

11.10.2017

## Avtal om skötseln av en myndighetsuppgift enligt 54 § i kommunallagen

Enligt 54 § i kommunallagen (410/2015) kan en uppgift som enligt lag åligger kommunen, samkommunen eller dess myndighet och som kan delegeras till en tjänsteinnehavare genom avtal anförtros en annan kommuns eller samkommuns tjänsteinnehavare som sköter uppgiften under tjänsteansvar. Med tjänsteansvar avses ansvar för att verksamheten är lagenlig. En tjänsteinnehavare som gör sig skyldig till en lagstridig åtgärd kan åtalas för tjänstebrott och åläggas att ersätta den skada som han eller hon har orsakat.

Modellen, där det avtalas om skötseln av en myndighetsuppgift enligt 54 § i kommunallagen, lämpar sig särskilt för situationer där kommunen fortfarande vill ha beslutanderätten och sina egna organ, men där det är kostnadseffektivare att anförtro en myndighetsuppgift till en annan kommuns tjänsteinnehavare i enlighet med 54 § i kommunallagen. Typiska uppgifter är uppgiften som byggnadsinspektör och miljövårdsinspektör. Ett avtal om skötseln av en lagstadgad myndighetsuppgift kan gälla en eller flera enskilda uppgifter eller en viss uppgiftshelhet. Avtalet ska innehålla bestämmelser om uppgiftens innehåll, dvs. de myndighetsuppgifter som anförtros en annan kommuns eller samkommuns tjänsteinnehavare ska specificeras.

Enligt kommunallagen ska uppgifter i vilka offentlig makt utövas skötas i tjänsteförhållande. Ett avtal om skötseln av en myndighetsuppgift omfattar i regel utövande av offentlig makt, dvs. behörighet att fatta beslut om enskilda kommuninvånarens eller andra parter rättigheter, fördelar eller skyldigheter eller andra myndighetsuppgifter. Behörigheten att fatta sådana beslut ska bygga på lag. Offentlig makt utövas för det första i uppgifter i vilka det beslutas om någon annans fördel, rätt eller skyldighet. Också föredragningsuppgifter kan innefatta utövande av offentlig makt: om beslutet innebär utövande av offentlig makt, anses även föredraganden utöva offentlig makt. Också beredningen av ett förvaltningsbeslut kan innebära utövande av offentlig makt, om den kraftigt påverkar beslutsfattandet. Personen ska stå i tjänsteförhållande till kommunen även om personen i sina uppgifter endast i liten utsträckning utövar offentlig makt. Olika biträdande uppgifter och tekniska beredningsuppgifter innebär inte utövande av offentlig makt.

### Minimikraven på avtalets innehåll

I 54 § 2 mom. i kommunallagen finns bestämmelser om minimikrav på innehållet i avtal om skötseln av en myndighetsuppgift. Avtalet ska innehålla bestämmelser om uppgiftens innehåll, dvs. de myndighetsuppgifter som anförtros en annan kommuns eller samkommuns tjänsteinnehavare ska specificeras. I avtalet ska också avtalas om uppföljning av skötseln av uppgiften: den aktör specificeras som har ansvaret för uppföljningen och tillsynen över skötseln av uppgifterna. I avtalet ska det också avtalas om grunderna för kostnaderna och hur kostnaderna fördelas samt om avtalets giltighet och uppsägning av avtalet.

Minimikraven på avtalets innehåll:

- uppgiftens innehåll
- uppföljning av skötseln av uppgiften
- grunderna för och fördelningen av kostnaderna
- avtalets giltighetstid och uppsägning

I avtalet bör det tas med också andra bestämmelser än de lagstadgade, till exempel bestämmelser om skadeståndsskyldighet i olika situationer, om rätt att använda material och om revidering av avtal.

### Sökande av ändring

Beslut som tjänsteinnehavaren fattar i den kommun eller samkommun som köper tjänsterna överklagas på samma sätt som om beslutet hade fattats av köparkommunens eller samkommunens egen tjänsteinnehavare.

## Mall för avtal om skötseln av en myndighetsuppgift enligt 54 § i kommunallagen (410/2015) samt detaljmotivering för avtalspunkterna

I avtalsmallen finns först ett villkorsexempel och därefter motiveringen till villkoret. Villkor som kommunerna använt i sina avtal har skrivits med kursiv under motiveringen. Alla punkter har inte något villkorsexempel, men i motiveringen beskrivs olika alternativa avtalsvillkor.

### 1. Avtalsparter

Parterna i detta avtal är kommunerna Y och X. Y kommun anförtror en tjänsteinnehavare i X kommun skötseln av de uppgifter som anges i avtalet.

Motivering: Avtalsparter är de kommuner som samarbetar utgående från avtal, dvs. den kommun som anförtror en tjänsteinnehavare i en annan kommun skötseln av en uppgift och den kommun som utgående från avtalet sköter uppgiften.

*Avtalsparter är \_\_\_ kommun som säljare av tjänsten och \_\_\_ kommun som köpare.*

*Beställare av tjänsten är \_\_\_ kommun och serviceproducent är \_\_\_ kommun.*

### 2. Målen för avtalet

Målet för avtalet är \_\_\_\_

Motivering: Under Målen för avtalet kan man definiera målen för arrangemanget eller också kan målen anges i en separat bilaga. I allmänhet är målen för samarbetet bland annat att sänka kostnaderna och trygga tillgången till och kvaliteten på tjänster.

### 3. Avtalets innehåll

Genom detta avtal anförtror Y kommun en tjänsteinnehavare i X kommun skötseln av tillstånds- och tillsynsuppgifterna enligt miljöskyddslagen/markanvändnings- och bygglagen.

Motivering: Under "Avtalets innehåll" bestäms avtalets viktigaste innehåll. Avtalets innehåll gäller sådana lagstadgade myndighetsuppgifter inom miljövärden eller byggnadstillsynen där befogenheter kan överföras till en tjänsteinnehavare. De kommunala miljöförvaltningsmyndigheternas och byggnadstillsynsmyndigheternas uppgifter regleras i huvudsak i miljöskyddslagen (527/2014), lagen om kommunernas miljöförvaltning (64/1986) och markanvändnings- och bygglagen (132/1999).

Enligt kommunallagen ska nödvändiga bestämmelser om uppgiftens innehåll skrivas in i avtalet. I avtalet kan exempelvis avtalas om skötseln av följande uppgifter:

- föredragning av ärenden i kommunens miljö- och byggnadsnämnd
- beredning av miljöförvaltnings- och övervakningsuppgifter inom miljövärden
- rådgivnings- och handledningstjänster i miljöförvaltningsfrågor
- tillståndsbeslut och godkännanden enligt markanvändnings- och bygglagen
- syneföretagningar och inspektioner i samband med byggnadstillsyn
- byggnadsrådgivning

Enligt 21 § 4 mom. i markanvändnings- och bygglagen får ärenden som gäller förvaltningstvång och omprövningsbegäran inte överföras till en tjänsteinnehavare för att avgöras. Enligt 7 § 1 mom. i lagen om kommunernas miljöförvaltning kan befogenheter inte delegeras till en tjänsteinnehavare i ärenden som gäller utövande av administrativ tvång.

I avtalet bör parterna komma överens om på vilket sätt tjänsteinnehavarens arbetstid ska fördelas mellan avtalskommunerna: t.ex. så att tjänsteinnehavaren arbetar 60 procent av arbetstiden i X kommun och 40 procent i Y kommun. Arbetstiden kan också bestämmas som vissa arbetsdagar i veckan då tjänsteinnehavaren arbetar i respektive avtalskommun. I avtalet kan skrivas in villkor för eventuella brådskande inspektionsbesök som infaller utanför de avtalade arbetsdagarna vid kontoret.

*X kommun köper en tjänst av Y kommun, och tjänsten omfattar skötseln av uppgifter som hör till miljösekreterartjänsten i X kommun.*

*Miljösekreteraren är anträffbar i köporkommunen \_\_\_ arbetsdagar ( \_ h) i veckan. Om eventuella brådskande inspektionsdagar och inspektionsbesök andra dagar avtalas separat från fall till fall.*

#### 4. Uppföljning av skötseln av uppgifterna

Uppföljnings- och tillsynsansvaret för skötseln av de uppgifter som anges i avtalet hör till Y kommun som anförtror en tjänsteinnehavare i X kommun skötseln av de avtalade uppgifterna.

Avtalskommunerna tillsätter en uppföljningsgrupp som sammanträder två gånger om året för att behandla det praktiska samarbetet och utvecklingsbehoven.

Motivering: Enligt kommunallagen ska avtalet om skötseln av en myndighetsuppgift innehålla bestämmelser om vilken aktör som har ansvaret för uppföljningen och tillsynen över skötseln av uppgifterna. I regel är det motiverat att den kommun eller samkommun vars uppgift det gäller också sköter uppföljningen.

Avtalskommunerna kan också bilda gemensamma uppföljningsgrupper med uppgift att behandla samarbetet och utvecklingsbehoven.

*För att följa upp skötseln av uppgifterna enligt 54 § kommunallagen ordnas årligen \_\_\_ uppföljningsmöten. Mötet sammankallas av \_\_\_ kommun.*

#### 5. Kostnader

Som beräkningsgrund för kostnader som föranleds av skötseln av de uppgifter som avses i detta avtal används den arbetsmängd som Y kommun behöver för ändamålet. Kostnaderna består då av tjänsteinnehavarens lönekostnader med bikostnader. De resekostnader som ersätts fördelas mellan avtalskommunerna så att X kommun står för \_\_\_% och Y kommun för \_\_\_% av kostnaderna.

Y kommun anvisar tjänsteinnehavaren arbetsrum och tillhörig kontors-, telefon- och IT-utrustning.

Motivering: Enligt kommunallagen ska kostnadsgrunderna och kostnadsfördelningen bestämmas i avtalet. I avtalet ska fastställas grunder för hur kostnaderna ska beräknas och hur de ska fördelas mellan avtalsparterna. Som beräkningsgrund används i allmänhet den arbetsmängd som köparkommunen behöver och kostnaderna består av tjänsteinnehavarens lönekostnader med bikostnader samt övriga personal- och resekostnader.

Övriga kostnader som det kan finnas skäl att avtala om är bland annat

- resekostnader i samband med inspektion/syreförrättning
- eventuella utbildningskostnader
- kostnader för forskningsutrustning och arbetsredskap samt till exempel GIS-system

Den kommun som anförtror en annan kommun en avtalad myndighetsuppgift anvisar i allmänhet tjänsteinnehavaren arbetsrum för de avtalade arbetsdagarna samt nödvändig kontors-, telefon- och IT-utrustning.

*Köparkommunen anvisar tjänsteinnehavaren inom miljövården arbetsrum och tillhörig kontors-, telefon- och IT-utrustning.*

*Priset på miljövårdsmyndighetens tjänst består av lönekostnaderna för den person som arbetar som miljösekreterare inklusive bikostnader och \_\_\_ % av de administrativa kostnaderna.*

*Köparkommunen ansvarar för miljösekreterarens resekostnader i fråga om normala tjänsteresor samt för arbetsresekostnaderna till den del som arbetsresan överskrider längden på miljösekreterarens arbetsresa till säljarkommunens verksamhetsställe.*

*Priset på tjänsten justeras en gång per kalenderår enligt det kommunala kollektivavtalet.*

*Kostnaderna för arbetsresekörningar mellan avtalskommunerna fördelas jämnt mellan kommunerna.*

*Beställarkommunen betalar säljarkommunen \_\_\_ % (\_\_\_d/v) av lönekostnaderna för skötseln av de avtalade uppgifterna.*

*Kostnaderna för gemensam forskningsutrustning fördelas enligt förhållandet \_\_\_ för X kommun och \_\_\_ för Y kommun.*

*Över den arbetstid som används på skötseln av uppgifterna förs en timlista, och en lista förs också över reseersättningarna. Timdebiteringar ersätts enligt arbetstidsuppföljningen och reseersättningar enligt körjournalen.*

## 6. Fakturering

Motivering: Det finns också skäl att avtala om hur faktureringen ska skötas. Det finns flera alternativ för faktureringen, men i allmänhet är faktureringsgrunden heltäckande och kostnaderna debiteras enligt faktiska arbetsdagar. Faktureringen kan göras enligt kostnaderna för faktiska arbetsdagar en gång per månad. Faktureringen kan också skötas enligt kostnaderna för en förhandsbedömd arbetsmängd. Då sker faktureringen med förhandsdebiteringar och utjämningsposter, och vid behov kan betalningar återbetalas eller debiteras i efterskott.

*Säljarkommunen fakturerar köparkkommunen för kostnaderna enligt faktiska arbetsdagar en gång per månad sista arbetsdagen i månaden.*

*Den kommun som anförtror en annan kommun skötseln av en uppgift har rätt att ta del av bokföringen av ansvarsområdet för miljövård i den kommun som tar sig an uppgiften och få nödvändiga utredningar om faktureringsgrunderna.*

*Arvodet faktureras enligt den månatliga arbetsinsatsen en gång per månad.  
Betalningstiden är 14 dagar, dröjsmålsräntan är 8 %*

## 7. Tjänsteinnehavarens anställningsförhållande

Motivering: I avtalet om skötseln av en myndighetsuppgift enligt kommunallagen står tjänsteinnehavaren i tjänsteförhållande till säljarkommunen, och säljarkommunen har arbetsgivarens skyldigheter och ansvar i förhållande till tjänsteinnehavaren. Den beslutanderätt och den rätt att leda och övervaka arbetet som anknyter till ett tjänsteförhållande kan i princip användas i full utsträckning endast av säljarkommunen. För att köparkkommunen ska kunna använda rättsligt bestämmande inflytande över tjänsteinnehavaren i säljarkommunen ska det uttryckligen avtalas om det.

I avtalet finns det skäl att komma överens om att tjänsteinnehavaren i sitt arbete i köparkkommunen lyder under köparkkommunens förvaltning och styrning.

*I sitt arbete i köparkkommunen lyder tjänsteinnehavaren under köparkkommunens förvaltning och styrning.*

*Tjänsteinnehavaren är skyldig att följa de anvisningar och bestämmelser som getts av det organ som ansvarar för miljövårdsfrågor i den kommun vars uppgifter tjänsteinnehavaren för tillfället sköter.*

*När producenten av en köpt tjänst sköter avtalsenliga uppgifter lyder han eller hon under köparkkommunens ledning och övervakning och följer den kommunens regler.*

## 8. Skadestånd

Motivering: Rätten till skadestånd indelas i olika kategorier och bland de situationer där skador har skett kan man urskilja utomobligatoriskt ansvar och kontraktuellt ansvar. Utomobligatoriskt skadeståndsansvar regleras i skadeståndslagen (412/1974) som är en allmän lag. Ansvaret för skada som orsakas utomstående bestäms enligt reglerna om principalansvar i skadeståndslagen, men det kan finnas avtalsbestämmelser om hur det slutliga ansvaret ska fördelas mellan avtalsparterna.

Ett kontraktuellt skadeståndsansvar aktualiseras i situationer där en prestationsskyldig avtalspart inte fullgör sina avtalade skyldigheter på ett tillbörligt sätt. Kontraktuellt ansvar hänger ihop med att avtalsparterna har möjlighet att genom avtalet reglera skadeståndsansvarets förutsättningar och omfattning, utom i det fallet att ansvaret är reglerat genom tvingande normer.

När det gäller ansvar bör bland annat följande aspekter beaktas:

- ansvaret för skador som orsakats utomstående (det vill säga tredje part)
- ansvaret för skador som orsakats en annan avtalspart
- vem ansvarar för utebliven service?

*Den kommun vars uppgifter tjänsteinnehavaren för tillfället sköter är ansvarig för den skada kommunen orsakar tredje part.*

*Om säljarkommunen i egenskap av arbetsgivare på basis av skadeståndslagen är skyldig att ersätta den som lidit skada för den skada som tjänsteinnehavaren orsakat vid skötseln av köparkkommunens*

*tjänsteuppgifter, förbinder sig köparkommunen att betala skadeståndsbeloppet till säljarkommunen inom en månad från utbetalningen av skadeståndet.*

## 9. Meningsskiljaktigheter

Meningsskiljaktigheter föranledda av detta avtal ska i första hand lösas genom förhandlingar mellan kommunerna. Om kommunerna inte når samförstånd, ska ärendet avgöras som ett förvaltningstvistemål vid den regionalt behöriga förvaltningsdomstolen i \_\_\_\_.

*Motivering: Eftersom ett avtal om skötseln av en myndighetsuppgift enligt 54 § i kommunallagen är ett offentlighetsrättsligt avtal avgörs meningsskiljaktigheter i avtalet i första instans vid förvaltningsdomstol. I första hand bör parterna dock nå en lösning genom gemensamma förhandlingar.*

*Om det uppstår meningsskiljaktigheter mellan parterna om tillämpningen av detta avtal, ska parterna i första hand lösa dem genom inbördes förhandlingar.*

## 10. Datasäkerhet

*Motivering: I avtalet ska EU:s allmänna dataskyddsförordning (2016/679) beaktas. Förordningen börjar tillämpas 25.5.2018 inom den offentliga och den privata sektorn. I förordningen finns bestämmelser om den personuppgiftsansvariges (kommun som överlåter skötseln av en myndighetsuppgift till en annan kommun) och personuppgiftsbitrådets (kommun som sköter myndighetsuppgiften) skyldigheter samt om behandling av personuppgifter. Av 4 kap. 28 art. i dataskyddsförordningen följer att det ska finnas ett skriftligt avtal mellan den personuppgiftsansvarige och personuppgiftsbitrådet om behandlingen av personuppgifter då dessa två är olika parter. Det krav som artikeln ställer kan mötas genom ett separat avtal om behandling av personuppgifter eller som integrerade bestämmelser i ett annat avtal.*

## 11. Ändring och revidering av avtalet

*Motivering: Under avtalsperioden kan det uppstå behov av att ändra innehållet i avtalet. Avtalet kan inte ändras ensidigt, utan avtalsparterna ska förhandla sinsemellan om ändringen. I avtalet kan det tas med bestämmelser om hur avtalet vid behov kan revideras.*

*Ändringar och tillägg i detta avtal ska göras skriftligt för att vara giltiga.*

*Avtalets innehåll revideras år \_\_\_\_.*

## 12. Giltighetstid och uppsägning

Detta avtal träder i kraft dd.mm.åååå och gäller tills vidare. Avtalets uppsägningstid är 6 månader och uppsägningen ska göras skriftligt.

ELLER

Detta avtal är tidsbegränsat och det träder i kraft dd.mm.åå och upphör dd.mm.åå.

*Motivering: Enligt kommunallagen ska avtalet innehålla bestämmelser om avtalets giltighet och uppsägning av avtalet. Man kan komma överens om att ett avtal om skötseln av en myndighetsuppgift är i kraft tills vidare eller en bestämd tid. Man bör också ta in behövliga bestämmelser om förfarandet för att säga upp avtalet, såsom uppsägningstiden och hur uppsägningen ska ske. Uppsägningen ska göras skriftligt.*

*Avtalsperioden börjar \_\_\_\_ och pågår tills vidare.*

*Den ömsesidiga uppsägningstiden för avtalet är sex månader.*

## 13. Övriga villkor och omständigheter som bör beaktas

### A. Rätt att använda materialet

Parterna kan avtala separat om rätt att använda det material som köparkommunen överlåter och som uppstår under myndighetssamarbetet och om tillgången till information.

*Allt material som fåtts av beställarkommunen och som uppstått under arbetet överlämnas efter arbetet till beställarkommunen.*

*Handlingar i original som uppstått genom arbetet är beställarkommunens egendom.*

### **B. Arkivering**

Bestämmelser om arkivering finns i arkivlagen (831/1994). Enligt arkivlagen ska kommunstyrelsen organisera arkivfunktionen i kommunen. Kommunstyrelsen ska utse den tjänsteinnehavare eller anställd som leder kommunens arkivfunktion och arkivbildning. Tjänsteinnehavaren ska följa arkiveringsanvisningarna i den kommun där han eller hon för tillfället arbetar.

Vid beredning av avtal finns det skäl att beakta ansvaret för behandling och förvaring av handlingar samt delgivning av information var för sig. Den tjänsteinnehavare som sköter den avtalade uppgiften är skyldig att förvara de handlingar som uppstår genom arbetet i respektive avtalskommun som separata helheter. Då arkiveras de handlingar som uppstår vid skötseln av uppdraget i respektive kommun. Handlingarna arkiveras i arkivet hos den kommun vars uppgifter handlingarna gäller. Administrativa handlingar om till exempel arbetsledning eller tjänsteinnehavarens anställningsförhållande ska arkiveras i den kommun där besluten om ärendet i fråga har fattats. Samarbetet med den som leder arkiveringsfunktionen och/eller den arkiveringsansvarige för sektorn i varje kommun (uppdragsgivare) är av största vikt vid behandlingen av dokumenterade uppgifter. Mer information finns i Kommunförbundets publikation Asiakirjahallinto ja asiakirjatiedon turvaaminen kunnallisten organisaatioiden muutostilanteissa (Maaret Botska, 2012).

*Varje avtalskommun ansvarar för sin del, enligt de anvisningar de har till sitt föfogande, för arkivering och sekretessbeläggning av handlingar och filer som uppstår genom verksamheten samt för utlämnande av uppgifter.*

### **C. Vikariearrangemang**

I avtalet kan skrivas in villkor om vikarie- och semesterarrangemang.

*Om det under avtalets giltighetstid uppstår ett behov av vikariearrangemang på grund av sjukdom eller annan oförutsedd händelse, bör bytet av tjänsteinnehavare förhandlas på förhand, och det kräver båda avtalsparternas godkännande.*

### **D. Övriga avtal**

När man utarbetar avtal ska man beakta att avtalskommunerna kan ha gällande avtal som överlappar med avtalet om skötseln av en myndighetsuppgift. Avtalskommunerna bör sträva efter att upplösa överlappningarna genom att förhandla med tredje avtalsparter. Avtal som gäller tills vidare kan i allmänhet sägas upp med beaktande av uppsägningstiden, men tidsbundna avtal kan hävas bara om den andra avtalsparten i väsentlig grad bryter mot sina avtalsförpliktelser.

## **Mer information och litteratur:**

Harjula, Heikki – Prättälä, Kari: Kommunallagen – bakgrund och tolkningar.

Botska, Maaret: Asiakirjahallinto ja asiakirjatiedon turvaaminen kunnallisten organisaatioiden muutostilanteissa, Kommunförbundets webbpublikation 2012

## **Lagar**

Kommunallagen (410/2015), KomL

Lag om kommunernas miljövårdsförvaltning (64/1986)

Miljöskyddslagen (527/2014), MiljöSL

Markanvändnings- och bygglagen (132/1999), MBL

Förvaltningsprocesslagen (586/1996)

Skadeståndslagen (412/1974)

Arkivlagen (831/1994), ArkivL

## **Regeringens propositioner**

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till kommunallag och vissa lagar som har samband med den (RP 268/2014 rd)

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till kommunallag (RP 192/1994 rd)