat att en ny lagstiftning införs.

Då de utgångspunkter som den nuvarande samtjänstlagstiftningen bygger på, med flexibilitet, inflytande för myndigheterna och uppdragsavtal med servicehandläggarna, ska gälla även fortsättningsvis, anser regeringen, till skillnad från *Kammarkollegiet*, inte att någon fullständig översyn av den rättsliga regleringen för närvarande är nödvändig (se avsnitt 5.2).

Mot denna bakgrund bör en ny lagstiftning införas som reglerar gemensam offentlig service vid statliga servicekontor i Statens servicecenters regi. Lagstiftningen innebär, i likhet samtjänstlagen, att myndigheter även kan sluta serviceavtal vid sidan av verksamheten vid servicekontoren.

6 Allmänna handlingar och sekretess vid servicekontoren

6.1 En ny sekretessbestämmelse införs

Regeringens förslag: Sekretess ska gälla i offentlig serviceverksamhet som en statlig myndighet ska utföra åt någon annan myndighet. Myndigheten ska tillämpa motsvarande sekretess som gäller hos den myndighet för vilken en handling tagits emot eller upprättats.

Utredningens förslag: Överensstämmer i huvudsak med regeringens. Utredningen har föreslagit att sekretess ska gälla i Statens servicecenters verksamhet enligt samtjänstlagen och samtjänstförordningen enligt de bestämmelser i offentlighets- och sekretesslagen som gäller hos respektive myndighet för vilken en handling mottagits eller upprättats.

Remissinstanserna: Samtliga remissinstanserna som yttrat sig i frågan tillstyrker eller har inga invändningar mot utredningens förslag. *Statens servicecenter*, som tillstyrker förslaget, framhåller att det i det fortsatta författningsarbetet bör analyseras vilka förutsättningar Statens servicecenter har att lämna uppgifterna vidare till den myndighet som svarar för förvaltningsuppgiften. *Länsstyrelsen i Östergötlands län* framhåller att den föreslagna regleringen ställer stora krav på den enskilde handläggarens förmåga och kunskap, både vad gäller att hålla isär de olika uppgifterna och att ha kännedom om sekretessbestämmelser för flera myndigheter.

Skatteverket framhåller att det förhållandet att Statens servicecenter enbart ska ta emot och upprätta handlingar för att fullgöra uppdrag inom andra myndigheters verksamhet, är en unik företeelse. Det är enligt myndigheten därför av vikt att handlingar som kommit in till eller upprättats hos Statens servicecenter även anses inkomna till den myndighet inom vars verksamhet handlingen ska behandlas. Även om detta redan torde framgå av den nuvarande regleringen, kan det enligt Skatteverket övervägas att införa en uttrycklig reglering om detta.

Skälen för regeringens förslag

Ska en handling anses inkommen till respektive myndighet eller till Statens servicecenter?

En central del av offentlighetsprincipen är den s.k. handlingsoffentligheten. Enligt 2 kap. 1 § tryckfrihetsförordningen (TF) har var och en rätt att ta del av allmänna handlingar för att främja ett fritt meningsutbyte, en fri och allsidig upplysning och ett fritt konstnärligt skapande. Rätten får begränsas endast till skydd för något av de intressen som anges i 2 kap. 2 § TF, t.ex. det allmännas ekonomiska intresse eller skyddet för enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden. Begränsningarna ska noga anges i en särskild lag, eller i annan lag till vilken den särskilda lagen hänvisar. Den lag som avses är offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), förkortad OSL.

Med en allmän handling avses en framställning i skrift eller bild samt en upptagning som endast med tekniska hjälpmedel kan läsas eller avlyssnas eller uppfattas på annat sätt, om den förvaras hos en myndighet och är inkommen till eller upprättad hos myndigheten (2 kap. 3 och 4 §§ TF). En handling har kommit in till en myndighet när den har anlät till myndigheten eller kommit behörig befattningshavare till handa (2 kap. 9 § TF).

Den som begär ut en allmän handling som får lämnas ut ska genast eller så snart det är möjligt och utan avgift få ta del av handlingen på stället (2 kap. 15 § TF). Den som önskar ta del av en allmän handling har även rätt att mot en fastställd avgift få en avskrift eller kopia av handlingen till den del handlingen får lämnas ut. En begäran att få en avskrift eller kopia av en allmän handling ska behandlas skyndsamt (2 kap. 16 § TF). En begäran om att få ta del av en allmän handling ska göras hos den myndighet som förvarar handlingen. Det är typiskt sett även denna myndighet som ska pröva om handlingen kan lämnas ut (2 kap. 17 § TF).

Vid den senaste ändringen av samtjänstlagen konstaterade regeringen att ett servicekontor inte är en myndighet i den mening som avses i 2 kap. TF (prop. 2008/09:123 s. 29). Det är i stället de myndigheter som deltar i samarbetet som ansvarar för sin respektive del av verksamheten vid servicekontoret. Handlingar som i dag ges in till ett servicekontor anses således inte inkomna till kontoret utan till en eller flera av de samverkande myndigheterna. Motsvarande gäller för handlingar som upprättas vid servicekontoren.

Hantering av inkommande post i form av blanketter och andra handlingar i pappersform är omfattande på servicekontoren. Dessutom är det en vanlig arbetsuppgift att ta emot och behandla framställningar om utlämnande av allmänna handlingar. Enligt nuvarande posthanteringsrutiner

förvaras handlingarna endast en kortare tid på servicekontoren. Senast dagen efter att en handling lämnats in till ett kontor skickas den vidare till berörd myndighet.

Den aktuella reformen innebär att servicekontoren kommer ingå i myndigheten Statens servicecenter. En handling som lämnas in på ett servicekontor för att t.ex. sändas vidare till Försäkringskassan kan, i tryckfrihetsförordningens mening, anses ha kommit in till myndigheten Statens servicecenter. Som *Skatteverket* anför torde en sådan handling även samma dag anses ha kommit in till den myndighet som angetts eller som avsetts vara adressat. En särskild reglering om detta behövs därför inte.

Enligt den nuvarande hanteringen av ärenden om utlämnande av allmänna handlingar vid servicekontoren gör ansvarig servicekontorshandläggare en bedömning av om handlingen kan lämnas ut. Om handläggaren bedömer att handlingen inte kan lämnas ut överlämnas begäran till den myndighet som ansvarar för förvaltningsuppgiften, eftersom befattningshavarna på servicekontoren inte har delegation från respektive myndighet att fatta beslut i frågor av det aktuella slaget.

Den aktuella reformen, som innebär att Statens servicecenter tar över ansvaret för servicekontoren, kan komma att medföra att framställningar om att få ta del av allmänna handlingar görs direkt till Statens servicecenter. Så länge den aktuella handlingen kan anses förvarad hos Statens servicecenter kommer myndigheten i så fall att behöva pröva frågan om utlämnande. Statens servicecenter ska då även ansvara för att en begäran som ställs till myndigheten hanteras på ett rättssäkert sätt, med beaktande av de skyndsamhetskrav m.m. som följer av tryckfrihetsförordningen.

Statens servicecenter har efterfrågat en analys av vilka förutsättningar myndigheten har att lämna vidare sekretessbelagda uppgifter till den myndighet som ansvarar för förvaltningsuppgiften. Regeringen vill med anledning av detta framhålla att Statens servicecenters och servicekontorens roll kommer att vara att ge service för andra myndigheters räkning. Inkomna handlingar mottas och förvaras därför huvudsakligen inte för någon egentlig egen verksamhet, utan för att efter en eventuell serviceåtgärd skickas vidare till den myndighet som ansvarar för förvaltningsuppgifterna. Det ankommer på Statens servicecenter och de samverkande myndigheterna att fastställa rutiner för ett enkelt och säkert överlämnande av inkomna handlingar.

Motsvarande sekretess ska gälla hos den myndighet som utför gemensam offentlig service åt någon annan myndighet som i respektive myndighets verksamhet

Huvudregeln när en allmän handling begärs ut från en myndighet är att tillämpliga bestämmelser i sekretesslagstiftningen i den verksamhet från vilken handlingen begärs utlämnad ska tillämpas. Om handlingen är offentlig eller sekretessbelagd i en annan verksamhet saknar betydelse. Vid hanteringen av exempelvis ett skatteärende på ett servicekontor tillämpas således enligt nu gällande ordning de bestämmelser i OSL som Skatteverket ska tillämpa i sin verksamhet. Enligt regeringen bör det samma gälla hos en myndighet som i likhet med Statens servicecenter ska tillhandahålla gemensam offentlig service.

De uppgifter som hanteras i de samverkande myndigheternas verksamhet rör generellt enskildas personliga och ekonomiska förhållanden och kan i många fall antas vara av känslig art. Det får därför inte finnas någon risk för att situationer uppkommer då en handling lämnas ut av myndigheten som ansvarar för servicekontoret, trots att den skulle anses omfattas av sekretess hos den myndighet som ansvarar för det ärende som handlingen avser.

Regeringen anser mot denna bakgrund att motsvarande sekretess bör gälla hos den myndighet som getts i uppdrag att utföra gemensam offentlig service åt någon annan myndighet som i den senare myndighetens verksamhet. En sekretessbestämmelse av denna innebörd bör därför införas i offentlighets- och sekretesslagen. Sekretessbestämmelsen bör införas i 40 kap. OSL, som reglerar sekretess till skydd för enskild hos övriga myndigheter och i övriga verksamheter.

6.2 Överlämnande av uppgifter mellan myndigheter

Regeringens bedömning: Det nuvarande systemet, som förutsätter att den enskilde häver sekretessen för att en handläggare ska kunna använda sig av registeruppgifter från andra myndigheter än den myndighet som ansvarar för ärendet, bör även fortsättningsvis tillämpas på servicekontoren.

Utredningens bedömning: Överensstämmer med regeringens. Utredningen redovisade dock inte sin bedömning i någon särskild bedömningsruta.

Remissinstanserna: Ett antal remissinstanser har lämnat synpunkter på frågan om överlämnande av uppgifter mellan myndigheter. *Arbetsförmedlingen* anser att behovet av att inhämta uppgifter från övriga myndigheters system vid servicekontoren ska styras av samma principer som om ärendet hade handlagts av myndigheten, dvs. i första hand genom att uppgiftsskyldighet följer av lag eller förordning eller genom tillämpning av den s.k. generalklausulen i 10 kap. 27 § OSL. Ordningen med samtycken medför enligt Arbetsförmedlingen en inte obetydlig risk för dels att samtycken inhämtas i större utsträckning än vad som är behövligt, dels att fler uppgifter hämtas in inom ramen för samtycket än vad som normalt hade kunnat hämtas in från den andra myndigheten utifrån en eventuell sekretessbrytande bestämmelse eller generalklausulen. *Länsstyrelsen i Östergötland* ser också problem med att den enskilde ska lämna ett skriftligt samtycke för att häva sekretessen mellan myndigheterna vid servicekontoren. Länsstyrelsen ställer sig frågande till hur den enskilde ska informeras om och förstå det skydd som denne fransäger sig.

Skälen för regeringens förslag: En besökare på ett servicekontor kan ha flera frågor som han eller hon vill få hjälp med. För att kunna bistå besökaren har servicehandläggaren tillgång till verksamhetssystem hos de olika myndigheterna och därigenom personuppgifter i myndigheternas databaser. Ibland används vid handläggningen av ett visst ärende uppgifter från flera av myndigheterna. Det gäller t.ex. om besökaren har ett ärende

hos Försäkringskassan som gäller ansökan om bostadstillägg eller bostadsbidrag och inkomstuppgifter behöver hämtas in från Skatteverkets verksamhetsregister.

Sekretess gäller inte bara i förhållande till enskilda utan också mellan myndigheter och inom en myndighet (8 kap. 1 och 2 §§ OSL). I förarbetena till den tidigare sekretesslagen anges att ett fullgott integritetsskydd för information om en enskild hos en myndighet i princip ställer krav på att informationen inte vidarebefordras utanför den verksamhet inom vilken den inhämtas (prop. 1979/80:2 Del A s. 90). Uppgifter hos en myndighet anses nämligen kunna läggas till grund för åtgärder mot den enskilde som, även om de är helt lagenliga, kan ha en negativ innebörd för denne.

Ett ytterligare skäl för att sekretess ska gälla mellan myndigheter är att förutsättningarna för att hålla något hemligt ökar om så få som möjligt känner till uppgiften. Vidare ska uppgifter inte spridas till flera än de som faktiskt behöver uppgifterna för sitt arbete. En spridning av uppgifter kan förstås även vara känslig ur integritetssynpunkt för en enskild. Det kan kännas obehagligt att uppgifter om ens personliga eller ekonomiska förhållanden sprids till andra personer inom myndighetssfären, även om dessa personer har tystnadsplikt.

Samtidigt förutsätter regleringen i OSL att myndigheter behöver lämna information till varandra. I 6 kap. 5 § OSL anges att en myndighet på begäran av en annan myndighet ska lämna uppgift som den förfogar över, om uppgiften inte är sekretessbelagd eller det skulle hindra arbetets behöriga gång. Skyldigheten anses utgöra en precisering av den allmänna samverkansskyldighet som gäller för myndigheter enligt förvaltningslagen. Vidare finns s.k. sekretessbrytande bestämmelser. Sådana bestämmelser innebär att sekretess inte hindrar att uppgifter lämnas till myndigheter eller enskilda under vissa förutsättningar och det medför att även sekretessbelagda uppgifter får lämnas ut i vissa fall. En myndighet måste alltså vara säker på att ett informationsutbyte är förenligt med eventuellt tillämpliga bestämmelser om sekretess. Myndigheten måste också, innan den lämnar information till en annan myndighet, beakta de begränsningar av informationsutbytet som kan följa av bestämmelser om behandling av personuppgifter.

Enligt 10 kap. 27 § OSL kan sekretessbelagda uppgifter lämnas mellan myndigheter, om det är uppenbart att intresset av att uppgiften lämnas har företräde framför det intresse som sekretessen ska skydda. Regleringen brukar ofta benämnas den sekretessbrytande generalklausulen. Bestämelsen gäller dock inte på alla områden, och uppgifter får inte lämnas ut med stöd av generalklausulen om ett utlämnande skulle strida mot lag eller förordning. En bedömning måste vidare göras i varje enskilt fall. En avvägning av huruvida det är uppenbart att intresset av att uppgifterna lämnas ut är större än det integritetsintresse som sekretessen ska skydda kan vara komplicerad att göra och möjligheten till ett rutinmässigt utlämnande med stöd av generalklausulen är begränsat. Regeringen har också gjort bedömningen att det ofta inte är lämpligt att ett omfattande utlämnande av sekretessbelagda uppgifter sker enbart med stöd av den generalklausulen (prop. 2015/16:65 s. 94).

Av 12 kap. 1 § OSL framgår att sekretess till skydd för en enskild som huvudregel inte gäller mot den enskilde själv. Denne kan normalt sett vid kontakter med myndigheter häva sekretess som gäller till skydd för honom

eller henne (12 kap. 2 § jfr 10 kap 1 § OSL). Den enskilde kan alltså ge sitt samtycke till att en sekretessbelagd uppgift som gäller denne röjs för en annan myndighet.

Sekretessbelagda uppgifter som förvaras vid en annan myndighet än den vid vilket ett visst ärende handläggs inhämtas redan vid de befintliga servicekontoren, under förutsättning att besökaren häver sekretessen. Det har av samverkande myndigheter vid servicekontoren inte bedömts lämpligt att vid servicekontoren göra den typ av bedömningar som regleringen i 10 kap. 27 § OSL förutsätter. För dessa fall finns en särskild rutin, enligt vilken handläggaren frågar besökaren om denne häver sekretessen mellan myndigheterna och lämnar sitt samtycke till att uppgifterna lämnas mellan myndigheterna. Samtycket dokumenteras i en tjänsteanteckning.

Lagrådet har i samband med en ändring av samtjänstlagen påpekat att samtjänst mellan flera myndigheter inte innebär att sekretessgränsen mellan myndigheterna öppnas. En handläggare får t.ex. 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. Med beaktande av att syftet med sekretessregleringen bl.a. är att skydda den enskildes integritet kan det ifrågasättas att en handläggare, som i övrigt i princip endast handlägger enklare ärenden, anförtros att bedöma tillämpliga sekretessregler (prop. 2008/09:123 bilaga 5). I enlighet med vad regeringen tidigare uttalat ansvarar de enskilda myndigheterna för att se till att verksamheten vid servicekontoren utformas på ett sådant sätt att risker av detta slag förebyggs (prop. 2008/09:123 s. 27).

Regeringen bedömer inte heller nu att det finns skäl att införa några särskilda sekretessbrytande regler mellan myndigheter som ingått serviceavtal. Det är inte heller lämpligt att vid servicekontoren göra den typ av bedömningar som regleringen i 10 kap. 27 § OSL förutsätter. Den nuvarande ordningen med att den enskilde häver sekretessen har av allt att döma fungerat väl i praktiken och bör därför tillämpas även i fortsättningen. Hur inhämtandet av den enskildes samtycke ska ske och dokumenteras är en fråga för berörda myndigheter att hantera. Det är dock viktigt att det av det dokumenterade samtycket framgår vilka specifika uppgifter som bedömts nödvändiga att hämta in från andra myndigheter, samt att den enskilde får relevant och tydlig information om innebörden av samtycket.

Det bör avslutningsvis framhållas att ett samtycke från en enskild inte utgör en rättslig grund för behandling av personuppgifter i den mening som avses i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (allmän dataskyddsförordning), nedan kallad EU:s dataskyddsförordning.

Regeringens bedömning: Statens servicecenter bör hantera registreringen av allmänna handlingar vid servicekontoren på ett för verksamheten lämpligt sätt. De handlingar som ges in till eller upprättas på servicekontoren bör endast arkiveras av den myndighet som är avsedd adressat eller för vars räkning handlingen upprättats.

Utredningens bedömning överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: En övervägande del av remissinstanserna delar bedömningen eller har inga invändningar mot den. *Skatteverket* anser att registreringskravet kan upprätthållas genom att Statens servicecenter håller handlingarna ordnade under den tid de finns hos den senare myndigheten.

Skälen för regeringens bedömning

Registrering av handlingar

En fråga som nära anknyter till utlämnande av allmänna handlingar och vilka sekretessbestämmelser som är tillämpliga, är en myndighets skyldighet att registrera inkommande handlingar. För närvarande tillämpas till viss del olika rutiner för handlingar som lämnas in till servicekontoren. Handlingar som ska skickas vidare till Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten stämplas som inkomna på servicekontoret, medan handlingar som ska skickas vidare till Skatteverket inte stämplas på motsvarande sätt. Någon registrering av handlingarna för servicemyndigheternas räkning, dvs. de myndigheterna som deltar i samverkan, förekommer inte.

Enligt 5 kap. 1 § OSL ska allmänna handlingar registreras så snart de har kommit in till eller upprättats hos en myndighet, om det inte är fråga om handlingar som inte omfattas av sekretess om de hålls ordnade så att det utan svårighet kan fastställas om de kommit in eller upprättats eller det är uppenbart att handlingen är av ringa betydelse för myndighetens verksamhet. Särskilda regler gäller vid elektronisk tillgång till en upptagning för automatiserad behandling. Närmare bestämmelser om vad som ska registreras finns i 5 kap. 2 § OSL. Bestämmelsernas syfte är att garantera allmänhetens rätt att få tillgång till allmänna handlingar.

Regeringen får, om det finns särskilda skäl, enligt 5 kap. 3 § OSL meddela föreskrifter om att handlingar av ett visst slag som finns i betydande omfattning hos en myndighet inte behöver registreras. De av regeringen utfärdade bestämmelserna finns i 2 § offentlighets- och sekretessförordningen (2009:641), förkortad OSF. Sådana föreskrifter finns meddelade för en rad olika handlingar som innehåller sekretessreglerade uppgifter och som förekommer hos Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten och Skatteverket. Som exempel gäller för Skatteverkets del undantag från registreringskravet för bl.a. deklARATIONER, kontrolluppgifter och andra handlingar som avser taxering eller fastställande av skatt eller avgift eller som rör anstånd med eller krav på att lämna handlingar för dessa ändamål.

JO har beträffande skyldigheten att registrera allmänna handlingar i ett granskningsärende uttalat att skyldigheten ligger på den myndighet till vilken en handling har kommit in eller där den har upprättats

(JO 2003/04:JO1 s. 439). JO har vidare i samma ärende uttalat att det genom registreringen måste framgå vilka handlingar som hör till respektive myndighet. I det aktuella fallet, som gällde handlingar hos en kommun och ett kommunalt bolag, uttalade JO att det är av stor betydelse att det vid förvaringen av handlingar säkerställs att de olika rättssubjektens handlingar hålls åtskilda från varandra, så att någon sammanblandning inte sker. Det gäller i synnerhet om handlingarna innehåller uppgifter som omfattas av sekretess. Vidare konstaterade JO att en framställan om att få ut handlingar naturligtvis ska prövas hos den myndighet till vilken framställningen har riktats.

Även för inkomna handlingar hos servicekontoren ska, i enlighet med vad som ovan anförts, säkerställas att de handlingar som adresserats till de myndigheter som ansvarar för förvaltningsuppgifterna hålls åtskilda från varandra, särskilt om de omfattas av sekretess. Regeringen vill med anledning av vad *Skatteverket* anför om möjligheterna att hålla handlingar ordnande framhålla att denna ordning enbart kan tillämpas för handlingar som inte omfattas av sekretess och för sådana handlingar som enligt 2 § OSF har undantagits från registreringskyldigheten.

Kraven på myndigheters registrering av handlingar är inte särskilt höga. Myndigheterna har en betydande frihet att ordna registreringen efter vad som är lämpligast för den enskilda myndigheten. Det finns t.ex. inte något krav på central registrering eller någon skyldighet för myndigheter att föra en daglig lista över inkomna handlingar. Registreringen kan ske såväl manuellt som automatiserat. Statens servicecenter bör mot denna bakgrund kunna finna en rimlig lösning för registreringen av inkomna handlingar, där den tid som handlingarna förvaras på servicekontoren får betydelse för vilket alternativ som väljs.

Arkivering av handlingar

I 3 § arkivlagen (1990:782) anges bl.a. att en myndighets arkiv bildas av de allmänna handlingarna från myndighetens verksamhet och sådana handlingar som avses i 2 kap. 12 § TF och som myndigheten beslutar ska tas om hand för arkivering. Upptagningar för automatisk databehandling som är tillgängliga för flera myndigheter, så att de där utgör allmänna handlingar, ska dock bilda arkiv endast hos en av dessa myndigheter, i första hand den myndighet som svarar för huvuddelen av upptagningen. Enligt 12 § samma lag får en statlig myndighet lämna ifrån sig allmänna handlingar endast genom sådant återlämnande eller överlämnande som sker med stöd av bl.a. lag eller föreskrift som meddelas av regeringen. Enligt regeringens mening är det inte nödvändigt att de handlingar som ges in till servicekontoren arkiveras såväl av den myndighet som är adressat som av Statens servicecenter. Det bör räcka att den myndighet som är avsedd adressat uppfyller de krav som anges i arkivlagen. Det bör därför i enlighet med 12 § arkivlagen införas en bestämmelse i Statens servicecenters instruktion enligt vilken myndigheten får lämna ifrån sig handlingar genom överlämnande till den myndighet som är angiven som mottagare. Bestämmelsen bör även omfatta handlingar som upprättas på servicekontoren för någon av de aktuella myndigheternas räkning.

7.1 EU:s dataskyddsförordning och dataskyddslagen

EU:s dataskyddsförordning är i alla delar bindande och direkt tillämplig i samtliga EU:s medlemsländer och ska tillämpas fr.o.m. den 25 maj 2018. Förordningen, som utgör den generella regleringen av personuppgiftsbehandling inom EU, tillåter och ibland förutsätter att medlemsstaterna kompletterar förordningen med nationell lagstiftning.

Dataskyddsförordningen kompletteras i Sverige av bl.a. lagen (2018:218) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning (dataskyddslagen) och förordningen (2018:219) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning. Dessa författningar är av generell karaktär och reglerar bl.a. frågor om rättslig grund för behandling av personuppgifter, känsliga personuppgifter, tillsynsmyndighetens handläggning och beslut samt skadestånd och överklagande. Dataskyddslagen är subsidiär i förhållande till annan lag eller förordning, vilket möjliggör avvikande bestämmelser i registerförfattningar.

EU:s dataskyddsförordning är tillämplig på sådan behandling av personuppgifter som helt eller delvis sker på automatisk väg och på annan behandling än automatisk av personuppgifter som ingår i eller kommer att ingå i ett register (artikel 2.1). Med personuppgifter avses enligt artikel 4 i förordningen varje upplysning som avser en identifierad eller identifierbar fysisk person. En identifierbar fysisk person är en person som direkt eller indirekt kan identifieras särskilt med hänvisning till en s.k. identifierare, t.ex. ett namn, ett identifikationsnummer, en lokaliseringssuppgift, online identifikatorer eller en eller flera faktorer som är specifika för den fysiska personens fysiska, fysiologiska, genetiska, psykiska, ekonomiska, kulturella eller sociala identitet.

Med behandling avses enligt artikel 4.2 en åtgärd eller kombination av åtgärder avseende personuppgifter eller uppsättningar av personuppgifter, oberoende av om de utförs automatiserat eller ej, såsom insamling, registrering, organisering, strukturering, lagring bearbetning eller ändring, framtagning, läsning, användning, utlämning genom överföring, spridning eller tillhandahållande på annat sätt, justering eller sammanförande, begränsning, radering eller förstöring.

Personuppgiftsansvarig är enligt artikel 4.7 en fysisk eller juridisk person, offentlig myndighet, institution eller annat organ som ensamt eller tillsammans med andra bestämmer ändamålen och medlen för behandlingen av personuppgifter. Den som behandlar personuppgifter för den personuppgiftsansvariges räkning benämns enligt artikel 4.8 personuppgiftsbiträde. Ett personuppgiftsbiträde kan vara en fysisk eller juridisk person, offentlig myndighet, institution eller annat organ som behandlar personuppgifter för den personuppgiftsansvariges räkning.

För att behandling av personuppgifter ska vara laglig krävs att åtminstone ett av villkoren i artikel 6.1 a–f är uppfyllda:

a) den registrerade har lämnat sitt samtycke till att dennes personuppgifter behandlas för ett eller flera specifika ändamål,

b) behandlingen är nödvändig för att fullgöra ett avtal i vilket den registrerade är part eller för att vidta åtgärder på begäran av den registrerade innan ett sådant avtal ingås,

c) behandlingen är nödvändig för att fullgöra en rättslig förpliktelse som åvilar den personuppgiftsansvarige,

d) behandlingen är nödvändig för att skydda intressen som är av grundläggande betydelse för den registrerade eller för en annan fysisk person,

e) behandlingen är nödvändig för att utföra en uppgift av allmänt intresse eller som ett led i den personuppgiftsansvariges myndighetsutövning, eller

f) behandlingen är nödvändig för ändamål som rör den personuppgiftsansvariges eller en tredje parts berättigade intressen, om inte den registrerades intressen eller grundläggande rättigheter och friheter väger tyngre och kräver skydd av personuppgifter, särskilt när den registrerade är ett barn.

Villkoret i artikel 6.1 f är inte tillämpligt vid behandling som utförs av offentliga myndigheter när de fullgör sina uppgifter.

I normalfallet torde svenska myndigheters uppdrag i första hand utgöra en rättslig grund för behandling av personuppgifter med stöd av artikel 6.1 e EU:s dataskyddsförordning, dvs. på grundval av att uppdraget avser en uppgift av allmänt intresse (prop. 2017/18:105 s. 53 f.). Den grund för behandlingen som avses i artikel 6.1 c och e ska enligt artikel 6.3 fastställas i enlighet med unionsrätten eller en medlemsstats nationella rätt som den personuppgiftsansvarige omfattas av. Syftet med behandlingen ska fastställas i den rättsliga grunden eller, i fråga om behandling enligt punkt e, vara nödvändig för att utgöra en uppgift av allmänt intresse eller som ett led i den personuppgiftsansvariges myndighetsutövning. Unionsrätten eller medlemsstaternas nationella rätt ska uppfylla ett mål av allmänt intresse och vara proportionell mot det legitima mål som eftersträvas.

Utöver det grundläggande kravet på att all behandling måste vara laglig, i betydelsen att någon av de rättsliga grunder som anges i artikel 6.1 ska vara tillämplig, omgärdas varje behandling av personuppgifter också av andra krav. Principerna för behandling av personuppgifter, dvs. vilka allmänna krav som gäller för all personuppgiftsbehandling, anges i artikel 5.1. Bland annat uppställs krav på att uppgifter ska behandlas på ett lagligt, korrekt och öppet sätt i förhållande till den registrerade.

Med särskilda kategorier av personuppgifter (känsliga personuppgifter) avses enligt artikel 9 i EU:s dataskyddsförordning behandling av personuppgifter som avslöjar ras eller etniskt ursprung, politiska åsikter, religiös eller filosofisk övertygelse eller medlemskap i fackförening och behandling av genetiska uppgifter, biometriska uppgifter för att entydigt identifiera en fysisk person, uppgifter om hälsa eller uppgifter om en fysiskt persons sexualliv eller sexuella läggning. Enligt regleringen är behandling av känsliga personuppgifter förbjuden om inte något av de undantag som anges i artikel 9.2 är tillämpliga. Förbudet ska enligt artikel 9.2 inte tillämpas om någon av de situationer som beskrivs i punkterna a–j föreligger, t.ex. om den registrerade lämnat sitt samtycke till behandlingen av personuppgifter för vissa specifika ändamål eller att behandlingen är nödvändig för olika ändamål som anges i punkterna. För att vissa av undantagen ska vara tillämpliga krävs dock att grunden för sådana

7.2 Personuppgiftsbehandling av uppdragstagare vid servicekontoren

Regeringens bedömning: Den rättsliga grunden för behandling av personuppgifter som utförs av uppdragstagare vid servicekontoren kommer fortfarande att finnas i lag, förordning och beslut för respektive myndighet för vars räkning förvaltningsuppgifter utförs. Någon ytterligare reglering är därmed inte nödvändig för den behandling av personuppgifter som kommer att ske vid servicekontoren.

Någon direktåtkomst till uppgifter i automatiserade register hos de myndigheter åt vilka service tillhandahålls på servicekontoren behöver inte ges till Statens servicecenter.

Utredningens bedömning och förslag: Överensstämmer delvis med regeringens bedömning. Utredningen har bedömt att frågor om behandling av personuppgifter är en uppgift för myndigheterna att hantera och att någon särskild författningsreglering inte är nödvändig. Utredningen har dock föreslagit att Statens servicecenter ska medges direktåtkomst till vissa uppgifter i flera automatiserade register hos de myndigheter åt vilka service tillhandahålls, om uppgifterna behövs vid tillhandahållandet av servicen.

Remissinstanserna: Majoriteten av remissinstanserna yttrar sig inte i frågan om behandling av personuppgifter eller direktåtkomst. De fåtal remissinstanser som särskilt yttrat sig menar att utredningen inte har utrett frågan tillräckligt. *Datainspektionen* saknar en analys av de rättsliga grunderna för behandlingen av personuppgifter och av lagstiftningen utifrån EU:s dataskyddsförordning. Myndigheten pekar bl.a. på att frågor om rättslig grund, personuppgiftsansvarets placering, behandling av känsliga personuppgifter och skyddsåtgärder inte behandlats. Vidare anser myndigheten att utredningen inte har motiverat varför direktåtkomst är nödvändig och framhåller att det inte är förenligt med EU:s dataskyddsförordning att föreskriva om direktåtkomst ”för säkerhets skull”. Även *Pensionsmyndigheten* anser att det saknas en genomgående analys av förslagets förenlighet med dataskyddsförordningen, framför allt de förslag som avser Statens servicecenters personuppgiftsbehandling, och att dessa frågor måste hanteras innan Statens servicecenter inleder sin verksamhet vid servicekontoren. *Statens servicecenter* ser inte något behov av regler om direktåtkomst. Eftersom särskilda uppdragsavtal krävs för varje handläggare som har åtkomst till personuppgifter sker enligt Statens servicecenter aldrig något tillhandahållande av personuppgifter till myndigheten. På längre sikt ser dock myndigheten positivt på att en översyn av bl.a. behovet av regler om direktåtkomst görs. *Länsstyrelsen i Östergötland* har vissa reservationer mot att enskilda handläggare ska kunna få tillgång till samtliga samverkande myndigheters register. Myndigheten påpekar att det ställer stora krav på den enskilde handläggarens förmåga och kunskap, både när det gäller att hålla isär de olika uppgifterna och att utföra sekretess-

prövningar. *Försäkringskassan* anser att det bör utredas i vilken utsträckning som servicehandläggarna kan möta besökarnas behov utan tillgång till myndighetens verksamhetssystem. Myndigheten ser en ökad risk i att felaktig information lämnas om fler myndigheter skulle ingå i serviceverksamheten och servicehandläggarna förväntas ha kompetens avseende alla verksamhetssystem. *Värmdö kommun* tillstyrker förslaget om direktåtkomst och menar att verksamheten inte kan tillgodose behoven om det inte finns en direktåtkomst mellan Statens servicecenter och berörda myndigheter. Även *Skatteverket* anser att förslaget om direktåtkomst är rimligt utifrån givna förhållanden.

Datainspektionen, som under beredningen av lagrådsremissen beretts tillfälle att inkomma med synpunkter avseende frågorna om personuppgiftsbehandling, har bl.a. anfört att det är positivt att personuppgiftsansvaret klargjorts i lagrådsremissen. Myndigheten noterar dock att handläggarna vid servicekontoren kommer att ställas inför komplicerade frågeställningar i fråga om dataskydd och att det därför är viktigt att de berörda myndigheterna tar fram tydliga instruktioner för servicehandläggarna och att varje aktör gör verkningsfulla behörighetskontroller. De registrerade ska också ges tydlig information om hur ansvaret är utformat och vart de kan vända sig för att tillvarata sina rättigheter. Även *Pensionsmyndigheten* har beretts tillfälle att inkomma med synpunkter, varvid myndigheten lyft frågan om hur respektive myndighet ska kunna utöva granskning och kontroll över den personuppgiftsbehandling som sker på servicekontoren.

Skälen för regeringens bedömning

Personuppgiftsbehandling av uppdragstagare

Som framgått av tidigare avsnitt ska Statens servicecenter fortsättningsvis bedriva verksamheten vid servicekontoren. I enlighet med vad som anförts i avsnitt 5.1 bör dock nuvarande ordning, där respektive myndighet har det rättsliga ansvaret för sin ärendehantering, kvarstå. Avsikten med reformen är således inte att en myndighets förvaltningsuppgifter till viss del ska kunna utföras av en annan myndighet i dess egna namn.

Enligt nuvarande ordning har servicehandläggarna på servicekontoren tillgång till flera automatiserade system med personuppgifter som hör till *Försäkringskassan*, *Pensionsmyndigheten* och *Skatteverket*. Genom uppdragsavtal knyts en servicehandläggare som är anställd på exempelvis *Försäkringskassan* till *Skatteverket* och får på så sätt behörighet till även de sistnämnda myndigheternas register.

Enligt den nu föreslagna ordningen kommer servicehandläggarna att vara anställda av Statens servicecenter, men den myndighet som ansvarar för förvaltningsuppgifterna kommer även fortsättningsvis ingå ett särskilt uppdragsavtal med servicehandläggarna. Den enda skillnaden är att Statens servicecenter inte, så som de samverkande myndigheterna i dag, kommer att bedriva någon egen verksamhet vid kontoren.

De anställda vid Statens servicecenter kommer således att behandla personuppgifter på grundval av sina uppdragsavtal, och de anslutna myndigheterna kommer därmed att vara personuppgiftsansvariga för den personuppgiftsbehandling som sker. Det bör även framhållas att behandlingen av personuppgifter, så länge inte fler myndigheter ansluts, inte kommer att bli mer omfattande än vad den är i dag. Den risk för att felaktig information

förmedlas, som *Försäkringskassan* identifierat, får övervägas om det skulle bli aktuellt att ansluta fler myndigheter. Handläggarna kommer inte heller, som *Länsstyrelsen i Östergötlands län* befarar, att ges tillgång till de anslutna myndigheternas samtliga verksamhetsregister, utan endast de som behövs för att utföra den service som tillhandahålls på servicekontoren. Som länsstyrelsen och *Datainspektionen* framhåller kan, liksom i dag, handläggares avvägningar i sekretess- och personuppgiftsfrågor bli komplicerade. Det är därför angeläget att en hög kompetens kan upprätthållas hos handläggarna och att de anslutande myndigheterna tar fram tydliga instruktioner om behandlingen av personuppgifter. Det är även, som *Datainspektionen* och *Pensionsmyndigheten* anför, viktigt att kontroller genomförs av behandlingen av personuppgifter på servicekontoren. Hur dessa kontroller utförs är dock en fråga för berörda myndigheter att hantera.

Mot denna bakgrund bedömer regeringen att behandlingen av personuppgifter vid servicekontoren inte kommer att förändras när Statens servicecenter tar över driften av verksamheten. Den rättsliga regleringen för behandling av personuppgifter kommer således alltså att finnas i EU:s dataskyddsförordning och de övriga författningar på personuppgiftsområdet som gäller för respektive myndighet. Frågor om rättslig grund, rätten att behandla känsliga personuppgifter, skyddsåtgärder m.m. regleras genom lag, förordning eller beslut som berör de aktuella myndigheterna.

För Skatteverket finns bestämmelser om personuppgiftsbehandling i lagen (1998:527) om det statliga personadressregistret och förordningen (1998:1234) om det statliga personadressregistret, lagen (2001:181) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet och förordningen (2001:588) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet, lagen (2001:182) om behandling av personuppgifter i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet och förordningen (2001:589) om behandling av personuppgifter i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet, lagen (2015:898) om behandling av personuppgifter i Skatteverkets äktenskapsregister- och bouppteckningsverksamheter och förordningen (2015:905) om behandling av personuppgifter i Skatteverkets äktenskapsregister- och bouppteckningsverksamheter samt lagen (2015:899) om identitetskort för folkbokförda i Sverige och förordningen (2015:904) om identitetskort för folkbokförda i Sverige. För *Försäkringskassan* och *Pensionsmyndigheten* finns bestämmelser i 114 kap. socialförsäkringsbalken, lagen (2001:99) om den officiella statistiken med tillhörande förordningar, förordningen (2003:766) om behandling av personuppgifter inom socialförsäkringens administration och i Riksförsäkringsverkets föreskrifter (RFFS 2004:1) om behandling av personuppgifter inom socialförsäkringens administration

Personuppgiftsansvar

Det är viktigt att det inte råder några oklarheter kring vilken myndighet som har personuppgiftsansvaret. Ansvar för den behandling av personuppgifter som kommer att ske av uppdragstagarna på grundval av uppdragsavtalen vid servicekontoren kommer åvila respektive myndighet. Det är således *Försäkringskassan*, Skatteverket och *Pensionsmyndigheten* som kommer att ansvara för denna behandling. Regeringen bedömer inte att

Statens servicecenter i dessa fall kommer att behandla personuppgifter för Försäkringskassans, Skatteverkets och Pensionsmyndighetens räkning. Vid en eventuell behandling för Statens servicecenters räkning ligger dock personuppgiftsansvaret på denna myndighet (se vidare avsnitt 7.3).

Vid bristande regelefterlevnad eller frågor om hanteringen av personuppgifter bör den enskilde vända sig till respektive myndighet. Statens servicecenter bör dock, såsom *Datainspektionen* påpekar, kunna lämna tydlig information till enskilda om hur personuppgiftsansvaret är fördelat och vart den enskilde kan vända sig för att tillvarata sina rättigheter.

Regler om direktåtkomst behövs inte

Utredningen har föreslagit att bestämmelser om direktåtkomst ska införas avseende personuppgifter i vissa register som handläggare vid servicekontoren kommer att behöva ha tillgång till. Utredningen anser dock att en reglering om direktåtkomst eventuellt inte behövs, eftersom tillgången till uppgifter, på det sätt som sker för närvarande, kan grundas på respektive myndighets uppdragsavtal med servicehandläggarna. Utredningen är dock inte helt säker på att det är en rättsligt hållbar lösning.

Det kan konstateras att servicehandläggarna, i likhet med i dag, kommer att ingå uppdragsavtal med de myndigheter för vars räkning de kommer att utföra förvaltningsuppgifter som innefattar tillgång till personuppgifter. Detta är en ordning som fungerat väl under en längre tid och som inte blivit ifrågasatt. Mot denna bakgrund bedömer regeringen, i likhet med *Statens servicecenter*, men till skillnad från *Värmdö kommun*, att det inte är nödvändigt att införa regler om direktåtkomst.

7.3 Personuppgiftsbehandlingen vid Statens servicecenter

Regeringens bedömning: EU:s dataskyddsförordning, lagen med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning och förordningen med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning utgör tillräcklig reglering för den personuppgiftsbehandling som kan komma att ske vid Statens servicecenter. Det behöver således inte införas någon ytterligare reglering om denna behandling.

Utredningens bedömning: Utredningen har inte redovisat någon bedömning av behovet av en särskild reglering av personuppgiftsbehandlingen vid Statens servicecenter

Remissinstanserna: Remissinstanserna har inte yttrat sig i denna fråga.

Skälen för regeringens bedömning

Kommer Statens servicecenter behandla personuppgifter?

Som anförts i avsnitt 6.1 kan handlingar som lämnas in hos Statens servicecenter anses inkomna både hos Statens servicecenter och respektive myndighet, och förvaras hos Statens servicecenter en kortare tid för att sedan sändas vidare till respektive myndighets inläsningscentral. I enlighet

med vad som anförts i avsnitt 6.3 kan handlingar som inkommit till Statens servicecenter behöva registreras av myndigheten.

Frågan är då om Statens servicecenter kommer att behandla personuppgifter enligt EU:s dataskyddsförordning genom att förvara handlingarna en kortare tid och föra någon form av register för dessa handlingar, alternativt hålla handlingarna ordnade.

Som nämnts i avsnitt 7.1 avses med behandling av personuppgifter enligt artikel 4.2 i EU:s dataskyddsförordning en åtgärd eller kombination av åtgärder beträffande personuppgifter eller uppsättningar av personuppgifter, oberoende av om de utförs automatiserat eller ej, såsom insamling, registrering, organisering, strukturering, lagring bearbetning eller ändring, framtagning, läsning, användning, utlämning genom överföring, spridning eller tillhandahållande på annat sätt, justering eller sammanförande, begränsning, radering eller förstöring. Enligt artikel 2.1 ska förordningen tillämpas på sådan behandling av personuppgifter som helt eller delvis företas på automatisk väg samt på annan behandling än automatisk av personuppgifter som ingår i eller kommer att ingå i ett register. I skäl 15 till förordningen anges vidare att skyddet för fysiska personer bör vara tillämpligt på både automatiserad och manuell behandling av personuppgifter, om personuppgifterna ingår i eller är avsedda att ingå i ett register. Mot denna bakgrund bedömer regeringen att det inte går att utesluta att Statens servicecenter kommer att utföra sådan personuppgiftsbehandling som omfattas av dataskyddsförordningen.

Personuppgiftsansvar

Som anförts i avsnitt 7.1 definieras begreppet personuppgiftsansvarig i EU:s dataskyddsförordning som en fysisk eller juridisk person, offentlig myndighet, institution eller annat organ som ensamt eller tillsammans med andra bestämmer ändamålen och medlen för behandlingen av personuppgifter. Om ändamålen och medlen för behandlingen bestäms av unionsrätten eller medlemsstaternas nationella rätt, kan den personuppgiftsansvarige eller de särskilda kriterierna för hur denne ska utses föreskrivas i unionsrätten eller i medlemsstaternas nationella rätt. Som ovan anförts bedömer regeringen att det inte går att utesluta att Statens servicecenter kommer att utföra sådan personuppgiftsbehandling som omfattas av dataskyddsförordningen. Myndigheten blir i sådant fall personuppgiftsansvarig för denna behandling.

Rättslig grund

En myndighet måste i enlighet med vad som ovan anförts kunna stödja sin behandling av personuppgifter på någon av de grunder som anges i artikel 6.1 a–e. För att en behandling av personuppgifter ska vara tillåten enligt artikel 6.1 b–f måste den också vara nödvändig för att fullgöra, skydda eller utföra den rättsliga grunden. I normalfallet torde myndigheternas uppdrag, som anförts i avsnitt 7.1, i första hand utgöra en rättslig grund för behandling av personuppgifter med stöd av artikel 6.1 e i EU:s dataskyddsförordning, dvs. på grundval av att uppdraget avser en uppgift av allmänt intresse (prop. 2017/18:105 s. 53 f.). Enligt artikel 6.1 c i förordningen kan behandlingen av personuppgifter även vara laglig om den

är nödvändig för att fullgöra en rättslig förpliktelse som åvilar den personuppgiftsansvarige. Enligt artikel 6.3 i förordningen ska vidare den grund för behandlingen som avses i artikel 6.1 c och e vara fastställd i unionsrätten eller medlemsstaternas nationella rätt. I 2 kap. 1 och 2 §§ dataskyddslagen föreskrivs under vilka förutsättningar artikel 6.1 c och e i dataskyddsförordningen tillämpas.

När det gäller den personuppgiftsbehandling som kan komma att ske hos Statens servicecenter kommer den rättsliga grunden för behandlingen fastställas i dels lagen om gemensam service, dels den reglering som kommer att införas i förordningen (2012:208) med instruktion för Statens servicecenter. Regeringen anser vidare att kraven på proportionalitet och legitimitet i artikel 6.3 i dataskyddsförordningen är uppfyllt i detta fall.

Känsliga personuppgifter

Som angetts i avsnitt 7.1 är det enligt artikel 9.1 i EU:s dataskyddsförordning förbjudet att behandla känsliga personuppgifter. Förbudet ska dock inte tillämpas i vissa fall som närmare regleras i artikel 9.2 i förordningen. Exempelvis anges i artikel 9.2 g att undantag från förbudet att behandla känsliga personuppgifter gäller om behandlingen är nödvändig av hänsyn till ett viktigt allmänt intresse, på grundval av medlemsstaternas nationella rätt. Vidare framgår att den nationella rätten ska stå i proportion till det eftersträvade syftet, vara förenlig med det väsentliga innehållet i rätten till dataskydd och innehålla bestämmelser om lämpliga och särskilda åtgärder för att säkerställa den registrerades grundläggande rättigheter och intressen. För att en behandling av känsliga personuppgifter ska vara tillåten för ett viktigt allmänt intresse krävs vidare enligt artikel 9.2 att unionsrätten eller den nationella rätten innehåller bestämmelser om lämpliga och särskilda skyddsåtgärder för att säkerställa den registrerades grundläggande rättigheter och intressen.

I skäl 10 till dataskyddsförordningen anges att förordningen är avsedd att ge medlemsstaterna handlingsutrymme att specificera bestämmelser för behandling av känsliga personuppgifter samt att förordningen inte utesluter att det fastställs närmare omständigheter och mer exakta villkor för laglig behandling av personuppgifter. I skäl 52 nämns att vissa undantag från förbudet att behandla känsliga personuppgifter bör tillåtas om de föreskrivs i unionsrätten eller i medlemsstaternas nationella rätt och underkastas lämpliga skyddsåtgärder.

Enligt 3 kap. 3 § dataskyddslagen får känsliga personuppgifter behandlas av en myndighet med stöd av artikel 9.2 g i dataskyddsförordningen om uppgifterna har lämnats till myndigheten och behandlingen krävs enligt lag, om behandlingen är nödvändig för handläggningen av ett ärende, eller i annat fall, om behandlingen är nödvändig med hänsyn till ett viktigt allmänt intresse och inte innebär ett otillbörligt intrång i den registrerades personliga integritet. Bestämmelsen om att känsliga personuppgifter får behandlas av en myndighet om uppgifterna har lämnats till myndigheten och behandlingen krävs enligt lag klargör att det är tillåtet för myndigheter att utföra sådan behandling av känsliga personuppgifter som krävs i myndigheternas verksamhet som en direkt följd av framför allt OSL:s och förvaltningslagens bestämmelser om hur allmänna handlingar ska hanteras, exempelvis dessa lagars krav på diarieföring och skyldighet att ta emot e-

post. Behandling av känsliga personuppgifter med stöd av denna punkt får bara ske om uppgifterna har lämnats till myndigheten. Uppgifterna ska alltså antingen finnas i handlingar som definieras som inkomna enligt 2 kap. 9 § TF eller lämnas till myndigheten på annat sätt, t.ex. muntligen. Vidare ska själva behandlingen av uppgifterna utgöra ett krav enligt lag (se prop. 2017/18:105 s. 194). Den behandling av känsliga personuppgifter som kan komma att ske i Statens servicecenter bedöms kunna ske med stöd av den angivna bestämmelsen i dataskyddslagen. Någon särskild reglering om detta behöver därför inte införas i den föreslagna lagen.

8 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Regeringens förslag: Den nya lagen om gemensam offentlig service och ändringen i offentlighets- och sekretesslagen ska träda i kraft den 1 juni 2019, då lagen om samtjänst vid medborgarkontor ska upphöra att gälla.

Den upphävda lagen ska dock fortfarande gälla för samtjänstavgift som ingåtts före ikraftträdandet.

Utredningens bedömning: Överensstämmer inte med regeringens förslag. Utredningen utgick i betänkandet från att Statens servicecenter skulle kunna ta över driften av servicekontoren den 1 januari 2019, men lämnade inte något förslag till ikraftträdande för den nya regleringen. Utredningen redovisade inte heller någon bedömning eller förslag avseende behovet av övergångsbestämmelser.

Remissinstanserna: Remissinstanserna har inte yttrat sig om vid vilken tidpunkt den nya regleringen bör träda ikraft eller behovet av övergångsbestämmelser.

Skälen för regeringens förslag

Ikraftträdande

I budgetpropositionen för 2018 uttalade regeringen att den statliga lokala service som bedrivs vid servicekontor i samverkan mellan Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten och Skatteverket fr.o.m. den 1 januari 2019 skulle samlas i en sammanhållen organisation som Statens servicecenter ska ansvara för. I utredningens slutbetänkande var därför utgångspunkten att eventuella lagändringar skulle träda i kraft den 1 januari 2019. Regeringen har därefter, som redovisats i avsnitt 4.3.1, i budgetpropositionen för 2019 anført att reformen senarelagts till den 1 juni 2019 och föreslagit att medel anvisas för detta. Regeringen har även uppdragit åt berörda myndigheter att förbereda överföringen respektive inordnandet av uppgiften att tillhandahålla lokal statlig service vid servicekontor med slutförändradatum den 1 juni 2019.

Prop. 2018/19:47 Det är angeläget att den nya lagen kan träda ikraft så snart som möjligt. Mot den bakgrunden, och för att tid ska ges för bl.a. riksdagens behandling, föreslås att lagen ska träda i kraft den 1 juni 2019, då även samttjänstlagen bör upphöra att gälla.

Ändringen i OSL bör träda ikraft vid samma tidpunkt.

Övergångsbestämmelser

Det bedöms finnas ett 30-tal samttjänstavtal som ingåtts med stöd av samttjänstlagen och samttjänstförordningen. De avtal som ingåtts mellan Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten och Skatteverket, och som berör verksamheten vid servicekontoren, kommer till följd av det planerade övertagandet av Statens servicecenter behöva sägas upp och nya avtal ingås mellan berörda myndigheter och Statens servicecenter. Det bedöms finnas en god beredskap bland myndigheterna att hantera detta innan det föreslagna ikraftträdandet. De avtal som ingåtts enligt den nuvarande regleringen mellan dels Polismyndigheten och Tullverket, dels statliga myndigheter och kommuner och landsting bör dock, i den utsträckning som parterna önskar detta, kunna fortsätta att gälla. Äldre föreskrifter bör därför tillämpas på dessa avtal. Nya avtal bör dock ingås med tillämpning av den nya regleringen. Detsamma bör gälla förlängningar av tidigare ingångna avtal.

9 Konsekvenser

9.1 Konsekvenser för enskilda och företag samt för jämställdheten mellan kvinnor och män

Regeringens bedömning: En sammanhållen organisation för lokal statlig service underlättar tillgängligheten till offentlig service i hela landet för privatpersoner, företagare och bolag.

Förslagen påverkar sammantaget inte jämställdheten mellan kvinnor och män.

Utredningens bedömning överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Ingen remissinstans har lämnat synpunkter på utredningens bedömning i denna del.

Skälen för regeringens bedömning: Förslagen bedöms bidra till att säkerställa och öka tillgängligheten till lokal offentlig service för privatpersoner, företagare och bolag i hela landet. Servicekontoren får regelbundet besökare som har ärenden som rör någon eller flera av de berörda myndigheterna. En samlad serviceorganisation bedöms i förlängningen underlätta för många besökare som har behov av lokal offentlig service, eftersom en sådan organisation skapar bättre förutsättningar för styrning och effektivisering.

Offentlig verksamhet bör organiseras bl.a. utifrån ett jämställdhetsperspektiv för att skapa ett mer jämställt samhälle och effektivare resursut-

nyttjande. En nyligen genomförd analys på servicekontoren visar att bemötandet generellt är gott och professionellt. Servicehandläggarna använder i stor utsträckning ett enkelt och neutralt språk och sällan ett stereotyp ordval. Varken de nu aktuella förslagen eller den nya serviceorganisationen vid Statens servicecenter bedöms dock sammantaget ha några direkta effekter för jämställdheten.

9.2 Konsekvenser för statliga myndigheter, kommuner och landsting

Regeringens bedömning: Författningsförslagen bedöms inte medföra några kostnader för statliga myndigheter, kommuner eller landsting.

Inrättandet av en ny serviceorganisation bedöms inte medföra några kostnadsökningar som inte kan rymmas inom befintliga ekonomiska ramar för de statliga myndigheterna.

Förslagen bedöms inte ha några konsekvenser för kommuner eller landsting.

Utredningens bedömning överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Den enda remissinstansen som yttrar sig i frågan, *Skatteverket*, framhåller att myndigheten kommer att behöva påbörja ett antal utvecklingsuppdrag för att bl.a. anpassa gränssnitt till verksamhets-system, video, telefoni och behörighetsadministration till Statens servicecenters verksamhet. Detta måste beaktas i verksamhetsplaner och budget inför kommande år.

Skälen för regeringens bedömning: Den föreslagna författningsregleringen bedöms inte i sig medföra några kostnader för statliga myndigheter.

Inrättandet av en ny serviceorganisation i Statens servicecenters regi medför att myndigheten behöver utöka sin verksamhet. Serviceorganisationen vid Statens servicecenter ska vara anslagsfinansierad. Då servicekontorsverksamheten i sin helhet föreslås övergå till Statens servicecenter har medel motsvarande kostnaden för denna verksamhet förts över från förvaltningsanslagen för Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten och Skatteverket för budgetåret 2019. Överföring av medel sker även från de allmänna pensionsfonderna och premiepensionsfonderna för de delar som rör administrationen av inkomstgrundad ålderspension.

Inrättandet av den nya verksamheten vid Statens servicecenter kommer att medföra vissa initiala merkostnader för myndigheten. Reformen innebär också att Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten och Skatteverket bl.a. kommer att behöva tillhandahålla information och utbildning till servicehandläggarna, samt att samverka om kvalitetssäkring och verksamhetsuppföljning m.m. Försäkringskassan och Skatteverket kommer också att behöva stötta serviceorganisationen med bl.a. lokalförsörjning under en övergångsperiod för att underlätta inordnandet av den nya uppgiften vid Statens servicecenter. Dessutom ska myndigheterna, som *Skatteverket* anför, administrera behörigheter för de nya servicehandläggarnas tillgång till myndigheternas verksamhetssystem. De ovan nämnda kostnaderna kan hanteras inom beslutade ekonomiska ramar.

Regeringen bedömer att förslagen inte har några konsekvenser för kommuner eller landsting. Förslagen innebär således ingen inskränkning i den kommunala självstyrelsen eller i övrigt någon ökad administrativ börda för kommunerna.

Regeringen bedömer att reformen bör utvärderas efter genomförandet. Utvärderingen bör främst inriktas mot kostnadseffektivitet och samhälls-ekonomisk analys.

9.3 Konsekvenser för personal vid befintliga servicekontor och för sysselsättningen

Regeringens bedömning: Förslagen har i sig inte några effekter på sysselsättningen.

Den förändrade serviceorganisation berör cirka 800 anställda vid Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten och Skatteverket. De berörda myndigheterna ska vid överföringen respektive inordnandet av uppgiften att tillhandahålla lokal statlig service beakta 6 b § lagen om anställningsskydd.

Utredningens bedömning överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Majoriteten av remissinstanserna tillstyrker eller har inga invändningar mot utredningens bedömning. *Fackförbundet ST* menar att det saknas resonemang om skyldigheten att förhandla med fackliga organisationer enligt lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet innan beslut om övergång av verksamhet kan fattas. En sådan förhandling kan inverka på de överväganden som ska göras i fråga om det är en övergång av verksamhet eller inte, och vilka anställningsvillkor som ska tillämpas för den personal som tas över från den överlåtande arbetsgivaren. *Arbetsgivarverket* anser att det är den mottagande myndigheten som ska bedöma om det är fråga om en sådan verksamhetsövergång som omfattas av regleringen i 6 b § lagen (1982:80) om anställningsskydd (LAS). Arbetsgivarverket anser vidare att förslagen kan innebära vissa negativa personella konsekvenser för stödpersonal hos Försäkringskassan och Skatteverket.

Skälen för regeringens bedömning: Författningsförslagen bedöms i sig inte ha några effekter på sysselsättningen.

Statens servicecenters övertagande av den lokala serviceorganisationen innebär att den berörda personalen på servicekontoren inte längre kommer att ha Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten eller Skatteverket som arbetsgivare. De myndigheter som berörs ska vid överföringen respektive inordnandet av uppgiften att tillhandahålla lokal statlig service beakta 6 b § LAS. Myndigheterna ska vidare samråda med Arbetsgivarverket i arbetsrättsliga frågor.

Enligt 6 b § LAS övergår vid övergång av ett företag, en verksamhet eller en del av en verksamhet från en arbetsgivare till en annan, också de rättigheter och skyldigheter på grund av de anställningsavtal och de anställningsförhållanden som gäller vid tidpunkten för övergången på den nya arbetsgivaren. Den tidigare arbetsgivaren är dock också ansvarig

gentemot arbetstagaren för ekonomiska förpliktelser som hänför sig till tiden före övergången. Anställningsavtalet och anställningsförhållandet kan inte övergå till en ny arbetsgivare, om arbetstagaren motsätter sig detta.

Regeringen instämmer i *Arbetsgivarverkets* bedömning att det är den mottagande arbetsgivaren, i detta fall Statens servicecenter, som ska göra den slutliga bedömningen om det föreligger en verksamhetsövergång eller inte enligt 6 b § LAS. Skulle Statens servicecenter komma fram till att en verksamhetsövergång inte föreligger står det myndigheten fritt att vid behov rekrytera nya medarbetare. Förhandlingskyldigheten får bedömas enligt lagen om medbestämmande i arbetslivet.

9.4 Konsekvenser för integrationen

Regeringens bedömning: Förslagen kan bidra till att underlätta integrationen av nyanlända.

Utredningens bedömning överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Ingen remissinstans har yttrat sig särskilt i denna fråga.

Skälen för regeringens bedömning: Regeringens mål för integrationspolitiken innebär att alla individer ska ha lika rättigheter, skyldigheter och möjligheter, oavsett etnisk och kulturell bakgrund. Mottagandet av nyanlända är viktigt för att förbättra nyanländas möjlighet till etablering på arbetsmarknaden och i samhällslivet. För de nyanlända som ännu inte behärskar det svenska språket och har svårigheter med att använda digitala tjänster eller göra sig förstådda per telefon, underlättar det många gånger med ett fysiskt möte på en myndighets lokala kontor. Ett mer effektivt utformat och utbyggt system med lokala servicekontor bedöms därför kunna bidra till att underlätta integrationen av nyanlända.

10 Författningskommentar

10.1 Förslaget till lag om viss gemensam offentlig service

1 §

Paragrafen behandlas i avsnitt 5.3.

Bestämmelsen i *första stycket* motsvarar regleringen i 1 § samtjänstlagen (prop. 2008/09:123 s. 33 och prop. 1996/97:90 s. 38 f.) och anger bl.a. vad som avses med gemensam offentlig service enligt lagen. Bestämmelsen har justerats språkligt. Begreppet avtal har ersatts med serviceavtal och begreppet "samtjänst vid medborgarkontor" har tagits bort. Justeringarna innebär dock ingen ändring i sak. Med serviceavtal avses sådana avtal som tidigare benämnts samtjänstavtal.

I *andra stycket*, som saknar motsvarighet i samtjänstlagen, finns en upplysningsbestämmelse om att regeringen får utse statliga myndigheter som

Prop. 2018/19:47 för andra myndigheters räkning ska utföra uppgifter enligt första stycket. Serviceavtal ska ingås även i dessa fall.

Paragrafen har utformats i enlighet med *Lagrådets* förslag.

2 §

Paragrafen behandlas i avsnitt 5.3.

Bestämmelsen i *första stycket* motsvarar regleringen i 2 § första stycket samtjänstlagen (prop. 2008/09:123 s. 33 f. och prop. 1996/97:90 s. 42) och innebär att det i serviceavtalet ska anges vilka förvaltningsuppgifter som ska omfattas av sådan gemensam offentlig service som avses i 1 §. Bestämmelsen har justerats språkligt. Bland annat har begreppet samtjänstavtal ersatts av serviceavtal och begreppet samtjänst har ersatts av gemensam offentlig service. Justeringarna innebär dock ingen ändring i sak. Bestämmelsen har utformats i enlighet med *Lagrådets* förslag.

Bestämmelsen i *andra stycket* motsvarar regleringen i 2 § andra stycket samtjänstlagen (prop. 2008/09:123 s. 33 f., prop. 2003/04:85 s. 15 och prop. 1996/97:90 s. 42 f.) och innebär att förvaltningsuppgifter som innefattar myndighetsutövning eller som kräver tillgång till personuppgifter ska redovisas särskilt i serviceavtalet.

Bestämmelsen i *tredje stycket* motsvarar regleringen i 2 § tredje stycket samtjänstlagen (prop. 2008/09:123 s. 33 f.) och innebär att det av serviceavtalet även ska framgå vilken tillgång till personuppgifter som behövs för att de förvaltningsuppgifter som omfattas av avtalet ska kunna utföras. Bestämmelsen har justerats språkligt. Justeringarna innebär dock ingen ändring i sak.

Bestämmelsen i *fjärde stycket första meningen* motsvarar regleringen i 2 § fjärde stycket samtjänstlagen (prop. 2008/09:123 s. 33 f.) och innebär att så snart ett avtal har träffats eller ändrats ska en kopia av avtalet skickas till regeringen eller till den myndighet som regeringen bestämmer. Bestämmelsen har justerats språkligt. Justeringarna innebär dock ingen ändring i sak.

Av *fjärde stycket andra meningen*, som saknar motsvarighet i samtjänstlagen, framgår att någon rapporteringsskyldighet inte gäller för en statlig myndighet som regeringen ålagt att utföra uppgifter för andra myndigheters räkning.

3 §

Paragrafen behandlas i avsnitt 4.3.4.

Paragrafen motsvarar regleringen i 8 § samtjänstlagen (prop. 2008/09:123 s. 35 och prop. 1996/97:90 s. 47) och innehåller bestämmelser som anger förutsättningarna för kommuner och landsting att ingå serviceavtal avseende förvaltningsuppgifter som innefattar myndighetsutövning. Bestämmelserna har justerats språkligt och redaktionellt. Bland annat har begreppet samtjänstavtal ersatts av serviceavtal. Justeringarna innebär dock ingen ändring i sak.

4 §

Paragrafen behandlas i avsnitt 5.3.

Bestämmelsen i *första meningen* motsvarar regleringen i 4 § samtjänstlagen (prop. 2003/04:85 s. 16 och prop. 1993/94:187 s. 16 f.) och reglerar skyldigheten att lämna verksamhetsrapporter till den myndighet som regeringen bestämmer. Bestämmelsen har justerats språkligt. Begreppet samtjänstavtal har ersatts av serviceavtal. Justeringarna innebär dock ingen ändring i sak.

Regleringen i *andra meningen*, som saknar motsvarighet i samtjänstlagen, innebär att någon rapporteringsskyldighet inte gäller för en statlig myndighet som regeringen ålagt att utföra uppgifter för andra myndigheters räkning.

5 §

Paragrafen behandlas i avsnitt 5.1 och 5.3.

Bestämmelsen i *första stycket* motsvarar regleringen i 5 § samtjänstlagen (prop. 2008/09:123 s. 34, prop. 2003/04:85 s. 16 och 1996/97:90 s. 42) och innebär att om ett serviceavtal omfattar förvaltningsuppgifter som helt eller delvis innefattar myndighetsutövning eller kräver tillgång till personuppgifter ska den myndighet som ansvarar för förvaltningsuppgifterna ingå ett särskilt anställnings- eller uppdragsavtal med de personer som ska utföra dessa uppgifter. Bestämmelsen har justerats språkligt och redaktionellt. Justeringarna innebär dock ingen ändring i sak.

Regleringen i *andra stycket*, som saknar motsvarighet i samtjänstlagen, innebär att endast uppdragsavtal ska ingås när en statlig myndighet ska utföra förvaltningsuppgifter åt en annan statlig myndighet.

6 §

Paragrafen behandlas i avsnitt 7.2.

Bestämmelsen motsvarar regleringen i 9 § samtjänstlagen (prop. 2003/04:85 s. 17 och prop. 1996/97:90 s. 45 f.) och innebär att en handläggares tillgång till personuppgifter ska begränsas till de som behövs för att kunna utföra de förvaltningsuppgifter som omfattas av serviceavtalet. Bestämmelsen har justerats språkligt och redaktionellt. Bland annat har begreppet samtjänstavtal ersatts av serviceavtal. Justeringarna innebär dock ingen ändring i sak.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Bestämmelserna behandlas i avsnitt 8.

Ikraftträdandebestämmelsen anger att lagen träder i kraft den 1 juni 2019.

Övergångsbestämmelsen anger att den upphävda lagen gäller för samtjänstavtal som ingåtts före ikraftträdandet.

10.2 Förslaget till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)

40 kap.

7 c §

Paragrafen behandlas i avsnitt 6.1.

Paragrafen är ny. I paragrafen anges att när handlingar ges in till eller upprättas i den serviceverksamhet som en statlig myndighet utför åt någon annan myndighet enligt lagen om viss gemensam offentlig service ska motsvarande sekretess gälla som tillämpas hos den myndighet för vilken handlingen tagits emot eller upprättats. Detta innebär bl.a. att begränsningar av meddelarfriheten även gäller för anställda vid Statens servicecenters servicekontor.

Ikraftträdandebestämmelse

Bestämmelsen behandlas i avsnitt 8.

Ikraftträdandebestämmelsen anger att lagen träder i kraft den 1 juni 2019.

Sammanfattning av betänkandet Statliga servicekontor – mer service på fler platser (SOU 2018:43)

Prop. 2018/19:47
Bilaga 1

Utredningens uppdrag och arbete

Servicekontorsutredningen tillsattes den 7 september 2017 med uppdrag att analysera och föreslå hur vissa statliga myndigheters lokala serviceverksamhet kan organiseras på ett mer sammanhållet sätt. Syftet är att säkerställa och stärka tillgången till grundläggande statlig service för medborgare och företag i hela landet. Statliga myndigheter kan var och en för sig inte upprätthålla en kostnadseffektiv kontorsnärvaro för att ge lokal service i hela landet. Utgångspunkten är att Statens servicecenter, fr.o.m. den 1 januari 2019, ska ansvara för en samlad serviceorganisation för lokal statlig service.

Utredningen lämnade den 15 december 2017 ett delbetänkande med förslag på vilken service som bör finnas vid serviceorganisationens lokala kontor, liksom en plan för när kontoren ska tillhandahålla service avseende Försäkringskassans, Pensionsmyndighetens och Skatteverkets verksamheter. Utredningen lämnade även förslag på hur serviceverksamheten inledningsvis ska vara organiserad, dimensionerad och finansierad. Utredningen har därefter arbetat vidare med att analysera i vilken omfattning och form serviceorganisationen bör tillhandahålla service avseende Arbetsförmedlingen, Migrationsverket och Trafikverkets förarprovsvksamhet.

Utredningen har även analyserat om serviceorganisationen bör tillhandahålla service på fler platser i landet. I detta slutbetänkande lämnar utredningen förslag beträffande såväl vilken service för fler myndigheter som ska tillhandahållas vid servicekontoren, som på vilka ytterligare platser servicekontor ska finnas. Vidare har överväganden gjorts beträffande vilka rättsliga frågor som aktualiseras med anledning av utredningens förslag i delbetänkandet och i detta betänkande. Arbetet i denna del har lett till att utredningen lämnar förslag till ändringar i flera författningar.

Utredningen har, i enlighet med regeringens direktiv, inhämtat synpunkter på utredningens bedömningar och förslag från berörda myndigheter och de fackliga organisationerna Jusek och ST, och i vissa fall gjort justeringar med anledning av dessa synpunkter.

Behov av lokal statlig service

Utredningen konstaterade i delbetänkandet att i synnerhet medborgare, men även företagare, har behov av att personligen kunna möta myndigheter och få personlig service. Statliga myndigheter ska finnas tillgängliga för alla. Lokal statlig service är särskilt viktigt för dem som har svårigheter med det svenska språket, de med vissa typer av funktionsnedsättningar och de som är ekonomiskt utsatta.

Utredningens bedömning är att servicekontoren i dag tillhandahåller sådan hjälp att den enskilde kan ta till vara sina intressen. Hjälp ges i den utsträckning som är lämpligt med hänsyn till frågans art, den enskildes behov av hjälp och myndigheternas verksamhet.

Dagens modell, där servicehandläggarna ger service av både allmän och fördjupad karaktär, är smidig, enkel och väl fungerande. Utredningens bestämda uppfattning är att servicekontorens tillgång till verksamhets-system är en förutsättning för att kunna tillhandahålla service utifrån de enskilda besökarnas behov. Utan tillgång till dessa system skulle endast allmän service kunna ges och besökarna skulle i många fall behöva hänvisas till andra servicekanaler. Förtroendet för de statliga myndigheterna och samhällets institutioner kan, anser utredningen, stärkas genom en väl utvecklad lokal statlig närvaro och service.

Arbetsförmedlingen hör, precis som Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten och Skatteverket, till de största statliga myndigheterna som väldigt många invånare har kontakt med. Utredningen anser att det är av särskild vikt att dessa myndigheter har en väl utvecklad lokal service som möter besökarnas behov. Regeringen har i vårpropositionen 2018 också fattat beslut om att skapa en ny serviceorganisation vid Statens servicecenter, med dagens servicekontor som grund. Regeringen har även gett berörda myndigheter i uppdrag att förbereda överföringen och inordnandet av serviceverksamheten.

Rättslig reglering av verksamheten vid servicekontoren och integritetsfrågor

Utredningen anser att nuvarande reglering i lagen (2004:543) om samtjänst vid medborgarkontor samt förordningen (2009:315) om samtjänst vid medborgarkontor även fortsättningsvis, med vissa ändringar, kan reglera verksamheten vid servicekontoren. De nämnda författningarna ger den flexibilitet som utredningen anser vara önskvärd. Genom reglering i aktuella myndigheters instruktioner kan samtidigt den styrning ske som anses behövlig för att försäkra sig om bl.a. kontinuitet och säkerställande av lokal statlig service.

Den ordning som gäller för närvarande med att berörda myndigheter ingår avtal med varandra ska alltså fortsatt gälla. Statens servicecenter ska ingå avtal med myndigheterna för vilkas räkning man tillhandahåller service och i avtalen ska bl.a. anges vilka register som ska få användas i verksamheten. Utredningen anser dock samtidigt att det finns flera skäl som talar för att uppdatera lagstiftningen och lämnar därför även ett alternativt lagförslag. Ärendehantering på servicekontoren ska, såsom gäller för närvarande, ske i respektive myndighets namn och utföras av anställda vid Statens servicecenter på uppdrag av respektive myndighet. Beslutsfattande ska inte ske på servicekontoren, men med ett undantag. Utfärdande av id-kort för personer som är folkbokförda här i landet ska, tills vidare, ske på servicekontoren.

Utredningen föreslår att en bestämmelse införs i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) enligt vilken handlingar som ges in på servicekontoren ska sekretessprövas enligt de bestämmelser som gäller för den verksamhet för vilken handlingen har lämnats in. Vidare föreslår utredningen att bestämmelser om direktåtkomst och sekretessbrytande bestämmelser införs beträffande de register som servicehandläggarna på servicekontoren har tillgång till.

Arbetsförmedlingen är för närvarande inne i ett omfattande förändringsarbete av både verksamheten och organisationen. En central del i förändringsarbetet är myndighetens utveckling av digitala tjänster och telefonservice. Enligt utredningen är detta arbete både viktigt och nödvändigt för att förbättra myndighetens service och tillgänglighet för medborgare och företag. Myndigheten har dock en stark tilltro till utvecklingen av de digitala tjänsterna, och bl.a. mot bakgrund av andra stora myndigheters arbete med utveckling av digitala tjänster är utredningen tveksam till i vilken takt och omfattning denna utveckling faktiskt kan få genomslag. Digitala tjänster kan inte förväntas att helt möta de behov av service som besökare på servicekontor eller förmedlingskontor har.

Utredningen bedömer att de arbetssökandes behov av service under en period kommer att kvarstå på en liknande nivå som i dag. För Arbetsförmedlingen är det, precis som för andra statliga myndigheter, svårt att kostnadseffektivt upprätthålla lokal service i hela landet. Utredningen bedömer att en utökad serviceorganisation där Arbetsförmedlingen ingår kommer att kunna säkerställa och stärka grundläggande statlig service i hela landet. Den modell som gäller på servicekontoren i dag är enligt utredningen lämplig även för Arbetsförmedlingen. Myndigheten kan dra nytta av den väl fungerande strukturen för lokal statlig service som servicekontoren byggt upp, samtidigt som man kan effektivisera handläggningen och fokusera på matchningsuppdraget.

Utredningen föreslår således att servicekontoren framöver även ska ge service avseende Arbetsförmedlingens verksamhet. Servicen ska vara av både allmän och fördjupad karaktär, på samma sätt som för övriga myndigheter. Detta innebär att besökare såväl kan få hjälp med allmän information och vägledning om myndigheternas verksamhet och hjälp att använda de digitala tjänsterna, som hjälp avseende personliga ärenden. Det är inte rimligt att besökare enbart ska hänvisas till bokade besök, telefonkundtjänst eller digitala tjänster för frågor av fördjupad karaktär.

Enligt utredningens mening är det servicehandläggare, med de kompetenskrav som gäller för dessa, som ska ge service även avseende Arbetsförmedlingens verksamhet. Vidare har flertalet av besökarna på både servicekontoren och förmedlingskontoren frågor som rör den enskilde besökarens ärende. För att kunna besvara dessa behöver handläggaren tillgång till myndigheternas verksamhetssystem. Utredningen bedömer därför att servicehandläggarna ska ha tillgång till verksamhetssystemen och vissa personuppgifter hos Arbetsförmedlingen. Systemen behövs också för att upprätthålla kunskap om relevanta regelverk och myndigheternas verksamheter.

Stegvist införande av service avseende Arbetsförmedlingen på servicekontoren

Ett stegvist införande av Arbetsförmedlingens service på servicekontoren ger möjligheter för ett bättre genomförande utifrån erfarenheter från de kontor som införs tidigt. Det ger också möjlighet att löpande rekrytera och utbilda servicehandläggare. Utredningen föreslår därför ett stegvist införande av Arbetsförmedlingens service på servicekontoren, med start

den 1 juli 2019. Införandet begränsas till 10 kontor under 2019 för att ge förutsättningar för ett ordnat fortsatt införande under 2020–2021. Införandet på alla servicekontor ska vara genomfört senast den 31 december 2021.

27 nya servicekontor inrättas

Utifrån en analys av servicekontorens tillgänglighet i landet föreslår utredningen att Statens servicecenter bör öppna 27 nya servicekontor. För att säkerställa tillgång till lokal statlig service i hela landet anser utredningen att det bör finnas ett servicekontor i varje FA-region. Därför bör fyra nya kontor öppna i de fyra FA-regioner som i dag saknar servicekontor. Därutöver menar utredningen att det är viktigt med en utökad myndighetsnärvaro och statlig service i form av servicekontor i eller nära socialt utsatta områden. För såväl de tre nuvarande servicekontorsmyndigheterna som Arbetsförmedlingen finns viktiga målgrupper i de utsatta områdena.

Utredningen bedömer att elva nya servicekontor kan öppna i socialt utsatta områden i större städer. Mot bakgrund av utredningens förslag om att servicekontoren även ska tillhandahålla service avseende Arbetsförmedlingen, och det därmed kommer bli större besöksvolymerna på de nuvarande kontoren, behövs fler kontor även i storstäderna. Utredningens bedömning är därför att det bör öppnas tolv nya servicekontor där. Statens servicecenter bör snarast få i uppdrag av regeringen att öppna de 27 nya servicekontoren för att få tid att förbereda och genomföra arbetet.

Utredningen anser att de nya kontoren från början ska ge service avseende Arbetsförmedlingen och därför bör uppdraget också ges till Arbetsförmedlingen. Samtliga kontor bör ha öppnat senast den 31 december 2020. Serviceorganisationen kommer då att ha 140 servicekontor. Genom dessa förslag säkerställs en god tillgänglighet av statlig service för medborgare och företag i hela landet.

Samlokalisering på vissa platser med Trafikverket Förarprov

Förarprovsverksamheten vid Trafikverket har få beröringspunkter med de tre nuvarande servicekontorsmyndigheterna. Kunskapsprov och förarprov är en del i ett sammanhållet förarprov och huvudsakligen handlar verksamheten om att förrätta prov. Att ge service är en mycket begränsad del i vad som utförs på de lokala kontoren. Organisationen på de lokala kontoren är även nära sammanhållen avseende kunskapsprov, körprov och tillhandahållandet av service, i den mån service går att utskilja från övrig verksamhet. Utredningen anser därför att det inte är lämpligt att bryta ut den service som ges vid Trafikverkets förarprovsverksamhet och låta servicekontoren tillhandahålla denna. I stället kan samlokalisering vara ett lämpligare alternativ till samarbete mellan myndigheterna. Genom ett sådant samarbete kan en högre kostnadseffektivitet åstadkommas.

Utredningen föreslår därför att Statens servicecenter och Trafikverkets förarprovsverksamhet inför eventuell omlokalisering av sina respektive kontor på en ort, eller vid omskrivning av befintliga kontrakt, ska undersöka möjligheten till samlokalisering mellan verksamheternas kontor.

Migrationsverket ansvarar bl.a. för den svenska asylprocessen, som är komplicerad och styrs av såväl internationella konventioner som unionsrättsliga bestämmelser. Processen är ingripande i individens liv och möjligheten till att få bosätta sig i Sverige, vilket gör att eventuell felaktig information eller bristfällig service kan få stora konsekvenser för den enskilde. Utredningen anser därför att service kopplad till asylprocessen fortsatt bör ges av Migrationsverket.

Utredningen bedömer även att det är svårt att flytta över service gällande tillståndsprocessen, t.ex. anknytningsärenden, arbetstillstånd eller medborgarskap, då det skulle föreligga en risk för otydlighet vart besökaren ska vända sig för sina respektive frågor, liksom risk för att parallella strukturer skapades. Sammantaget är det därför inte aktuellt, enligt utredningens mening, att servicekontoren ska ge service avseende Migrationsverkets verksamhet.

Samverkan i form av en videomötestjänst på servicekontoren, med vilken Migrationsverkets kan genomföra utredningar med enskilda, är mer lämplig och ska erbjudas från och med den 1 januari 2020. Därtill bedömer utredningen att Migrationsverket tillsammans med Statens servicecenter bör utföra en pilotverksamhet under 2020 där Migrationsverket hyr in sig i särskilda besöksrum på servicekontor på minst två orter där Migrationsverket inte erbjuder lokal service i dag. På så sätt kan Migrationsverket på ett hållbart och kostnadseffektivt sätt tillhandahålla service med egen personal på orter där de inte bedriver egen verksamhet.

Videomötestjänst för statliga myndigheter

Utredningen föreslår att det på alla servicekontor ska tillhandahållas en videomötestjänst som statliga myndigheter kan använda för möten med medborgare och företag. Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan, Migrationsverket, Pensionsmyndigheten, Skatteverket och Trafikverket ska ansluta till tjänsten från det att den finns tillgänglig. Andra statliga myndigheter ska också kunna ansluta om de så önskar. Servicekontoren har en god spridning i hela landet och med en videomötestjänst på servicekontoren kan medborgares och företags möjlighet att möta statliga myndigheter öka betydligt.

Utredningen föreslår att videomötestjänsten tillhandahålls av Statens servicecenter utan kostnad för de statliga myndigheter som använder tjänsten. En sådan tjänst ska enligt utredningens bedömning finnas på alla servicekontor senast den 31 december 2020.

Dimensionering, budget och finansiering

Statens servicecenter behöver, utöver den bemanning som krävs för att ta över ansvaret för servicekontorsverksamheten, utöka bemanningen ytterligare. Som en följd av utredningens förslag om att servicekontoren ska tillhandahålla allmän och fördjupad service avseende Arbetsförmedlingens verksamhet bedömer utredningen att serviceorganisationen bör utöka sin bemanning med 260 årsarbetskrafter servicehandläggare och chefer. Därtill bedömer utredningen, med anledning av förslaget att 27 nya servicekontor ska öppnas, att serviceorganisationen behöver förstärkas

med en utökad bemanning om ytterligare 117 årsarbetskrafter servicehandläggare och chefer. Sammantaget innebär detta att bemanningen vid Statens servicecenter ökar med 377 årsarbetskrafter till cirka 1 080 årsarbetskrafter i slutet av 2021.

Helårskostnaden för att Statens servicecenter ska tillhandahålla service avseende Arbetsförmedlingen vid de 140 servicekontoren uppgår enligt utredningens beräkning till cirka 200 miljoner kronor. Därutöver beräknas kostnaderna för moderna beredskapsjobb uppgå till cirka 11 miljoner kronor. Sammantaget är detta en besparing på cirka 61 miljoner kronor jämfört med vad dagens service kostar vid de 130 av Arbetsförmedlingens kontor som berörs av förslaget. Detta motsvarar en effektivisering om hela 30 procent av bemanningen.

Finansieringen av den service som ska tillhandahållas åt Arbetsförmedlingen bör ske genom en motsvarande minskning av förvaltningsanslaget för Arbetsförmedlingen. Detta innebär att Arbetsförmedlingens förvaltningsanslag minskar med 5,8 miljoner kronor för budgetåret 2019, 69,1 miljoner kronor för budgetåret 2020, 165,5 miljoner kronor för budgetåret 2021 och 211,2 miljoner kronor årligen fr.o.m. budgetåret 2022, medan Statens servicecenters förvaltningsanslag ökar med motsvarande belopp.

Vidare beräknar utredningen att kostnaden för Statens servicecenter att öppna 27 nya servicekontor är cirka 22 miljoner kronor för budgetåret 2019, 65 miljoner kronor för budgetåret 2020, samt 86 miljoner kronor årligen fr.o.m. budgetåret 2021. Finansieringen av dessa kan enligt utredningen ske genom regeringens anslagstillskott för lokal statlig service i budgetpropositionen för 2018.

Förslag till lag om gemensam, offentlig service

Härigenom föreskrivs följande.

Serviceavtal

1 § Statliga myndigheter, en kommun eller ett landsting får ingå serviceavtal 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 förordning.

En statlig myndighet som regeringen bestämmer får för andra myndigheters räkning utföra uppgifter enligt första stycket.

2 § Ett serviceavtal ska ange vilka förvaltningsuppgifter som ska omfattas av gemensam offentlig service.

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

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 avtal har träffats eller ändrats ska en kopia på avtalet sändas in till regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer. Detta gäller dock inte i de fall regeringen bestämt att en myndighet ska utföra verksamhet enligt 1 § åt andra myndigheter.

Verksamhetsrapporter

3 § Myndigheter som har träffat ett serviceavtal ska på det sätt som bestäms av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer redovisa hur verksamheten bedrivits. Detta gäller dock inte i de fall regeringen bestämt att en myndighet ska utföra verksamhet enligt 1 § åt andra myndigheter.

Särskilt avtal

4 § Om gemensam, offentlig service omfattar förvaltningsuppgifter som helt eller delvis innefattar myndighetsutövning eller som kräver tillgång till personuppgifter, ska den myndighet som ansvarar för förvaltningsuppgifterna ingå ett särskilt uppdragsavtal med den person som ska utföra dessa uppgifter.

Beträffande verksamhet som avses i 6 § ska den myndighet som ansvarar för förvaltningsuppgifter enligt första stycket ingå ett särskilt anställnings- eller uppdragsavtal med den som ska utföra dessa uppgifter.

Tillgången till personuppgifter

5 § En arbets- eller uppdragstagare som omfattas av ett särskilt avtal enligt 4 § får i fråga om personuppgifter bara ges tillgång till sådana uppgifter som behövs för att kunna utföra de förvaltningsuppgifter som omfattas av serviceavtalet.

Kommuner och landsting

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

En arbets- eller uppdragstagare som omfattas av ett särskilt avtal enligt 4 § får i den kommunala myndighetens namn

1. ta emot ansökningar om plats och, med undantag för barn som behöver särskilt stöd enligt 8 kap. 7 § och 14 kap. 6 § skollagen (2010:800), fördela platser och lämna erbjudanden om plats för barn och elever i förskola, fritidshem och sådan pedagogisk verksamhet som avses i 25 kap. samma lag,

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. bevilja parkeringstillstånd för rörelsehindrade.

1. Denna lag träder i kraft XX.

2. Genom lagen upphävs lagen (2004:543) om samtjänst vid medborgarkontor.

Härigenom föreskrivs i fråga om offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) att det ska införas en ny paragraf, 40 kap. 1 b §, och närmast före 40 kap. 1 b § en ny rubrik av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

40 kap.

Statens servicecenter

1 b §

I Statens servicecenters verksamhet enligt lagen (2004:543) om samtjänst vid medborgarkontor och förordningen (2009:315) om samtjänst vid medborgarkontor gäller sekretess enligt de bestämmelser i denna lag som gäller i den verksamhet hos respektive myndighet för vilken handlingen mottagits eller upprättats.

Denna lag träder i kraft den XX.

Förteckning över remissinstanserna

Efter remiss har yttranden över betänkandet Statliga servicekontor – mer service på fler platser (SOU 2018:43) kommit in från Arbetsförmedlingen, Arbetsgivarverket, Centrala studiestödsnämnden, Datainspektionen, De små kommunernas samverkan, Ekonomistyrningsverket, Fackförbundet JUSEK, Fackförbundet ST, Försäkringskassan, Haparanda kommun, Helsingborgs kommun, Inspektionen för socialförsäkringen, Jokkmokk kommun, Justitiekanslern, Kammarkollegiet, Kammarrätten i Stockholm, Konkurrensverket, Kungsbacka kommun, Luleå kommun, Lysekil kommun, Länsstyrelsen i Jämtlands län, Länsstyrelsen i Jönköpings län, Länsstyrelsen i Kronobergs län, Länsstyrelsen i Skåne län, Länsstyrelsen i Stockholms län, Länsstyrelsen i Södermanlands län, Länsstyrelsen i Uppsala län, Länsstyrelsen i Värmlands län, Länsstyrelsen i Västerbottens län, Länsstyrelsen i Västra Götalands län, Länsstyrelsen i Östergötlands län, Malmö kommun, Migrationsverket, Oskarshamns kommun, Pensionsmyndigheten, Pensionärernas Riksorganisation, Polismyndigheten, Sala kommun, Samarbetsorgan för etniska minoriteter i Sverige, Skatteverket, Sollefteå kommun, Staffanstorps kommun, Statens servicecenter, Statskontoret, Storuman kommun, Sveriges kommuner och landsting, Tierps kommun, Tillväxtverket, Torsby kommun, Trafikverket, Transportstyrelsen, Töreboda kommun, Upphandlingsmyndigheten, Uppsala universitet och Värmdö kommun.

Journalistförbundet, Riksdagens ombudsmän (JO) och Riksrevisionen har inbjudits att lämna synpunkter, men avstått från att yttra sig.

Arbetarnas bildningsförbund, Delegationen mot segregation, Falöpings kommun, Flens kommun, Forum – idéburna organisationer med social inriktning, Funktionsrätt Sverige, Gävle kommun, Hörby kommun, Karlskrona kommun, Laxå kommun, Nordanstig kommun, Nordmalings kommun, Offentliganställdas förhandlingsråd, Orsa kommun, Piteå kommun, Seko – Service och kommunikationsfacket, Strömstads kommun, Svenskt Näringsliv, Sveriges pensionärsförbund, Sveriges hembygdsförening, TU Medier i Sverige, Utgivarna, Vansbro kommun, Växjö kommun, Älmhults kommun, Ödeshögs kommun har inbjudits att lämna synpunkter, men inte hörts av.

Förslag till lag om gemensam offentlig service

Härigenom föreskrivs följande.

Serviceavtal

1 § Statliga myndigheter och en kommun eller ett landsting får ingå serviceavtal 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 (gemensam offentlig service).

De statliga myndigheter som regeringen bestämmer ska för andra myndigheters räkning utföra uppgifter enligt första stycket.

2 § Ett serviceavtal ska ange vilka förvaltningsuppgifter som ska omfattas av gemensam offentlig service.

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

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 avtal har träffats eller ändrats ska en kopia av avtalet skickas till regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer. Detta gäller dock inte i de fall då regeringen enligt 1 § andra stycket bestämt att en statlig myndighet ska utföra verksamhet åt andra myndigheter.

Kommuner och landsting

3 § Förvaltningsuppgifter som innefattar myndighetsutövning och som en kommun eller ett landsting ansvarar för får inte omfattas av ett serviceavtal.

Ett serviceavtal med en kommun eller ett landsting får trots detta omfatta att

1. ta emot ansökningar om plats och, med undantag för barn som behöver särskilt stöd enligt 8 kap. 7 § och 14 kap. 6 § skollagen (2010:800), fördela platser och lämna erbjudanden om plats för barn och elever i förskola, fritidshem och sådan pedagogisk verksamhet som avses i 25 kap. samma lag,

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 kommunala föreskrifter, eller

4. bevilja parkeringstillstånd för rörelsehindrade.

Verksamhetsrapporter

4 § Myndigheter som har träffat ett serviceavtal ska på det sätt som angetts av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer redovisa hur verksamheten bedrivits. Detta gäller dock inte i de fall då regeringen enligt 1 § andra stycket bestämt att en statlig myndighet ska utföra verksamhet åt andra myndigheter.

Särskilt avtal

5 § Om ett serviceavtal omfattar förvaltningsuppgifter som helt eller delvis innefattar myndighetsutövning eller kräver tillgång till personuppgifter, ska den myndighet som ansvarar för förvaltningsuppgifterna ingå ett särskilt anställnings- eller uppdragsavtal med de personer som ska utföra dessa uppgifter.

Om ett sådant serviceavtal innebär att en statlig myndighet ska utföra förvaltningsuppgifter åt en annan statlig myndighet, ska uppdragsavtal alltid ingås.

Tillgången till personuppgifter

6 § En arbets- eller uppdragstagare enligt 5 § får bara ges tillgång till sådana personuppgifter som behövs för att de förvaltningsuppgifter som omfattas av serviceavtalet ska kunna utföras.

-
1. Denna lag träder i kraft den 1 juni 2019.
 2. Genom lagen upphävs lagen (2004:543) om samtjänst vid medborgarkontor.
 3. Den upphävda lagen gäller dock fortfarande för samtjänstavtal som ingåtts före ikraftträdandet.

Härigenom föreskrivs att det i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) ska införas en ny paragraf, 40 kap. 7 c §, och närmast före 40 kap. 7 c § en ny rubrik av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

40 kap.

Gemensam offentlig service

7 c §

I verksamhet som en statlig myndighet utför åt någon annan myndighet enligt 1 § andra stycket lagen (2019:000) om gemensam offentlig service gäller motsvarande sekretess som tillämpas hos den myndighet för vilken handlingen tagits emot eller upprättats.

Denna lag träder i kraft den 1 juni 2019.

Lagrådets yttrande

Utdrag ur protokoll vid sammanträde 2019-02-07

Närvarande: F.d. justitierådet Ella Nyström samt justitieråden Erik Nymansson och Thomas Bull

Samlad struktur för tillhandahållande av lokal statlig service

Enligt en lagrådsremiss den 31 januari 2019 har regeringen (Finansdepartementet) beslutat inhämta Lagrådets yttrande över förslag till

1. lag om gemensam offentlig service,
2. lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).

Förslagen har inför Lagrådet föredragits av kanslirådet Cecilia Torstensson, biträdd av departementssekreteraren Joanna Olsson.

Förslagen föranleder följande yttrande av Lagrådet:

Förslaget till lag om gemensam offentlig service

1 §

I paragrafens första stycke anges att statliga myndigheter och en kommun eller ett landsting får ingå serviceavtal 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 (gemensam offentlig service).

Detta innebär att såväl det förhållandet att statliga myndigheter m.fl. får ingå serviceavtal som vad avtalen får innehålla omfattas av begreppet gemensam offentlig service. Det torde dock vara bara det sistnämnda som avses. Det bör övervägas att stryka "(gemensam offentlig service)" med en eventuell åtföljande justering av lagens rubrik.

För att tydliggöra innebörden av andra stycket föreslår Lagrådet att det får följande lydelse.

Den statliga myndighet som regeringen bestämmer ska ingå avtal om att för andra myndigheters räkning utföra uppgifter enligt första stycket.

2 §

För att paragrafens första stycke på ett tydligare sätt ska knyta an till 1 § föreslår Lagrådet att det får följande lydelse.

I serviceavtalet ska det anges vilka förvaltningsuppgifter som ska omfattas av en sådan gemensam offentlig service som avses i 1 §.

Övrigt lagförslag

Prop. 2018/19:47
Bilaga 5

Lagrådet lämnar förslaget utan erinran.

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 21 februari 2019

Närvarande: statsminister Löfven, ordförande, och statsråden Lövin, Wallström, Y Johansson, Baylan, Hultqvist, Andersson, Bolund, Damberg, Strandhäll, Ygeman, Eriksson, Linde, Ekström, Eneroth, Dahlgren, Nilsson, Ernkrans, Lindhagen, Lind

Föredragande: statsrådet Andersson

Regeringen beslutar proposition 2018/19:47 Samlad struktur för tillhandahållande av lokal statlig service