

Regeringens proposition till Riksdagen med förslag till lag om gemensamma serviceenheter för kundbetjäning vid gemensamma serviceenheter inom den offentliga förvaltningen

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL

I denna proposition föreslås stiftande av en lag som berättigar myndigheterna att komma överens om användning av personal, datasystem och andra resurser inom gemensamma serviceenheter. Lagen ger också rätt att genom avtal överföra kundbetjäningssuppgifter till en

annan avtalspart. Lagförslaget är en del av statsrådets programbeslut av den 7 maj 1992 om förnyande av den offentliga sektorn.

Lagen föreslås träda i kraft så snart som möjligt och gälla temporärt till utgången av 1998.

ALLMÄN MOTIVERING

1. Propositionens mål och de viktigaste förslagen

Målet för utvecklandet av den offentliga förvaltningen är att öka resultatet genom förbättrad produktivitet och serviceförmåga. Grundandet av gemensamma serviceenheter för myndigheterna är ett viktigt led i denna utveckling. Vid dessa kan en kund uträtta sina ärenden samtidigt hos flera myndigheter och behöver inte besöka flera kontor. Inom samservicen kan myndigheterna på basis av ömsesidiga uppdrag hjälpa varandra och undvika överlappande arbete. Gemensamma serviceenheter tryggar servicenivån också på sådana orter där antalet egna serviceenheter i branschen minskas av ekonomiska eller andra orsaker.

Försök med samservice pågår eller håller på att startas på flera orter. Ett problem som konstaterats i samband med dessa försök är att resurserna inte får användas för en annan myndighets uppgifter. De som tjänstgör hos en myndighet kan inte tillräckligt mångsidigt betjäna en annan myndighets kunder.

Syftet med lagförslaget är att skapa möjligheter för de myndigheter som ansvarar för serviceproduktionen att komma överens om gemensamma serviceenheter och överföra kundbetjäningssuppgifter till varandra i avsikt

att uppnå en bättre och mera lönsam serviceproduktion. I de nordiska länderna och bl.a. i Tyskland och Storbritannien pågår eller startas som bäst motsvarande försök i syfte att skapa möjligheter för kunderna att uträtta sina ärenden i s.k. servicekontor, medborgarkontor och olika instanser för snabbtjänster. Försöken har behandlats i betänkandena SOU 1990:72 och 1993:4 (Sverige) och NOU 1992:21 (Norge). Utvecklingen inom datatekniken har möjliggjort fjärrbehandling av olika databaser med hjälp av datanät. Detta har ökat möjligheterna att förlägga servicen på ett smidigt sätt. Enligt internationella erfarenheter kan samservice ordnas i gemensamma fasta verksamhetsutrymmen eller i t.ex. servicebilar.

Offentliga organisationer ordnar allt oftare sin gemensamma verksamhet genom ömsesidiga avtal. Inom förvaltningsområdena ingår ministerierna avtal med ämbetsverk om resultatmålen. Inom den kommunala förvaltningen ger den reviderade kommunallagen kommunerna möjlighet att med stöd av avtal sköta sina uppgifter tillsammans. Genom avtal kan en samkommun eller en kommun få i uppdrag att sköta en uppgift för en eller flera kommuners räkning.

Syftet med lagförslaget är att möjliggöra samarbets- och uppdragsavtal där statliga myn-

digheter, främst inom regional- och lokalförvaltningen, kommuner, samkommuner, landskapet Åland och dess myndigheter, folkpensjonsanstalten, församlingar och kyrkliga samfälligheter samt sådana privaträttsliga samfund som sköter offentliga uppgifter kan utgöra parter. I fråga om statliga myndigheter gäller propositionen förvaltningsmyndigheter och serviceproducerande inrättningar men inte domstolar.

En lönsam och effektiv service som styrs av kundernas behov förutsätter att de lokala förhållandena beaktas. Därför bör man i varje situation kunna komma överens om de lämpligaste arrangemangen. Då ett sådant förfaringssätt är nytt och relativt okänt inom förvaltningen föreslås att lagen stiftas för en bestämd tid.

Finansministeriet och inrikesministeriet följer med vilka nya arrangemang som lagen möjliggör och hur dessa påverkar kundbetjäningen. Utgående från erfarenheterna bereds förslag till mera bestående utveckling av lagstiftningen.

2. Gällande lagstiftning

Enligt 70 § 2 mom. (1077/91) regeringsformen får anslag inte flyttas från en punkt i budgeten till en annan, om inte detta tillåts i budgeten. Detta begränsar en myndighets möjligheter att sköta en annan myndighets uppgifter eller använda en annan myndighets resurser. Den föreslagna lagen skulle avlägsna denna oklarhet beträffande grunderna för användning av anslag.

De flesta tjänsterna inom den offentliga förvaltningen förutsätter att i personregisterlagen (471/87) avsedda uppgifter i ett personregister som innehas av en myndighet används som grund för beslutsfattandet och servicen. Tillstånd till detta har i allmänhet endast de som är anställda av den registeransvarige. Vid en gemensam serviceenhet där man kan använda uppgifter ur flera personregister bör det alltid finnas en person från varje myndighet som har rätt att använda ifrågavarande uppgifter. Uppgifter får utlämnas till andra myndigheter i form av s.k. massutlämnande som avses i 18 a § lagen om allmänna handlingars offentlighet är tillåtet endast med särskilt tillstånd som avses i lagen eller med tillstånd av datasekretessnämnden.

3. Beredningen av propositionen

Frågan om gemensamma serviceenheter har behandlats två gånger av Riksdagen. Statsrådet gav den 3 april 1990 sin redogörelse till Riksdagen om förnyelsen av den offentliga förvaltningen. I redogörelsen meddelades att ordnandet av gemensam service för myndigheterna skall utredas. Riksdagen godkände statsutskottets betänkande med anledning av redogörelsen. I betänkandet konstateras att målet för utvecklandet av förvaltningen bör vara flexibilitet över förvaltningsenheternas gränser.

Ärendet bereddes i en arbetsgrupp för flexibel service som tillsatts av finansministeriet. I arbetsgruppens rapport (VM 1991:19) föreslås att en temporär lag stiftas om försök med servicepunkter där allmänheten betjänas vid en lucka. Detta innebär att en myndighet efter bemyndigande av en annan myndighet kan sköta dess uppgifter (med undantag av särskilt stadgade tvångsåtgärder) med full befogenhet.

Enligt den allmänna motiveringen i budgetpropositionen för 1992 kommer medborgarnas möjligheter att uträtta sina ärenden att underlättas och verksamheten inom förvaltningen att effektiviseras så att antalet servicepunkter där de kan sköta sina ärenden hos flera myndigheter samtidigt ökas.

Lagförslaget har beretts som tjänsteuppdrag vid miljöministeriet. Statsrådets kansli, utrikesministeriet, justitieministeriet, inrikesministeriet, försvarsministeriet, undervisningsministeriet, jord- och skogsbruksministeriet, trafikministeriet, handels- och industriministeriet, social- och hälsovårdsministeriet, arbetsministeriet, miljöministeriet, Post- och televerket, Statsjärnvägarna, Suomen Kunnallisliitto, Finlands Stadsförbund r.f., Finlands svenska kommunförbund, Centralhandelskammaren och Helsingfors kyrkliga samfällighet har gett utlåtande om lagförslaget.

4. Propositionens verkningar

Lagen främjar en smidig verksamhet vid de gemensamma serviceenheter som flera myndigheter hittills bildat och ger möjligheter att bilda nya enheter. Eftersom enheterna bildas i samband med någon redan existerande organisation och i dess lokaler föranleder lagen inte

några egentliga förändringar i organisationsstrukturen. Gemensamma serviceenheter torde genast grundas på tiotals orter på inrikesministeriets, Postens, folkpensionsanstaltens och kommunernas initiativ.

Grundandet av gemensamma serviceenheter förbättrar den lokala tillgången till service inom förvaltningen och minskar kostnaderna för enskilda människor, företag och samfund som är förvaltningens kunder samt för förvaltningsmaskineriet som ansvarar för serviceproduktionen.

Den föreslagna lagen förutsätter inte att nya datasystem som avses i personregisterlagen (471/87) eller andra nya datasystem grundas. Att ge arbetstagare som arbetar på samma plats men är anställda av olika myndigheter rätt att använda datasystem är ett ekonomiskt sätt att främja en bra service. Särskilt viktigt är att det se till att datasekretessen inte äventyras. Rätten att använda ett personregister begränsas till inhämtande och kontroll endast av sådana uppgifter som servicen förutsätter.

Personer som arbetar inom samservicen bör

då de sköter varandras uppgifter kunna använda alla medverkande organisationers datasystem men bara i den utsträckning som servicen förutsätter. Därför är det orsak att noggrant bestämma vilka datasystem och vilka uppgifter i dem som får användas. Samkörning eller överföring av uppgifter eller utlämnande av uppgifter till en persons bakrundsorganisation bör förhindras. Om sekretessen samt om behandling, bevarande och utplånande av uppgifter finns särskilda stadganden och föreskrifter för varje myndighet. Dessa skall iakttas också i de gemensamma serviceenheterna.

Ett exempel på redan fungerande arrangemang där datasekretessen beaktas är datasekretessnämndens beslut (42/2.11.1992). Datasekretessnämnden ansåg i sitt beslut, att vissa särskilt nämnda tjänsteinnehavare inom socialväsendet i Villmanstrand hade rätt att utan datasekretessnämndens tillstånd använda uppgifterna i folkpensionsanstaltens förmånsregister i skötseln av enskilda uppgifter enligt socialvårdslagen.

DETALJMOTIVERING

1. Lagens tillämpningsområde. Det främsta syftet med lagen är att skapa förutsättningar för gemensamma serviceenheter för myndigheterna. Enligt lagförslaget kan en myndighet bemyndiga en annan myndighet att med dess medgivande på det sätt som närmare bestäms genom statsrådets beslut sköta uppgifter som inte förutsätter ändamålsenlighetsprövning, som inte har stor ekonomisk betydelse och som inte är förknippade med tillgripande av tvångsmedel. Sådana uppgifter är bl.a. information och rådgivning som hänför sig till myndigheternas verksamhet och service, distribution av blanketter som fastställts av myndigheterna eller som används allmänt, allmän rådgivning vid beredning av handlingar och mottagande av handlingar, tidsbeställning, registreringsuppgifter, ansökningsärenden och anmälningsärenden.

Den myndighet som fått bemyndigandet har vid skötseln av den uppgift som överförs alla de rättigheter och skyldigheter som gäller den myndighet som gett bemyndigandet. Det betyder att en handling som lämnas in till en

gemensam serviceenhet inom utsatt tid anses ha kommit in i tid till en myndighet som är part i ett samserviceavtal.

2. Parter. Lagen är avsedd att gälla ämbetsverk och inrättningar som sköter statliga förvaltningsuppgifter, läroanstalter medräknade, samt statliga affärsverk, kommuner, kommunala affärsverk, samkommuner och andra kommunala sammarbetsorgan, landskapet Åland och dess myndigheter, folkpensionsanstalten, församlingar och kyrkliga samfälligheter samt privaträttsliga samfund som sköter offentliga uppgifter. Fastän domstolarna i synnerhet i ansökningsärenden har vissa kundbetjäningssuppgifter som kunde skötas inom ramen för samservice föreslås att domstolarna i detta skede lämnas utanför förfarandet med samservice.

Lagen skall gälla endast sådana myndighetsuppgifter som baserar sig på lag. Med stöd av lagen kan inte överföras sådana uppgifter som någon har fått på basis av ett domstolsbeslut eller myndigheters beslut som fattats med stöd av lag. Så kan t.ex. inte en person som

förordnats att vara offentligt köpvittne överföra denna uppgift med stöd av den föreslagna lagen.

3. *Samserviceavtal.* Uppdragsavtal som gäller ordnande av samservice eller överföring av uppgifter skall göras skriftligen. I avtalet skall tillräckligt noggrant anges vilken service det gäller och andra omständigheter som är viktiga med tanke på serviceproduktionen. Kundens fördel och rättsskydd bör alltid tryggas. Det kan inte avtalas att ett ärende lämnas oprövat, att en ansökan förkastas, att ett redan fattat beslut rättas eller att en förmån som betalats på basis av ett redan fattat beslut återkrävs, utan sådana ärenden avgörs alltid av den myndighet som gett bemyndigandet.

I avtalet skall finnas en detaljerad förteckning över vilka personregister och uppgifter i dem som personalen vid en gemensam serviceenhet och personal som sköter uppgifter som överförs från en myndighet till en annan får använda. Det är förbjudet att använda register på ett sätt som innebär samkörning av personregister och uppgifterna i dem. För personalen inom samservicen gäller samma sekretessbestämmelser som för den registeransvarige och hans anställda. I avtalet skall rätten att använda register begränsas till att gälla endast sådana personregister och uppgifter som krävs för skötseln av uppdraget. I avtalet skall bestämmas hur en person som använder ett personregister identifieras och hur uppgifterna skall utplånas efter kundbetjäningen.

I avtalet skall bestämmas hur arbetsordningen, arbetsledningen medräknad, och andra arrangemang som samservicen förutsätter skall genomföras. Vid överföringen av uppgifter skall fastställas hur parterna stöder, styr och övervakar samt följer att överförda uppgifter sköts. I avtalet skall tillräckligt noggrant bestämmas hur personalens utbildning och informationen till kunderna ordnas. En myndighet som överför uppgifter till en annan part skall se till att parten har de förutsättningar som krävs för ordnande av och informering om service och att inte de kvalitetskrav som bör ställas på

servicen och kundens rättsskydd äventyras.

I ett samserviceavtal kommer parterna överens om fördelningen av kostnaderna för de gemensamma serviceuppdragen. I fråga om avgifter som uppbärs för statliga myndigheters prestationer tillämpas lagen om grunderna för avgifter till staten. Då ett statligt ämbetsverk är avtalspart skall det se till att dess räkenskapsverks bestämmelser om betalningsrörelsen, bokföringen och redovisningen ingår i avtalet. Om de avgifter som statens affärsverk uppbär gäller vad som stadgas i lagen om statens affärsverk eller i lagen om ifrågavarande affärsverk. De avgifter som kommunala myndigheter uppbär fastställs av kommunfullmäktige eller något annat kommunalt organ.

Vid organiseringen av samservice och överföringen av uppdrag skall direkta utgifter och kalkylerade kostnader betalas enligt dessa författningar och de föreskrifter som utfärdas med stöd av dem. Serviceavgifterna betalas av servicetagarna och de organisationer vilkas stöd-service eller närliggande service det är fråga om. För service som produceras enligt uppdrag uppbär serviceproducenten för sin uppdragsgivares räkning avgifter av kunderna om så avtalats.

4. *Samarbetsformer.* Vid de gemensamma serviceenheterna arrangerar avtalsparterna tillsammans möjligheter till service och betjäning. Om användning och styrning samt fördelning av kostnaderna för personalutrymmen, maskiner, tillbehör, möbler, datasystem och andra resurser som skall användas gemensamt avtalas skilt för varje fall.

5. *Giltighetstid.* För att möjliggöra försök och nya projekt som är under beredning skall möjliggöras föreslås att lagen träder i kraft så snart som möjligt. Lagen avses gälla temporärt till utgången av år 1998. Erfarenheterna kan sedan användas som grund för förslag till en permanent lagstiftning.

Med stöd av vad som anförts ovan föreläggs Riksdagen följande lagförslag:

L a g

om kundbetjäning vid gemensamma serviceenheter inom den offentliga förvaltningen

I enlighet med riksdagens beslut stadgas:

1 §

Tillämpningsområde

För tryggnad av lika tillgång till tjänster i olika delar av landet, för beaktande av kundernas behov och för effektivisering av användningen av resurserna inom den offentliga förvaltningen kan statliga och kommunala myndigheter samt samfund ordna service inom gemensamma serviceenheter.

En myndighet kan bemyndiga en annan myndighet att med dess medgivande med full befogenhet sköta uppgifter som inte förutsätter nämndalsenlighetsprövning och inte är förknippade med tillgripande av tvångsmedel, på det sätt som närmare bestäms genom statsrådets beslut. Den myndighet som fått ett sådant bemyndigande har vid skötseln av den uppgift som överförs på den samma rättigheter och skyldigheter som gäller den befullmäktigande myndighet som gett bemyndigandet.

2 §

Parter

Statliga förvaltningsmyndigheter och affärsverk, kommuner, kommunala affärsverk, samkommuner, andra kommunala samarbetsorgan, landskapet Åland och dess myndigheter, olkpensionsanstalten, myndigheter inom den evangelisk-lutherska kyrkan och ortodoxa kyrkosamfundet samt bolag, föreningar eller andra samfund som enligt lag sköter en offentlig uppgift kan inom ramen för sin budget och

behörighet komma överens om samarbete och uppdrag på det sätt som stadgas i denna lag.

3 §

Samserviceavtal

Om organiseringen av uppgifter som avses i denna lag skall ingås ett skriftligt avtal, där de ekonomiska och funktionella villkoren för uppgifterna definieras.

Härvid får dock inte avtalas om att en ansökan kan lämnas oprövad eller att den kan förkastas, att ett redan fattat beslut kan rättas eller att en förmån som betalats enligt ett redan fattat beslut kan återkrävas, utan sådana ärenden skall alltid avgöras av den myndighet som gett bemyndigandet.

Personer som sköter överförda uppgifter har samma rättigheter som den myndighet som gett bemyndigandet att oberoende av stadgandena i personregisterlagen (471/87) använda nämnda myndigheters personregister och uppgifterna i dem. I avtalet skall bestämmas vem som ansvarar för att skyldigheterna enligt personregisterlagen iakttas. Det skall bestämmas att dispositionsrätten gäller endast sådana personregister och uppgifter som skötseln av ifrågasvarande uppgift kräver. I fråga om hemlighållande av uppgifter i personregister och vid behandling, bevarande och utplånande av uppgifterna skall iakttas vad som särskilt stadgas eller bestäms för varje enskild myndighet.

I avtalet skall bestämmas hur parterna styr och övervakar serviceproduktionen, hur perso-

nen introduceras och utbildas samt hur allmänheten informeras om ordnandet av servicen.

4 §

Samarbetsformer

Utan hinder av vad som i lagen i övrigt stadgas om avtalsparternas uppgifter kan myndigheterna använda sina anställdas arbets-

insats och andra resurser för skötseln av uppgifter som avses i denna lag och som närmare bestäms i statsrådets beslut.

5 §

Giltighetstid

Denna lag träder i kraft den 199 och gäller till den 31 december 1998.

Helsingfors den 7 maj 1993

Republikens President

MAUNO KOIVISTO

Minister *Ilkka Kanerva*