

Sammanfattning

I betänkandet behandlas regeringens proposition 2000/01:36 Sjukhus med vinstsyfte samt sju motionsyrkanden som väckts med anledning av propositionen.

Utskottet har inhämtat Lagrådets yttrande över lagförslagen i propositionen. Vidare har utskottet inhämtat yttrande från konstitutionsutskottet, näringsutskottet och Konkurrensverket. Chefsjuristen vid Nämnden för offentlig upphandling har hörts muntligen inför utskottet.

Utskottet ställer sig i princip bakom propositionens förslag, vilket innebär att uppgiften att ansvara för driften av ett akutsjukhus inte får överlämnas till den som avser att driva verksamheten med syfte att skapa vinst åt ägare eller motsvarande intressent. Lagen föreslås träda i kraft den 1 januari 2001 och gälla till utgången av år 2002. Den skall inte gälla akutsjukhus som vid ikraftträdandet drivs enligt avtal med landstinget.

Utskottet föreslår med anledning av en v-motion ett tillkännagivande om att den av regeringen aviserade utredningen, som avses få i uppdrag att bl.a. analysera vilka effekter förslaget får, bör få i uppdrag att se över om begreppet akutsjukhus behöver preciseras samt frågan om eventuella sanktioner.

I betänkandet finns en reservation från m-, kd-, c- och fp-ledamöterna med begäran om avslag på propositionen och ett särskilt yttrande, från samma ledamöter, om beredningen av ärendet i utskottet.

Propositionen

I proposition 2000/01:36 Sjukhus med vinstsyfte föreslår regeringen (Socialdepartementet) – efter hörande av Lagrådet – att riksdagen antar regeringens förslag till lag om inskränkning i landstingens rätt att överlämna driften av akutsjukhus till annan.

Lagförslaget fogas till betänkandet som *bilaga 1*.

Motionerna

2000/01:So29 av Marietta de Pourbaix-Lundin (m) vari föreslås att riksdagen fattar följande beslut: Riksdagen avslår proposition 2000/01:36 Sjukhus med vinstsyfte.

2000/01:So30 av Rolf Olsson m.fl. (v) vari föreslås att riksdagen fattar följande beslut:

1. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförts om bristen på definition av vad som är akutsjukhus och vad som inte är akutsjukhus.

2. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförts om avsaknanden av sanktioner vid brott mot förbudet att överlåta driften av akutsjukhus till vinstdrivande företag.

2000/01:So31 av Bo Lundgren m.fl. (m) vari föreslås att riksdagen fattar följande beslut: Riksdagen avslår proposition 2000/01:36 i dess helhet.

2000/01:So32 av Lennart Daléus m.fl. (c) vari föreslås att riksdagen fattar följande beslut: Riksdagen beslutar avslå proposition 2000/01:36.

2000/01:So33 av Lars Leijonborg m.fl. (fp) vari föreslås att riksdagen fattar följande beslut: Riksdagen avslår proposition 2000/01:36 Sjukhus med vinstsyfte.

2000/01:So34 av Alf Svensson m.fl. (kd) vari föreslås att riksdagen fattar följande beslut: Riksdagen avslår proposition 2000/01:36

Ärendets beredning i utskottet

Utskottet har den 22 november 2000 beslutat inhämta Lagrådets yttrande över lagförslagen i propositionen. Lagrådets yttrande återfinns i *bilaga 2*.

Konstitutionsutskottet och näringsutskottet har beretts möjlighet att yttra sig. Utskottens yttranden återfinns i *bilagorna 3 och 4*.

Socialutskottet har inhämtat yttrande från Konkurrensverket. Konkurrensverkets yttrande återfinns i *bilaga 5*.

Utskottet har vid sammanträde den 5 december 2000 erhållit information från representanter för Socialdepartementet och chefsjuristen vid Nämnden för offentlig upphandling.

Utskottet vill vidare anmäla att det under utskottets beredning av detta ärende från m-, kd-, c- och fp-ledamöterna i utskottet har framställts yrkande enligt 4 kap. 10 § riksdagsordningen om inhämtande av skriftligt yttrande från Nämnden för offentlig upphandling.

Genom beslut den 5 december 2000 har utskottet gjort den bedömningen att den begärda åtgärden skulle fördröja ärendets behandling så att avsevärt men skulle uppkomma. Utskottet har som skäl för att avslå begäran anfört följande.

Utskottet konstaterar att under beredningen i utskottet har yttranden på begäran av m-, kd-, c- och fp-ledamöterna inhämtats från Lagrådet, konstitutionsutskottet, näringsutskottet och Konkurrensverket. Vidare har på begäran av nyss nämnda ledamöter representanter för Socialdepartementet och Nämnden för offentlig upphandling muntligen lämnat information till utskottet. Utskottets uppfattning är att ärendet därmed är väl berett. Det har vidare upplysts att det är troligt att Nämnden för offentlig upphandling i samband med en eventuell ytterligare utredning kommer att inhämta yttranden från bl.a. utländska experter. Att begära in skriftligt yttrande från Nämnden för

offentlig upphandling skulle enligt utskottets bedömning innebära att ärendets behandling fördröjs.

Regeringens förslag innebär en tidsbegränsad lag som avses gälla under två år. I propositionen redovisar regeringen sin avsikt att tillsätta en utredning som kommer att få i uppdrag att bl.a. analysera vilka effekter förslaget får samt överväga om en annan reglering, som stärker det demokratiska inflytandet över beslutsprocessen vid försäljning av och överlåtelse av driftsansvar för den offentligt finansierade vården, är mer ändamålsenlig. Regeringen redovisar vidare sin avsikt att det lagförslag som nu behandlas under mandatperioden skall ersättas med ett nytt regelverk som baserar sig på ett delbetänkande från den nämnda utredningen.

Enligt vad utskottet erfarit pågår i flera landsting för närvarande planering för utförsäljning av akutsjukhus i landet. Det är därför angeläget att den föreslagna lagen träder i kraft den 1 januari 2001. Mot bakgrund av vad som anförts ovan anser utskottet sammanfattningsvis att inhämtandet av ytterligare upplysningar och yttranden skulle leda till avsevärt men.

Utskottet

Propositionen i huvuddrag

I propositionen föreslås att en lag om inskränkning i landstingens rätt att överlämna driften av akutsjukhus till annan införs. Det föreslås att uppgiften att ansvara för driften av ett sådant akutsjukhus inte får överlämnas till den som avser att driva verksamheten med syfte att skapa vinst åt ägare eller motsvarande intressent. Lagen föreslås träda i kraft den 1 januari 2001 och gälla till utgången av år 2002. Den skall inte gälla akutsjukhus som vid ikraftträdandet drivs enligt avtal med landstinget.

Fråga om avslag på propositionen

Propositionen

I propositionen anförts att Sverige, till skillnad från vissa andra länder, saknar regler för i vilka ägar- och driftsformer som hälso- och sjukvården kan bedrivas. Eftersom hälso- och sjukvården helt dominerats av den offentligt drivna vården har en sådan reglering inte ansetts nödvändig.

Regeringen påtar sig att i den nationella handlingsplanen för utveckling av hälso- och sjukvården (prop. 1999/2000:149) framhålls vikten av att primärvården byggs ut och förstärks samt att mångfalden av vårdgivare ökar. Landstingen bör i större utsträckning engagera privata, kooperativa och ideella aktörer i primärvården. Samtidigt som denna utveckling uppmuntras är det viktigt att inte kommersiella intressen tillåts ta överhanden och försvåra möjligheten att upprätthålla de grundläggande principerna för en allmän hälso- och sjukvård. Grunden i den svenska hälso- och sjukvården skall bevaras. Vården skall vara demokratiskt styrd, solidariskt finansierad och ges efter behov. För att dessa mål skall kunna upprätthållas samtidigt som man släpper in alternativa driftsformer är det nödvändigt att även Sverige reglerar var i hälso- och sjukvården privata vinstintressen kan få förekomma liksom

var de inte får förekomma. Det finns enligt regeringen för närvarande inte skäl att ändra reglerna för den öppna hälso- och sjukvården. Däremot krävs nu, liksom i vissa andra länder, regler för sjukhusvårdens driftsformer.

Regeringen anför att landstingens möjlighet och skyldighet att erbjuda en god hälso- och sjukvård måste värnas. Genom att överlåta ansvaret för driften av ett sjukhus till den som strävar efter vinst försätter sig landstinget i en situation där handlingsutrymmet begränsas. Den vinstsyftande driftsansvarige kan, inför en omförhandling eller förlängning av avtalet, komma att finna det mera lönsamt att ge vård åt andra än landstingets befolkning och då med annan finansiering än den offentliga. Det finns också en risk för att den driftsansvarige väljer att upphöra med verksamheten för att lönsamheten inte är vad man räknat med, vilket skulle kunna innebära allvarliga konsekvenser för landstinget och befolkningen.

Mot bakgrund av det anförda föreslår således regeringen att landstingen inte får överlämna uppgiften att ansvara för driften av ett akutsjukhus till den som avser att driva verksamheten med syfte att skapa vinst åt ägare eller motsvarande intressent. Lagen föreslås träda i kraft den 1 januari 2001 och gälla till utgången av år 2002. Den skall inte gälla akutsjukhus som vid ikraftträdandet drivs enligt avtal med landstinget.

Regeringen anför att eftersom förslaget syftar till att skydda de grundläggande principerna för svensk hälso- och sjukvård är det av stor vikt att noga följa vilka effekter förslaget får. Regeringen avser därför att tillsätta en utredning som kommer att få i uppdrag att bl.a. analysera vilka effekter förslaget får samt överväga om en annan reglering, som stärker det demokratiska inflytandet över beslutsprocessen vid försäljning av och överlåtelse av driftsansvar för den offentligt finansierade vården, är mer ändamålsenlig. Det är regeringens avsikt att lagstiftningen under mandatperioden skall ersättas med ett nytt regelverk som baserar sig på ett delbetänkande från den ovan nämnda utredningen.

Motioner

I *motion So31 av Bo Lundgren m.fl. (m)* begärs att riksdagen avslår propositionen. Motionärerna anför sammanfattningsvis att förslaget från regeringen innebär att man förbjuder sjukvård och därmed också hindrar utveckling och mångfald på ett område där det så väl behövs, i akutsjukvården. Det är fortsättningsvis tillåtet för landsting att lägga ner sjukhus, men blir förbjudet för andra vårdgivare att driva dem. En sådan lagstiftning är varken logisk eller försvarbar för den som värnar om vården och patienterna. Motionärerna anför vidare att förslaget strider mot grundlagsfästa värden som näringsfriheten och det kommunala självstyret samt att Lagrådet inte kunnat tillstyrka förslaget. Vidare anför att mångfald i vården betyder att det finns olika vårdgivare, t.ex. företag, personalkooperativ, stiftelser och ideella föreningar. I propositionen saknas en diskussion om hur man med andra metoder skulle kunna uppnå målen om en demokratiskt styrd och solidariskt finansierad sjukvård eller varför inte landstingen skulle kunna åläggas att i sina överenskommelser avtala om att dessa mål skall uppnås. Motionärerna anför vidare att förslaget innebär en diskriminering av vinstdrivna vårdgivare som inte är

baserad på kvalitetsaspekter eller kostnadsaspekter samt att förslaget därmed bryter mot lagen om offentlig upphandling och näringsfriheten. Enligt motionärerna är konsekvensen av den föreslagna lagens 1 § en generell inskränkning av landstingens rätt att sluta avtal. Motionärerna påtalar att det i propositionen hävdas att vinstförbudet inte skall gälla redan existerande verksamhet. Men regeringens proposition innehåller förslag om att avtal med existerande vinstdrivna vårdgivare inte skall kunna förnyas. Vidare påtalar motionärerna att det i propositionen anförs att lagförslaget inledningsvis är tidsbegränsat i två år. Det finns således enligt motionärerna ingenting som hindrar regeringen från att permanenta lagen, trots att tidsbegränsningen har använts som ett sätt att undgå exempelvis Lagrådets kritik. Även i *motion So29 av Marietta de Pourbaix-Lundin (m)* begärs avslag på propositionen.

Även i *motion So34 av Alf Svensson m.fl. (kd)* begärs avslag på propositionen. Motionärerna anför bl.a. att Lagrådet riktat mycket stark kritik mot förslaget i dess helhet samt att förslaget i propositionen i vissa delar går längre än vad som föreslogs i lagrådsremissen. Motionärerna påtalar att några av de begrepp som används i propositionen är vinstintresse och vinstsyfte. Vinstsyfte, intresse och engagemang behöver inte stå i motsatsförhållande till varandra, anför motionärerna. Vidare anförs att vården i dag inte överallt och i alla sammanhang fungerar så som vore önskvärt. Den enskilde patienten måste enligt motionärerna själv få välja vårdalternativ – antingen offentlig eller privat vård. I båda alternativen skall finansieringen självklart ske med offentliga medel. Staten bör sätta upp mål för sjukvården, men det bör ankomma på landsting och kommuner att fatta beslut om hur målen skall uppnås. Motionärerna anför att de har samma mål för hälso- och sjukvården som kan utläsas ur propositionen, men att de inte ser hur det föreslagna förbudet leder till att målet uppnås.

Likaså begärs i *motion So32 av Lennart Daléus m.fl. (c)* avslag på propositionen. Motionärerna anför att det främsta skälet för att propositionen skall avslås är hänsynen till principen om det kommunala självstyret och respekten för valresultaten i kommuner, landsting och regioner. Vidare anförs att Lagrådet riktat betydande kritik mot förslaget och inte tillstyrkt förslaget. Förslaget är dessutom orealistiskt och saknar verklighetsförankring och innehåller enbart symbolpolitik. Motionärerna betonar att de anser att svensk sjukvård skall vara skattefinansierad och demokratiskt styrd. Produktionen av sjukvård kan däremot ske i olika former, och mångfalden av vårdutövare bör ökas.

Slutligen begärs i *motion So33 av Lars Leijonborg m.fl. (fp)* avslag på propositionen. Motionärerna anför att enligt deras uppfattning finns det inget problem som motiverar regeringens förslag. Det finns heller ingenting som tyder på att inslaget av vinstdrivande verksamhet i vården hittills försämrat det totala vårdutbudet. Vidare anförs att förslaget främst drabbar patienterna eftersom det innebär sämre valfrihet och mindre vårdutbud. Vad som enligt motionärerna är viktigt att slå vakt om är den gemensamma finansieringen. Ytterligare en brist i lagförslaget är att varken begreppet akutsjukhus eller begreppet vinstsyfte är tillräckligt preciserat. Förslaget kommer att väcka frågor om i vilka delar av vården som vinst kan accepteras. Förslaget kommer vidare att vara svårt att genomföra från juridisk-teknisk synpunkt och

kommer att föranleda följdregleringar. Varken begreppet akutsjukhus eller begreppet vinstsyfte är tillräckligt preciserat i propositionen. Dessutom kommer förslaget att drabba personalen inom hälso- och sjukvården. Genom förslaget inskränks enligt motionärerna både den kommunala självstyrelsen och näringsfriheten. Motionärerna påtalar också att förslaget inte presenterades före valet 1998 samt att man anser att beredningen av ärendet varit otillfredsställande.

Utskottets bedömning

Hälso- och sjukvården är av grundläggande betydelse för välfärden och människors trygghet. Principerna om en solidariskt finansierad och rättvist fördelad hälso- och sjukvård är enligt utskottet centrala inslag i den generella välfärdspolitiken. Hälso- och sjukvården skall också vara demokratiskt styrd och garantera medborgarna insyn i verksamheten.

Socialutskottet delar regeringens bedömning att det är viktigt att inte kommersiella intressen tillåts ta överhanden och försvåra möjligheten att upprätthålla de grundläggande principerna för en allmän hälso- och sjukvård. Utskottet delar således regeringens bedömning att det är nödvändigt att reglera var i hälso- och sjukvården som privata vinstintressen skall få förekomma liksom var de inte får förekomma. Som anförs i propositionen bör ett landsting inte få överlämna uppgiften att ansvara för driften av ett akutsjukhus till den som avser att driva verksamheten med syfte att skapa vinst åt ägare eller motsvarande intressent.

När det gäller frågan om hur den föreslagna lagstiftningen förhåller sig till principen om den kommunala självstyrelsen ställer sig socialutskottet bakom de överväganden som konstitutionsutskottet gjort. Även socialutskottet anser således att allas rätt till en god hälso- och sjukvård är av sådan väsentlig betydelse för välfärden i landet som helhet att statliga åtgärder i detta fall bör kunna komma i fråga.

Även när det gäller frågan om näringsfrihet gör socialutskottet samma bedömning som konstitutionsutskottet. Som konstitutionsutskottet anfört är de grundläggande principerna för svensk hälso- och sjukvård ett sådant allmänt intresse som avses i 2 kap. 20 § regeringsformen (RF), och syftet med den föreslagna regleringen är att skydda ett angeläget allmänt intresse. Den föreslagna regleringen kan därför inte anses strida mot 2 kap. 20 § RF, oavsett om näringsfriheten kan anses bli begränsad.

Konstitutionsutskottet har i sitt yttrande anfört att utskottet inte anser att den föreslagna regleringen strider mot gemenskapsrätten. Socialutskottet delar denna bedömning.

Socialutskottet delar regeringens bedömning att den föreslagna regleringen inte strider mot lagen (1992:1528) om offentlig upphandling.

Socialutskottet konstaterar vidare att näringsutskottet utifrån sina utgångspunkter tillstyrkt propositionen.

Sammanfattningsvis ställer sig socialutskottet således bakom propositionen. Motionerna So29 (m), So31 (m), So32 (c), So33 (fp) och So34 (kd) avstyrks därför.

Propositionen

I propositionen anförs att det i hälso- och sjukvårdslagen (HSL) finns en viss definition av begreppet "sjukhus". Ett sjukhus är enligt HSL en vårdinrättning för hälso- och sjukvård som kräver intagning. Det skulle enligt regeringen innebära vissa fördelar med en närmare definition av sjukhusbegreppet. Sjukhus är knappast ett hus, ett antal sängar eller ens en organisation. I stället borde verksamheten beskrivas. Emellertid är detta inte helt enkelt. Det handlar om en mångfasetterad verksamhet i ständig utveckling.

Frågan är enligt regeringen om en närmare definition är behövlig och önskvärd. En alltför stel begreppsdefinition skulle snarare kunna hindra en önskvärd utveckling. Begreppen sjukhus och i viss utsträckning akutsjukhus förekommer redan i flera författningar. Även om vissa blandformer och gränsdragningsfrågor kan förekomma verkar inte detta ha inneburit några reella problem, anför regeringen.

Förslaget i propositionen innebär därför att begreppet akutsjukhus förs in i lagförslaget men att varken detta begrepp eller begreppet sjukhus ges någon ytterligare definition i lagtexten utöver vad som följer av de i HSL använda begreppen.

Såvitt gäller frågan om sanktionsmöjligheter anförs i propositionen att det i 3 § tredje stycket HSL finns ett förbud för landstinget att med stöd av denna bestämmelse överlämna uppgifter till ett bolag, en förening, en samfällighet, en stiftelse eller en enskild individ om uppgifterna innefattar myndighetsutövning. Detta förbud är inte sanktionerat på något särskilt sätt i HSL eller annan lagstiftning. Däremot bör enligt regeringen bestämmelserna om laglighetsprövning i 10 kap. kommunallagen (1991:900), KL, kunna tillämpas på ett beslut som strider mot bestämmelsen i tredje stycket.

Vidare anförs i propositionen att det av 7 kap. 5 § lagen (1992:1528) om offentlig upphandling framgår att "ett beslut på vilket denna lag är tillämplig inte får överklagas med stöd av 10 kap. kommunallagen (1991:900)". I en upphandlingssituation där ett landsting avser att lämna över driften av ett akutsjukhus till annan kommer eventuella felaktigheter som landstinget gör sig skyldigt till i förhållande till vad som stadgas i LOU inte att kunna prövas enligt 10 kap. KL. Ett agerande i strid med den föreslagna begränsningen bör däremot, i likhet med vad som ovan anförts beträffande myndighetsutövning, kunna prövas enligt 10 kap. KL.

Regeringen framhåller vidare att om ett beslut som innebär en överträdelse av det föreslagna förbudet upphävs enligt 10 kap. KL finns det dessutom en risk för att landstinget kan komma att åläggas en civilrättslig skadeståndsskyldighet på grund av kontraktsbrott.

Motionen

I *motion So30 av Rolf Olsson m.fl. (v)* begärs ett tillkännagivande om vad i motionen anförs om bristen på definition av vad som är akutsjukhus och vad som inte är akutsjukhus (*yrkande 1*). Motionärerna anför att det är en brist att regeringen inte i lagförslaget tydligare definierat begreppet akutsjukhus

eftersom detta är en nyckelfråga för att veta om lagen är tillämplig eller inte. Risk finns enligt motionärerna för att verksamheten på ett sjukhus styckas upp i olika delar och ges olika beteckningar för att kringgå begreppet akutsjukhus. Vidare begärs i *yrkande 2* ett tillkännagivande om vad i motionen anförts om avsaknaden av sanktioner vid brott mot förbudet att överlåta driften av akutsjukhus till vinstdrivande företag. Motionärerna anför att avsaknaden av sanktionsmöjligheter och bristen på klara definitioner öppnar för möjligheten att landstingen kan kringgå förbudet att sälja ut akutsjukhus till vinstdrivande företag.

Utskottets bedömning

Av de föreslagna övergångsbestämmelserna framgår att lagen inte skall gälla akutsjukhus som vid ikraftträdandet drivs enligt avtal med landstinget. Utskottet vill betona att retroaktiv tillämpning av lagen därmed är utesluten. Utskottet ansluter sig i denna del till vad Lagrådet anför. Om driften av ett akutsjukhus redan före ikraftträdandet överlämnats till annan enligt avtal, så gäller inte de nya reglerna detta sjukhus. Verksamheten får betraktas som redan överlämnad. Det saknar härvid betydelse om det avtal genom vilket driften av akutsjukhuset överlåtits är tidsbegränsat eller inte. Ett akutsjukhus vars drift före ikraftträdandet överlämnats till annan enligt avtal med landstinget är således undantaget från de nya reglernas tillämpning även efter det att avtalet om drift löpt ut. Vid en ny upphandling är landstinget därmed oförhindrat att beakta anbud från någon som avser att driva verksamheten i vinstsyfte.

Socialutskottet föreslår att riksdagen antar förslaget till lag om inskränkning i landstingens rätt att överlämna driften av akutsjukhus till annan.

I propositionen anförts att regeringen avser att tillkalla en utredning med uppdrag att bl.a. analysera vilka effekter förslaget får samt att överväga om en annan reglering, som stärker det demokratiska inflytandet i beslutsprocessen vid försäljning av och överlåtelse av driftsansvar för den offentligt finansierade vården, är mer ändamålsenlig. Mot bakgrund av det bör lagen enligt regeringen vara tidsbegränsad.

Konstitutionsutskottet har i sitt yttrande anförts att den av regeringen aviserade utredningen bör få i uppdrag att också se över om begreppet akutsjukhus behöver preciseras samt frågan om eventuella sanktioner. Avsaknaden av sanktionsmöjligheter kan enligt konstitutionsutskottet leda till att ett förbud lätt kan kringgå.

Socialutskottet delar konstitutionsutskottets uppfattning att den av regeringen aviserade utredningen bör få i uppdrag att också se över om begreppet akutsjukhus behöver preciseras samt frågan om eventuella sanktioner. Vad utskottet nu anför bör med anledning av motion So30 (v) ges regeringen till känna.

Hemställan

Utskottet hemställer

1. beträffande *förslaget till lag om inskränkning i landstingens rätt att överlämna driften av akutsjukhus till annan*
att riksdagen med bifall till propositionen och med avslag på motionerna 2000/01:So29, 2000/01:So31, 2000/01:So32, 2000/01:So33 och 2000/01:So34 antar regeringens förslag till lag om inskränkning i landstingens rätt att överlämna driften av akutsjukhus till annan,
res. (m, kd, c, fp)

2. beträffande *definition och sanktioner*
att riksdagen med anledning av motion 2000/01:So30 som sin mening ger regeringen till känna vad utskottet anfört.

Stockholm den 7 december 2000

På socialutskottets vägnar

Ingrid Burman

I beslutet har deltagit: Ingrid Burman (v), Chris Heister (m), Susanne Eberstein (s), Margareta Israelsson (s), Rinaldo Karlsson (s), Chatrine Pålsson (kd), Leif Carlson (m), Conny Öhman (s), Hans Hjortzberg-Nordlund (m), Lars U Granberg (s), Rolf Olsson (v), Lars Gustafsson (kd), Cristina Husmark Pehrsson (m), Kenneth Johansson (c), Kerstin Heinemann (fp), Catherine Persson (s) och Lotta Nilsson-Hedström (mp).

Reservation

Förslaget till lag om inskränkning i landstingens rätt att överlämna driften av akutsjukhus till annan (mom. 1)

Chris Heister (m), Chatrine Pålsson (kd), Leif Carlson (m), Hans Hjortzberg-Nordlund (m), Lars Gustafsson (kd), Cristina Husmark Pehrsson (m), Kenneth Johansson (c) och Kerstin Heinemann (fp) anser

dels att den del av utskottets yttrande som på s. 6 börjar med "Hälso- och sjukvården är" och slutar med "avstyrks därför." bort ha följande lydelse:

Enligt utskottets uppfattning är förslaget till lag otillräckligt berett. Det har vidare kritiserats hårt av Lagrådet. Enligt utskottet är principen om det kommunala självstyret och respekten för väljarnas val i kommuner, landsting och regioner grundläggande. Härtill kommer att det vid beredningen i utskottet framkommit ytterligare oklarheter när det gäller den föreslagna lagens förenlighet med bl.a. lagen (1992:1528) om offentlig upphandling och EG-rätten. Propositionen bör som en konsekvens härav avslås.

En grundläggande utgångspunkt för hälso- och sjukvårdspolitiken måste enligt utskottet vara att alla människor garanteras god vård i rätt tid. Systemen skall utformas efter den enskilde patientens behov och önskemål. Sjukvården behöver ständigt förändras och förbättras. För att kunna förbättra vården är det viktigt att ta till vara alla goda krafter, såväl sjukvårdspersonalen som nya entreprenörer.

Propositionens förslag innebär att viss sjukvård förbjuds. Därmed hindras utveckling och mångfald på ett område där det så väl behövs, nämligen i akutsjukvården. Genom att stänga dörrarna för företag och föreningar som ger vinstutdelning från att driva sjukhus, är risken stor att följden blir stängda sjukhusdörrar. Landstingen kommer i fortsättningen att ha möjlighet att lägga ner sjukhus, men det blir förbjudet för andra vårdgivare att driva dem. En sådan lagstiftning är varken logisk eller försvarbar för den som värnar om vården och patienterna. Det finns helt enkelt inget problem som motiverar lagen. Inget tyder på att inslag av vinstdrivande verksamhet försämrat det totala vårdutbudet. De som främst kommer att drabbas är patienterna eftersom förslaget innebär sämre valfrihet och mindre vårdutbud.

Propositionens förslag inskränker utrymmet för dels ett flertal grundläggande fri- och rättigheter som exempelvis dels näringsfriheten och äganderätten, dels den kommunala självstyrelsen. Denna kritik har framförts av bl.a. Lagrådet. Syftet med förslaget tycks främst vara att förhindra att den politik som väljarna ställt sig bakom genomförs i praktiken i vissa regioner/landsting. Sådan lagstiftning innebär ett missbruk av den nationella makten och undergräver medborgarnas tilltro till demokratin.

Lagförslaget syftar enligt propositionen endast till att skydda och säkerställa att de grundläggande principerna för svensk hälso- och sjukvård även i framtiden kan upprätthållas. Vården skall vara demokratiskt styrd, solidariskt finansierad och ges efter behov. Utskottet ifrågasätter inte att dessa allmänna mål för hälso- och sjukvården i Sverige skulle vara ett betydande allmänt intresse. Utskottet ifrågasätter däremot om den föreslagna regleringen har något med dessa mål att göra. Regeringen har inte kunnat visa på vilket sätt målet för hälsan och sjukvården främjas genom denna inskränkning i den näringsfrihet som regleras i 2 kap. 20 § regeringsformen (RF).

Beslut som berör kommunens invånare skall fattas nära medborgarna och i samråd med medborgarna. Demokratin riskerar att urholkas om medborgarnas krav i allmänna val om politiska majoriteter inte respekteras. Respekten för den kommunala självstyrelsen är avgörande för att upprätthålla förtroendet för den lokala demokratin. Människor måste veta vem som är ansvarig för de politiska besluten och ha möjlighet att utkräva ansvar av de förtroendevalda – en grundläggande del i det demokratiska systemet. Regeringens förslag inskränker det kommunala självstyret på ett oacceptabelt sätt.

Lagrådet har anfört att ett synsätt som kan ligga nära till hands när man diskuterar huruvida de föreslagna lagbestämmelserna inkräktar på den kommunala självstyrelsen är att undersöka om syftet med bestämmelserna kan uppnås på ett för det kommunala självbestämmandet mindre ingripande sätt än det som föreslås. Tanken skulle vara att om olika möjligheter finns att nå samma mål skall riksdagen välja den som lägger minst band på kommunernas självbestämmanderätt, enligt en sorts proportionalitetsprincip som mots-

varar den som kommer till uttryck i 2 kap. 12 § RF och som avser begränsningar i grundläggande medborgerliga fri- och rättigheter.

Utskottet anser att regeringen borde utgå från det synsättet i frågor som gäller det kommunala självstyret och – som i detta fall – fullföljandet av målet för hälso- och sjukvården. Som utskottet tidigare understrukit har det inte visats att fullföljandet av målet kräver att den kommunala självstyrelsen inskränks.

Graden av självstyrelse avgörs, enligt förarbetena, ytterst av formerna för samverkan mellan staten och den kommunala sektorn. Enligt utskottet är det föreliggande förslaget inte ett uttryck för samverkan utan en form av diktat.

Regeringens förslag om vinstförbud innebär enligt utskottet en diskriminering av dem som bedriver vård i vinstsyfte. Lagen om offentlig upphandling (LOU) bygger på EG-rätten, vilket innebär att undantag från den lagen inte kan göras utan noggrann analys av de EG-rättsliga aspekterna. Regeringen har i propositionen inte redovisat någon sådan analys, trots Lagrådets påpekande.

Lagrådet har ifrågasatt om inte LOU, liksom EG-reglerna om offentlig upphandling, ställer krav på en individuell bedömning av en upphandling och om det inte därmed skulle strida mot dessa regler att i lag generellt undanta en viss kategori av företag. Vid en hearing inför socialutskottet har Nämnden för offentlig upphandling klargjort att man delar Lagrådets syn i denna del och Nämnden vidhåller sin tidigare kritik mot förslaget. Utskottet delar Lagrådets och Nämnden för offentlig upphandlings farhågor på denna punkt.

Regeringens farhågor över att kommersiella intressen kommer att ta överhanden i svensk sjukvård eller att överlämnandet av driften av ett akutsjukhus till den som avser att driva det med vinstintresse skulle innebära ett allvarligt risktagande, förefaller enligt utskottet överilade. I ett läge när landet har 79 akutsjukhus varav två drivs med vinstintresse och när 90 % av vård- och omsorgspersonalen arbetar i offentlig tjänst kan man inte seriöst påstå att det privata inslaget hotar att ta överhanden eller innebära ett risktagande. Förekomsten av enstaka vinstdrivna sjukhus är inte i sig något systemskifte, men kan mycket väl innebära ett betydelsefullt steg mot en ny politik med ökad mångfald och bättre vård. Det stora risktagandet för vård och omsorg är snarare att kväva alternativ och förnyelse.

Den föreslagna lagen skall enligt propositionen träda i kraft den 1 januari 2001 och gälla till utgången av år 2002. Samtidigt står det i propositionen ”att lagförslaget inledningsvis är tidsbegränsat i två år”. Det finns alltså ingenting som hindrar regeringen att föreslå riksdagen att permanenta lagen. I propositionen aviseras att det under alla omständigheter förbereds fortsatt lagstiftning med samma syfte. Det nu föreliggande förslaget måste därför ses som inledningen på en mer permanent inskränkning av den kommunala demokratin. Det gör förslaget än mer utmanande.

Utskottet, som delar bedömningen i motionerna So29 (m), So31 (m), So32 (c), So33 (fp) och So34 (kd), anser således att propositionen skall avslås.

dels att utskottets hemställan under 1 bort ha följande lydelse:

1. beträffande *förslaget till lag om inskränkning i landstingens rätt att överlämna driften av akutsjukhus till annan*
att riksdagen med anledning av motionerna 2000/01:So29, 2000/01:So31, 2000/01:So32, 2000/01:So33 och 2000/01:So34 avslår proposition 2000/01:36.

2000/01:SoU6

Särskilt yttrande

Chris Heister (m), Chatrine Pålsson (kd), Leif Carlson (m), Hans Hjortzberg-Nordlund (m), Lars Gustafsson (kd), Cristina Husmark Pehrsson (m), Kenneth Johansson (c) och Kerstin Heinemann (fp) anför:

Med stöd av riksdagsordningen 4 kap. 10 § har m-, kd-, c- och fp-ledamöterna efter att ha tagit del av skriftliga synpunkter från Lagrådet, KU och NU samt efter hearing med representanter för Socialdepartementet och Nämnden för offentlig upphandling begärt att Nämnden för offentlig upphandling skall få i uppdrag att ytterligare belysa de problem lagförslaget aktualiserar i förhållande till LOU och EG-rätten. Skälet för detta är att det vid sagda hearing framkommit att förslaget sannolikt strider mot gemenskapsrätten och LOU.

Den 5 december 2000 beslutade utskottet genom sin majoritet bestående av s-, v- och mp-ledamöter att motsätta sig detta med åberopande av att ett sådant förfarande skulle fördröja behandlingen av ärendet på ett sådant sätt att det skulle leda till avsevärt men.

Vi kan konstatera att det inte lämnats något godtagbart skäl till att avsevärt men skulle föreligga. Såvitt känt föreligger inte för närvarande något förslag om att överlåta driften av något akutsjukhus till ägare med vinstintresse. En förskjutning av riksdagens beslut i detta ärende på några veckor skulle inte på minsta vis påverka de faktiska förhållandena. Det föreligger enligt vår mening följaktligen inget underlag för att åberopa ”men” över huvud taget och än mindre riksdagsordningens stipulat om ”avsevärt men”. Majoriteten har, till synes av ideologiska skäl, förmenat utskottet möjligheten till en fullgod beredning av ärendet som grund för ett sakligt ställningstagande.

Vi finner det ytterligt anmärkningsvärt att utskottsmajoriteten på detta sätt sätter sig över riksdagsordningen. Vi anser att utskottsmajoriteten härigenom drar vanrykte över riksdagen, försämrar de folkvaldas anseende och förklarar allvaret i att riksdagen utgör den lagstiftande församlingen.

LAGRÅDET

Utdrag ur protokoll vid sammanträde 2000-11-27

Närvarande: f.d. justitierådet Lars Å. Beckman, regeringsrådet Susanne Billum, justitierådet Göran Regner.

Riksdagens socialutskott har den 22 november 2000 beslutat inhämta Lagrådets yttrande över det i proposition 2000/01:36 framlagda förslaget till lag om inskränkning i landstingens rätt att överlämna driften av akutsjukhus till annan.

Förslaget har inför Lagrådet föredragits av rättschefen Björn Reuterstrand och hovrättsassessorn Lars Hedengran i närvaro av föredraganden i socialutskottet Cecilia Back.

Förslaget föranleder följande yttrande av Lagrådet:

Lagrådet har tidigare i lagstiftningsärendet yttrat sig över förslag till lag om ändring i hälso- och sjukvårdslagen. I sitt yttrande anlade Lagrådet synpunkter på förslaget såvitt gällde bl.a. dess förhållande till principen om kommunal självstyrelse, grundlagsskyddet för näringsfriheten samt de svenska och EG-rättsliga reglerna om offentlig upphandling. Vidare tog Lagrådet upp frågan om förslaget tillgodosåg sitt syfte och frågan om tillämpningsproblem.

Det lagförslag som lagts fram i propositionen och som Lagrådet nu skall yttra sig om är i allt väsentligt i sak detsamma som det tidigare lagförslaget. Skillnader är att bestämmelserna tagits in i en ny, särskild lag och att denna lag skall vara tidsbegränsad. I 1 § finns en bestämmelse som anger att den nya lagen inskränker landstingens (och vissa kommuners) rätt enligt 3 § hälso- och sjukvårdslagen att sluta avtal med någon annan om att utföra de uppgifter som landstingen ansvarar för enligt den lagen. Utformningen av 2 § och övergångsbestämmelsen har skett med beaktande av Lagrådets synpunkter.

Lagrådet noterar att Nämnden för offentlig upphandling har hörts efter Lagrådets förra behandling av ärendet och därvid anfört att lagförslaget sannolikt strider mot EG-rätten och lagen om offentlig upphandling (LOU).

Utöver det som Lagrådet anförut förut i ärendet ger remissen Lagrådet anledning till följande synpunkter, som gäller den allmänna motiveringen och författningskommentaren i delar som saknar motsvarighet i regeringens lagrådsremiss.

I det avsnitt som behandlar LOU och gemenskapsrätten (12.1) anføres (s. 18) att ett överlämnande av driften av ett akutsjukhus till en entreprenör som avser att driva verksamheten med syfte att skapa vinst kan innebära ett betydande risktagande för landstinget samt att en inskränkning av nu föreslagen modell väsentligen kan reducera denna risk och således innebära en ekonomisk fördel för den upphandlande enheten. Detta sägs vidare motsvara de hänsynstaganden som en upphandlande enhet skall göra vid bedömningen av det ekonomiskt mest fördelaktiga anbudet enligt 6 kap. 12 § LOU. En inskränkning i landstingens rätt att överlämna driften av ett akutsjukhus kan mot denna bakgrund enligt propositionen inte anses oförenlig med kravet på affärsmässighet och förbudet mot ovidkommande hänsyn.

Lagrådet måste emellertid sätta i fråga om inte en sådan argumentation har minst lika stor bäring på företag utan vinstsyfte vilka vill överta ansvaret för sjukhusdriften. Den kan därför knappast åberopas som stöd för att utesluta enbart företag med vinstsyfte. Frågan kan också ställas om inte LOU liksom EG-reglerna om offentlig upphandling ställer krav på individuell bedömning av en upphandling och om det inte skulle strida häremot att i lag generellt undanta en viss kategori av företag.

I författningskommentaren till 2 § i lagförslaget berörs möjligheten att överklaga ett beslut som strider mot förbudet att överlämna ansvaret för driften av ett akutsjukhus. Där anføres (s. 23) att i en upphandlingssituation, där ett landsting avser att lämna över driften av ett akutsjukhus till en annan, eventuella felaktigheter som landstinget gör sig skyldigt till i förhållande till vad som stadgas i LOU inte kommer att kunna prövas enligt 10 kap. kommunallagen. Ett agerande i strid med förbudet skulle däremot enligt kommentartexten kunna prövas enligt det kapitlet i kommunallagen.

Lagrådet ställer sig tveksamt till om det i praktiken blir möjligt att få till stånd en laglighetsprövning enligt kommunallagen av ett landstingsbeslut att överlämna ansvaret för driften av ett akutsjukhus. Det beslut som det främst torde röra sig om är beslutet att i ett upphandlingsförfarande välja en av anbudsgivarna. Det är i så fall ett beslut som kan överklagas enligt LOU, vilket innebär att laglighetsprövning enligt kommunallagen utesluts.

Beträffande lagens tillämplighet anføres i propositionen (s. 24) att den avgörande tidpunkten för om lagen är tillämplig på ett avtal om överlämnande av driften av ett akutsjukhus är när avtalet undertecknades. Uttalandet ter sig diskutabelt. Enligt Lagrådets mening ligger det närmare till hands att tolka lagtexten i 2 § så att det är den tidpunkt då ansvaret juridiskt sett överlämnas till entreprenören som är avgörande. Det skulle i så fall vara det tillfälle då avtalet blir civilrättsligt bindande som bestämmer lagens tillämplighet. En annan sak är därvid att denna tidpunkt kan vara svår att fastställa om - som ofta kan vara fallet - avtalet tillkommer stegvis och görs beroende av olika

villkor som skall vara uppfyllda för att det skall bli slutligt giltigt. En tänkbar sådan situation är att ett avtal undertecknas men dess giltighet görs beroende av ett efterföljande godkännande av t.ex. landstingets fullmäktige.

Den föreslagna lagen skall enligt propositionen träda i kraft den 1 januari 2001 och gälla till utgången av år 2002. Lagen föreslås inte gälla akutsjukhus som vid ikraftträdandet drivs enligt avtal med landstinget. Innebörden av den senare regeln kan i och för sig förefalla klar, dvs. att om driften av ett akutsjukhus redan före ikraftträdandet överlämnats till annan enligt avtal, så gäller inte de nya reglerna detta sjukhus. Vissa uttalanden i propositionens motivtext, vilka inte återfanns i den tidigare behandlade lagrådsremissen, kan emellertid ge upphov till tveksamhet när det gäller tolkningen av bestämmelsen. Sålunda anges i avsnitt 12.3 (s. 22) att vid ny upphandling enligt LOU landstinget genom de föreslagna bestämmelserna är förhindrat att beakta anbud från den som tidigare ansvarat för driften, om denne även fortsättningsvis avser att driva verksamheten med avsikt att skapa vinst. Denna tolkning innebär således att ett akutsjukhus vars drift före ikraftträdandet överlämnats till annan enligt avtal med landstinget är undantaget från de nya reglernas tillämpning bara så länge som ifrågavarande avtal gäller. I fortsättningen skulle alltså de nya reglerna bli tillämpliga också på sådana akutsjukhus.

Enligt Lagrådets mening kan den senare tolkningen av övergångsregleringen inte anses helt förenlig med den föreslagna lagtexten. Den står också i viss motsättning till ordalydelsen av 2 § i lagen, vari talas om att uppgiften att ansvara för driften av ett akutsjukhus inte får "... överlämnas till den som avser att driva verksamheten med syfte att skapa vinst...". Det skulle kunna ifrågasättas om inte verksamheten i här aktuella fall, dvs. när det enbart är fråga om ny upphandling av verksamhet som vid ikraftträdandet drivs av annan än landstinget, får betraktas som redan överlämnad. Mot denna bakgrund anser Lagrådet att riksdagen, om lagtexten behålls oförändrad, bör klarlägga hur bestämmelsen skall tolkas. Skulle riksdagens mening vara att den nya lagen skall bli tillämplig så snart ett gällande avtal om drift av ett akutsjukhus löper ut bör lagtexten formuleras på annat sätt så att den avsedda innebörden otvetydigt framgår.

Till socialutskottet

Socialutskottet har den 22 november 2000 beslutat att bereda bl.a. konstitutionsutskottet tillfälle att yttra sig över proposition 2000/01:36 Sjukhus med vinstsyfte jämte motioner i de delar som har samband med utskottets beredningsområde. Sex motioner har väckts med anledning av propositionen. Socialutskottet beslutade samma dag att inhämta Lagrådets yttrande över det i propositionen framlagda förslaget till lag om inskränkning i landstingens rätt att överlämna driften av akutsjukhus till annan. Lagrådet inkom den 27 november 2000 med yttrande till socialutskottet.

I propositionen föreslås att en lag om inskränkning i landstingens rätt att överlämna driften av akutsjukhus till annan införs. Det föreslås att uppgiften att ansvara för driften av ett akutsjukhus inte får överlämnas till den som avser att driva verksamheten med syfte att skapa vinst åt ägare eller motsvarande intressent. Lagen föreslås träda i kraft den 1 januari 2001 och gälla till utgången av år 2002. Lagen skall enligt förslaget inte gälla akutsjukhus som vid ikraftträdandet drivs enligt avtal med landstinget. Utskottet begränsar sitt yttrande till frågan om förslagets förenlighet med regeringsformen och gemenskapsrätten.

Utskottet

Propositionen

Bakgrund

I regeringsförklaringen den 14 september 1999 uttalade statsministern bl.a. att en mångfald av alternativa driftsformer i hälso- och sjukvården bejakas, men att svenska sjukhus inte skall drivas utifrån privata vinstintressen.

Landstingens möjlighet att överlämna driften av ett akutsjukhus inskränks

I den nationella handlingsplanen för utveckling av hälso- och sjukvården (prop. 1999/2000:149) framhåller regeringen vikten av att primärvården byggs ut och förstärks samt att mångfalden av vårdgivare ökar. Landstingen bör i större utsträckning engagera privata, kooperativa och ideella aktörer i primärvården. Samtidigt som denna utveckling uppmuntras är det viktigt att upprätthålla de grundläggande principerna för en allmän hälso- och sjukvård. Grunden i den svenska hälso- och sjukvården skall enligt regeringen bevaras. Vården skall vara demokratiskt styrd, solidariskt finansierad och ges efter behov. För att dessa mål skall kunna upprätthållas samtidigt som man släpper in alternativa driftsformer är det nödvändigt att även Sverige reglerar var i hälso- och sjukvården privata vinstintressen kan få förekomma liksom var de inte får förekomma. Det finns enligt regeringen för närvarande inte skäl att

ändra reglerna för den öppna hälso- och sjukvården. Däremot krävs det regler för sjukhusvårdens driftsformer.

Regeringen föreslår i propositionen att landstingen inte får överlämna uppgiften att ansvara för driften av ett akutsjukhus till den som avser att driva verksamheten med syfte att skapa vinst åt ägare eller motsvarande intressent.

Regeringsformen

Enligt 2 kap. 20 § första stycket regeringsformen (RF) får begränsningar i rätten att driva näring eller utöva yrke införas endast för att skydda angelägna allmänna intressen och aldrig i syfte enbart att ekonomiskt gynna vissa personer eller företag.

Rätten att bedriva näring kan alltså begränsas i syfte att skydda ett angeläget allmänt intresse. Det finns åtskilliga exempel på annan lagstiftning som begränsar näringsfriheten, t.ex. behörighetsregleringen för hälso- och sjukvårdspersonal och den ensamrätt till yrket som vissa yrkesgrupper har.

Den föreslagna regleringen har, enligt regeringen, inte till syfte och får inte heller till effekt att begränsa näringsfriheten. Regleringen riktar sig till landstingen och inte till enskilda. Enskilda rättssubjekts möjligheter att bedriva akutsjukhus begränsas inte av den föreslagna regleringen. Begränsningen ligger endast i att vinstsyftande aktörer inte kan överta driften av ett befintligt akutsjukhus. *Lagrådet* har dock gjort gällande att den föreslagna regleringen innebär en begränsning av näringsfriheten. Även om så vore fallet kan, enligt regeringen, en begränsning av näringsfriheten införas under förutsättning att syftet är att skydda ett angeläget allmänt intresse.

Vad som är ett angeläget allmänt intresse har inte närmare preciserats i RF. I förarbetena till regleringen om näringsfrihet sägs det att ställningstagandet till vad som är ett angeläget allmänt intresse får göras från fall till fall i enlighet med vad som kan anses vara acceptabelt i ett demokratiskt samhälle (prop. 1993/94:117 s. 51).

De grundläggande principerna för svensk hälso- och sjukvård bygger på att vården skall vara tillgänglig för alla och solidariskt finansierad. Den skall ges efter behov, inte efter köpkraft. Hälso- och sjukvården skall också vara demokratiskt styrd och garantera medborgarna insyn i verksamheten. Att dessa principer är av ett sådant angeläget allmänt intresse som avses i 2 kap. 20 § RF är, enligt regeringen, odiskutabelt.

För att förverkliga dessa principer finns därför bl.a. bestämmelsen i 3 § HSL att varje landsting skall erbjuda en god hälso- och sjukvård åt dem som är bosatta inom landstinget. I detta ligger att varje landsting är skyldigt att tillhandahålla sådana resurser för hälso- och sjukvården att den kan erbjudas alla som är bosatta inom landstinget. Detta innebär att varje landsting måste organisera sin verksamhet så att de som är bosatta inom landstinget kan ges möjlighet till vård på t.ex. ett akutsjukhus.

Om ett landsting träffar avtal om överlämnande av driften av ett akutsjukhus till den som avser att driva det med vinstintresse innebär detta ett allvarligt risktagande eftersom landstinget därmed avhänder sig både sitt inflytande över en viktig resurskrävande del av sjukvårdens organisation och sin handlingsfrihet.

En verksamhet som bygger på att skapa vinst till ägare eller annan är, enligt regeringen, i sig inte något negativt. Emellertid skall inte en sådan verksamhet ta annan hänsyn än rent företagsekonomiska hänsyn. Detta innebär att det kan uppkomma situationer där en företagsekonomisk bedömning resulterar i att det inte är lönsamt att driva sjukhuset vidare. Landstinget å sin sida styrs inte av företagsekonomiska hänsyn, låt vara att landstinget skall ha en god ekonomisk hushållning i sin verksamhet samt förvalta sina medel på ett sådant sätt att krav på god avkastning och betryggande säkerhet kan tillgodoses (8 kap. 1 och 2 §§ kommunallagen 1991:900).

I den ovan beskrivna situationen skulle landstinget, enligt regeringen, således kunna komma att stå utan ett fungerande akutsjukhus. Även om landstinget givetvis kan återuppta driften, antingen i egen regi eller på annat sätt, finns det en risk att detta tar tid. Patienter blir då hänvisade att söka sig till ett annat landsting som har ett akutsjukhus, som dessutom kanske ligger avsevärt längre bort än det nedlagda akutsjukhuset, vilket kan få allvarliga konsekvenser för patienters liv och hälsa.

Regeringens avsikt med den föreslagna regleringen är endast att skydda ett angeläget allmänt intresse.

Lagen om offentlig upphandling och gemenskapsrätten

Lagen (1992:1528) om offentlig upphandling (LOU), som trädde i kraft den 1 januari 1994, bygger huvudsakligen på EG-direktiv men har i vissa delar regler för sådan upphandling som är undantagen från direktiven. Enligt huvudregeln om affärsmässighet i 1 kap. 4 § skall upphandling göras med utnyttjande av de konkurrensmöjligheter som finns och även i övrigt genomföras affärsmässigt. Vidare skall anbudsgivare, anbudssökande och anbud behandlas utan ovidkommande hänsyn. Dessa regler i 1 kap. 4 § LOU är ett uttryck för att en upphandling skall genomföras objektivt och anses innebära att andra än rent företagsekonomiska bedömningar i princip inte får göras.

Upphandling av sjukvårdstjänster faller i allt väsentligt utanför EG-direktivens tillämpningsområden. För sådan upphandling finns emellertid nationella bestämmelser i 6 kap. LOU. Därutöver gäller bl.a. huvudregeln om affärsmässighet i 1 kap. 4 § LOU. Vidare gäller naturligtvis gemenskapsrättens grundläggande principer för all upphandling.

I detta sammanhang bör särskilt proportionalitetsprincipen nämnas. Den innebär rent allmänt att skyldigheter inte får åläggas utöver vad som är absolut nödvändigt för att uppnå syftet med en reglering. Verkan av sådana förpliktelser får med andra ord inte stå i missförhållande till nyttan av regleringen. I en upphandlingssituation innebär principen t.ex. att den upphandlande enheten inte får ställa större krav på anbudsgivarna än som behövs och är ändamålsenligt för den aktuella upphandlingen.

Kravet på affärsmässighet enligt LOU samt proportionalitetsprincipen enligt EG-rätten gäller således även för upphandling av sjukvårdstjänster. Hur förhåller sig då den föreslagna regleringen till LOU och gemenskapsrätten?

Enligt regeringen kan ett överlämnande av driften av ett akutsjukhus till en entreprenör som avser att driva verksamheten med syfte att skapa vinst inne-

bära ett betydande risktagande för landstinget eftersom det därmed avhänder sig både sitt inflytande över en viktig resurskrävande del av sjukvårdens organisation och sin handlingsfrihet. Ett överlämnande av driften får emellertid inte medföra att de grundläggande principerna för svensk hälso- och sjukvård äventyras. Inför risken att en entreprenör på företagsekonomiska grunder bedömer att det inte längre är lönsamt att driva akutsjukhuset vidare, kan landstinget därför tvingas upprätthålla en hög ekonomisk beredskap för att med kort varsel kunna återuppta driften av akutsjukhuset i egen regi. En inskränkning av nu föreslagna modell kan, enligt regeringen, emellertid väsentligen reducera denna risk för landstingen och således innebära en ekonomisk fördel för den upphandlande enheten. Detta motsvarar de hänsynstaganden som en upphandlande enhet skall göra vid bedömningen av det ekonomiskt mest fördelaktiga anbudet enligt 6 kap. 12 § LOU. En inskränkning i landstingens rätt att överlämna driften av ett akutsjukhus till den som avser att driva det med vinstintresse kan, enligt regeringen, mot denna bakgrund inte anses vara oförenligt med kravet på affärsmässighet och förbudet mot att ta ovidkommande hänsyn.

Som det tidigare har konstaterats syftar lagförslaget endast till att skydda och säkerställa att de grundläggande principerna för svensk hälso- och sjukvård även i framtiden kan upprätthållas. Något annat syfte finns inte. Mot bakgrund av EG-rättens proportionalitetsprincip finns det, enligt regeringen, dock anledning att pröva om det finns något alternativ till den föreslagna regleringen.

Ett alternativ skulle, som *Lagrådet* påpekat, t.ex. kunna vara att föreskriva att ansvaret för driften av ett akutsjukhus får lämnas över till annan endast om denne har utfäst sig att driva verksamheten utan vinstsyfte samt därtill knyta en avtalsrättslig sanktion. Regeringen delar dock inte *Lagrådets* uppfattning att ett sådant alternativ skulle innebära ett mindre långtgående åliggande för landstinget än den nu föreslagna regleringen. En modell som *Lagrådet* föreslagit kommer med all sannolikhet att vara avsevärt mer arbetskrävande för landstinget än den modell regeringen föreslår. Vidare finns det, om det visar sig att en entreprenör bryter mot ingånget avtal i nu aktuellt hänseende, en betydande risk att landstinget tvingas in i en besvärlig juridisk tvist vars konsekvenser mycket väl kan bli att landstinget plötsligt står utan fungerande akutsjukhusvård och även tvingas till ekonomiska uppoffringar.

Enligt regeringens bedömning kan den nu föreslagna regleringen inte anses gå utöver vad som är nödvändigt för att skydda de grundläggande principerna för svensk hälso- och sjukvård. Effekterna av förslaget kan inte anses stå i missförhållande till nyttan med förslaget.

Nämnden för offentlig upphandling (NOU) har beretts tillfälle att lämna synpunkter. NOU:s generella uppfattning är att lagförslaget sannolikt strider mot gemenskapsrätten och LOU. Regeringen är emellertid av den uppfattningen att – mot bakgrund av vad som ovan har redovisats – den föreslagna regleringen inte strider mot vare sig gemenskapsrätten eller LOU.

Den kommunala självstyrelsen

Bestämmelser om den kommunala självstyrelsen finns i 1 kap. 1 och 7 §§ samt i 8 kap. 5 § RF. Denna självstyrelse är, enligt regeringen, naturligtvis

inte absolut. Staten ger kommunerna åtskilliga befogenheter och åligganden. Detta måste ske genom lag. En lagreglering av landstingens och kommunernas skyldigheter på hälso- och sjukvårdsområdet finns redan. I den finns vissa inskränkningar i deras möjlighet att bestämma t.ex. organisation, bemanning m.m.

Lagrådet har påpekat att det ytterst är riksdagen som sätter gränser för den kommunala självstyrelsen och att denna måste ha någon innebörd, låt vara att det är ovisst hur långt den sträcker sig. *Lagrådet* har vidare anført att ett synsätt som kan ligga nära till hands när man diskuterar huruvida föreslagna lagbestämmelser inkräktar på den kommunala självstyrelsen är att undersöka om syftet med bestämmelserna kan uppnås på ett för det kommunala självbestämmandet mindre ingripande sätt än det som föreslås. Tanken skulle vara att om olika möjligheter finns att nå samma mål skall riksdagen välja den som lägger minst band på kommunernas självbestämmanderätt. Man kan, enligt *Lagrådet*, se det som en sorts proportionalitetsprincip som motsvarar den som kommer till uttryck i 2 kap. 12 § RF och som avser begränsningar i grundläggande medborgerliga fri- och rättigheter.

En inskränkning i den kommunala självstyrelsen är ibland befogad när det är fråga om att värna ett viktigt nationellt intresse. Det är i och för sig ingenting anmärkningsvärt med att landstingens och kommunernas självstyre är och måste förbli begränsad av en mängd olika lagregler. Detta gäller inte minst inom de statligt reglerade och för landstingen obligatoriska uppgifterna till vilka hälso- och sjukvården hör. De nu föreslagna reglerna skiljer sig, enligt regeringen, inte på något principiellt sätt från andra regler i hälso- och sjukvårdslagen som landstinget måste följa. Ansvaret för att alla som är bosatta inom ett landsting erbjuds en god hälso- och sjukvård är primärt en angelägenhet för landstinget. Enligt bestämmelserna om kommunal självstyrelse (se 1 kap. 1 och 7 §§ RF samt 2 kap. 1 § KL) ankommer det på landstingen att besluta i frågor som rör detta ansvar. Det är dock regeringens bedömning att allas rätt till en god hälso- och sjukvård är av sådan väsentlig betydelse för välfärden i landet som helhet att statliga åtgärder i detta fall bör kunna komma i fråga. Inskränkningen i landstingens självstyrelse, som dessutom föreslås bli tidsbegränsad, måste därför enligt regeringens mening anses godtagbar.

Vinstbegreppet

Lagrådet har i sitt yttrande anmärkt beträffande rekvisitet vinstsyfte att bestämmelserna synes kunna kringgå genom att det företag som ansvarar för driften väl inte ger någon utdelning till aktieägare eller motsvarande men lämnar t.ex. koncernbidrag till ett annat företag i samma koncern eller betalar överpriser för prestationer av detta. Regeringen vill i och för sig inte utesluta att sådana försök till kringgående skulle kunna förekomma. Det bör emellertid åligga ett landsting som avser att överlämna ansvaret för driften av ett akutsjukhus till annan att på lämpligt sätt försäkra sig om att den tilltänkte verksamhetsutövaren verkligen inte avser att tillgodogöra sig någon vinst. I denna prövning bör ingå inte enbart en kontroll av innehållet i den tilltänkte verksamhetsutövarens bolagsordning eller motsvarande stadgar utan också en helhetsbedömning av de syften som han kan antas ha med verksamheten.

Ger denna prövning vid handen att verksamhetsutövaren kan antas – direkt eller indirekt – ta ut vinst ur verksamheten, bör något överlämnande av ansvaret för driften av akutsjukhuset inte kunna komma till stånd. Risken för kringgåenden kommer därmed att vara mycket liten.

Mot denna bakgrund föreslår regeringen att landstingen inte skall få överlämna uppgiften att ansvara för driften av ett akutsjukhus till den som avser att driva verksamheten med syfte att skapa vinst åt ägare eller annan intressent. Bestämmelserna föreslås bli intagna i en lag om inskränkning i landstingens rätt att överlämna driften av ett akutsjukhus till annan. Lagen föreslås träda i kraft den 1 januari 2001 och gälla till utgången av år 2002.

Eftersom förslaget syftar till att skydda de grundläggande principerna för svensk hälso- och sjukvård är det av stor vikt att noga följa vilka effekter detta förslag får. Regeringen avser därför att tillsätta en utredning som kommer att få i uppdrag att bl.a. analysera vilka effekter förslaget får samt överväga om en annan reglering, som stärker det demokratiska inflytandet över beslutsprocessen vid försäljning av och överlåtelse av driftsansvar för den offentligt finansierade vården, är mer ändamålsenlig. Mot bakgrund av det bör lagen vara tidsbegränsad. Det är regeringens avsikt att denna lagstiftning under mandatperioden skall ersättas med ett nytt regelverk som baserar sig på ett delbetänkande från den ovan nämnda utredningen.

Sanktioner

Lagrådet har anmärkt att det saknas några egentliga sanktioner mot ett landsting som visar sig ha kringgått förbudet.

I 3 § tredje stycket hälso- och sjukvårdslagen (HSL) finns ett förbud för landstinget att med stöd av denna bestämmelse överlämna uppgifter till ett bolag, en förening, en samfällighet, en stiftelse eller en enskild individ om uppgifterna innefattar myndighetsutövning. Detta förbud är inte sanktionerat på något särskilt sätt i HSL eller annan lagstiftning. Däremot bör bestämmelserna om laglighetsprövning i 10 kap. kommunallagen, enligt regeringen, kunna tillämpas på ett beslut som strider mot bestämmelsen i tredje stycket. Ett agerande i strid med den i propositionen föreslagna begränsningen bör, enligt regeringen, i likhet härmed kunna prövas enligt 10 kap. kommunallagen.

Motionerna

I motion 2000/01:So29 av Marietta de Pourbaix-Lundin (m) föreslås att riksdagen avslår propositionen. Att använda sig av en enkel riksdagsmajoritets lagstiftningsmöjlighet för att förbjuda kommuner och landsting att föra annan politik än socialdemokratisk måste, enligt motionären, betraktas som inte bara ett ingrepp i den kommunala självstyrelsen utan också som ett grundskott mot det svenska samhällets demokratiska traditioner.

I motion 2000/01:So31 av Bo Lundgren m.fl. (m) föreslås att riksdagen avslår propositionen. Regeringens förslag är framlagt och utformat på ett sätt som strider mot fundamentala demokratiska utgångspunkter. I en demokrati utövas makten i enlighet med väljarnas mandat. Regeringens förslag är ett

förbud riktat mot en borgerlig politik som vunnit regionalt och lokalt mandat i val. Förslaget till lagtext är inte bara otillräckligt berett, det strider mot ett flertal grundläggande principer som exempelvis det kommunala självstyret, näringsfriheten och äganderätten. I sitt yttrande anser Lagrådet att invändningarna är så betydande, att det sammantaget inte kan tillstyrka förslaget. Vidare har Lagrådet svårt att se hur ett vinstförbud har relevans för målen om demokratiskt styrd och solidariskt finansierad sjukvård. Regeringen hävdar i sin proposition att målen om demokratiskt styrd och solidariskt finansierad sjukvård är av angeläget allmänt intresse. Med detta argument menar man att såväl den kommunala självstyrelsen som näringsfriheten och lagen om of-fentlig upphandling kan åsidosättas för att lagstifta om vinstförbud. Lagrådet ifrågasätter inte att de allmänna målen skulle vara ett betydande allmänt intresse. Kritiken är att det egentliga förslaget om vinstförbud inte har relevans för målens uppfyllnad. I propositionen saknas diskussion om hur man med andra metoder skulle uppnå målen, eller varför inte landstingen skulle kunna åläggas en skyldighet att avtala om att dessa mål skall uppnås i sina överenskommelser med privata vårdgivare. Det blir desto märkligare då kommunallagen 6 kap. 7 § föreskriver att den nämnd som lämnar över en verksamhet till någon annan (entreprenör) skall ”se till att verksamheten bedrivs i enlighet med de mål och riktlinjer som fullmäktige bestämt samt de föreskrifter som gäller för verksamheten”. Regeringens förslag innebär en diskriminering av vinstdrivna vårdgivare som inte är baserad på kvalitetsaspekter eller kostnadsaspekter. Därmed bryter förslaget emot lagen om of-fentlig upphandling och näringsfriheten. Någon analys av de EG-rättsliga aspekterna har, trots Lagrådets påpekande, inte skett. Mot bakgrund av att Lagrådet inte tillstyrkt regeringens lagrådsremiss är det än allvarligare att propositionen på viktiga punkter innebär en mer långtgående lagstiftning än den som föreslogs i lagrådsremissen. Enligt lagrådsremissen skulle vinstförbudet inte gälla redan existerande verksamhet. Det hävdas även i propositionen. Men regeringens proposition innehåller, till skillnad från lagrådsremissen, förslag om att avtal med existerande vinstdrivna vårdgivare inte skall kunna förnyas. Det drabbar S:t Görans sjukhus redan under den begränsade period som lagen är i kraft. Att diskriminera existerande vårdföretag i kommande upphandlingar innebär ett dråpslag mot dessa sjukhus. Den föreslagna lagen är tidsbegränsad till utgången av år 2002. Samtidigt står i propositionen ”att lagförslaget inledningsvis är tidsbegränsat i två år”. Det finns alltså ingenting som hindrar regeringen att permanenta lagen.

I motion 2000/01:So30 av Rolf Olsson m.fl. (v) föreslås att riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförts om *dels* bristen på definition av vad som är akutsjukhus och vad som inte är akutsjukhus (yrkande 1), *dels* avsaknandet av sanktioner vid brott mot förbudet att överlåta driften av akutsjukhus till vinstdrivande företag (yrkande 2). Vänsterpartiet anser att det är en brist att regeringen inte i lagförslaget tydligare definierar begreppet akutsjukhus. Avsaknaden av sanktionsmöjligheter öppnar för möjligheten att landstingen kan kringgå förbudet att sälja ut akutsjukhus till vinstdrivande företag.

I motion 2000/01:So32 av Lennart Daléus m.fl. (c) föreslås att riksdagen avslår propositionen. Motionärernas främsta skäl är principen om det kom-

munala självstyret och respekten för väljarnas val i kommuner, landsting och regioner. Beslut som berör kommunens invånare skall fattas nära medborgarna och i samråd med medborgarna. Demokratin riskerar att urholkas om medborgarnas krav i allmänna val om politiska majoriteter inte respekteras. En annan grund för motionärernas ställningstagande är att Lagrådet riktat betydande kritik mot förslaget och dess slutsats att inte tillstyrka det remitterade förslaget.

I motion 2000/01:So33 av Lars Leijonborg m.fl. (fp) föreslås att riksdagen avslår propositionen. Regeringens förslag underminerar det kommunala självstyret. Regeringens förslag är också ett otillbörligt ingrepp i näringsfriheten. Varken begreppet akutsjukhus eller begreppet vinstsyfte är tillräckligt preciserat i propositionen. Oavsett vad man tycker i sakfrågan är det en hävdvunnen förvaltnings- och lagstiftningsmässig princip att nya lagar, särskilt om de kan innebära ingrepp i den kommunala självstyrelsen eller ingrepp i andra centrala principer, bereds ordentligt och att förslagen skickas ut på en ordentlig remissrunda. Den kommunala självstyrelsen inskränks ”över en natt” utan tillfälle till ordentlig remissbehandling och med ett undermåligt beslutsunderlag.

I motion 2000/01:So34 av Alf Svensson m.fl. (kd) föreslås att riksdagen avslår propositionen. Kristdemokraterna anser att landstingen själva skall få besluta om hur man vill organisera sin verksamhet. Det är viktigt att besluten fattas så nära människorna som möjligt. Det är också de lokala politikerna som har den bästa kunskapen om vad som gynnar medborgarna bäst. Regeringens ifrågavarande förslag innebär en inskränkning av landstingens beslutanderätt. Grundlagen pekar ut den kommunala självstyrelsen som ett medel att förverkliga demokratin.

Utskottets bedömning

Lagförslaget syftar enligt propositionen endast till att skydda och säkerställa att de grundläggande principerna för svensk hälso- och sjukvård även i framtiden kan upprätthållas. Vården skall vara demokratiskt styrd, solidariskt finansierad och ges efter behov. Utskottet anser att det är viktigt att skydda och säkerställa dessa grundläggande principer även för framtiden.

Enligt 1 kap. 1 § regeringsformen förverkligas den svenska folkstyrelsen genom ett representativt och parlamentariskt statsskick och genom kommunal självstyrelse. Lagrådet uttalar i sitt yttrande den 20 juni 2000 att det ytterst synes vara riksdagen som sätter gränser för det kommunala självbestämmandet. I förarbetena till 1974 års regeringsform (prop. 1973:90 s. 190 f.) uttalas följande om den kommunala självstyrelsen.

I vårt land präglas förhållandet mellan kommunerna och statsmakterna och därmed den kommunala självstyrelsen av en helhetssyn. Generellt sett gäller sålunda att staten och kommunerna samverkar på skilda områden och i olika former för att uppnå gemensamma samhällseliga mål. Utgår man från detta synsätt, är det varken lämpligt eller möjligt att en gång för alla dra orubbliga och preciserade gränser i grundlag kring en kommunal självstyrelsesektor. Arbets- och befogenhetsfördelningen mellan stat och kommun måste i stället i ganska vid omfattning kunna ändras i takt med samhällsutvecklingen.

I förarbetena till kommunallagen (prop. 1990/91:117 s. 23) uttalas att bestämmelsen om självstyrelse i grunden handlar om en princip för relationen mellan staten och den kommunala nivån och att denna princip gäller för all kommunal verksamhet. Vidare framhålls att den kommunala självstyrelsen aldrig kan vara total. Graden av självstyrelse avgörs – heter det – ytterst av formerna för samverkan mellan staten och den kommunala sektorn.

Enligt regeringens bedömning är allas rätt till en god hälso- och sjukvård av sådan väsentlig betydelse för välfärden i landet som helhet att statliga åtgärder i detta fall bör kunna komma i fråga. Utskottet, som delar denna bedömning, anser att inskränkningen i landstingens självstyre måste anses godtagbar.

Lagrådet har gjort gällande att den föreslagna regleringen innebär en begränsning av näringsfriheten. Enligt 2 kap. 20 § regeringsformen (RF) får begränsningar i rätten att driva näring eller utöva yrke införas endast för att skydda angelägna allmänna intressen och aldrig i syfte att enbart ekonomiskt gynna vissa personer eller företag. Enligt utskottet är de grundläggande principerna för svensk hälso- och sjukvård ett allmänt intresse. Utskottet delar regeringens bedömning att syftet med regleringen är att skydda ett angeläget allmänt intresse. Utskottet anser inte att regleringen strider mot 2 kap. 20 § regeringsformen, oavsett om näringsfriheten kan anses bli begränsad.

Regeringen avser att tillkalla en kommitté med uppdrag att bl.a. analysera vilka effekter förslaget får samt att överväga om en annan reglering, som stärker det demokratiska inflytandet i beslutsprocessen vid försäljning av och överlåtelse av driftsansvar för den offentligt finansierade vården, är mer ändamålsenlig. Mot bakgrund av det bör lagen enligt regeringen vara tidsbegränsad. Den av regeringen föreslagna lagstiftningen är tänkt att träda i kraft den 1 januari 2000 och gälla till utgången av år 2002. I motion 2000/01:So30 har frågor om definitionen av akutsjukhus och om eventuella sanktioner tagits upp. Enligt utskottet bör den av regeringen aviserade kommittén få i uppdrag att också se över om begreppet akutsjukhus behöver preciseras samt frågan om eventuella sanktioner. Avsaknaden av sanktionsmöjligheter kan enligt utskottet leda till att ett eventuellt förbud lätt kan kringås.

Enligt utskottet strider inte den föreslagna regleringen mot gemenskapsrätten. Denna uppfattning vinner också stöd i det av regeringen åberopade avgörandet från EG-domstolen i mål C-70/95 (Sodemare).

När det gäller Lagrådets påpekande, i yttrandet den 27 november 2000, om att den föreslagna övergångsbestämmelsen inte kan anses helt förenlig med propositionens motivtext, instämmer utskottet i att propositionen kunde ha varit tydligare i detta avseende. Utskottet vill för egen del betona att om ett landsting har överlåtit driftsansvaret av ett sjukhus till någon genom att landstinget sålt ett bolag som bedriver verksamheten är det inte fråga om ett tidsbegränsat avtal. Det vårdavtal som köparen dessutom kan ha kan däremot vara tidsbegränsat. När vårdavtalet löper ut är inte landstinget förhindrat att beakta ett nytt anbud från vårdgivaren eftersom landstinget inte är förhindrat att köpa vårdtjänster av en vinstdrivande vårdgivare. Är det däremot fråga om att överlåtelsen av driftsansvaret varit tidsbegränsad är landstinget, vid ny

upphandling, förhindrat att beakta anbud från någon som avser att driva verksamheten i vinstsyfte.

Sammanfattningsvis tillstyrker utskottet regeringens proposition. Övriga motioner bör enligt utskottet avstyrkas.

Stockholm den 5 december 2000

På konstitutionsutskottets vägnar

Per Unckel

I beslutet har deltagit: Per Unckel (m), Göran Magnusson (s), Barbro Hietala Nordlund (s), Pär Axel Sahlberg (s), Kenneth Kvist (v), Ingvar Svensson (kd), Inger René (m), Kerstin Kristiansson Karlstedt (s), Björn von der Esch (kd), Nils Fredrik Aurelius (m), Per Lager (mp), Åsa Torstensson (c), Helena Bargholtz (fp), Britt-Marie Lindkvist (s), Per-Samuel Nisser (m), Anders Bengtsson (s) och Peter Pedersen (v).

Avvikande mening

Avslag på propositionen

Per Unckel (m), Ingvar Svensson (kd), Inger René (m), Björn von der Esch (kd), Nils Fredrik Aurelius (m), Åsa Torstensson (c), Helena Bargholtz (fp) och Per-Samuel Nisser (m) anser att konstitutionsutskottets yttrande under rubriken Utskottets bedömning bort ha följande lydelse:

Förslaget till lag är enligt utskottet otillräckligt berett. Det har hårt kritiserats av lagrådet. Det bör avvisas.

Propositionens förslag inskränker utrymmet för ett flertal grundläggande fri- och rättigheter som exempelvis det kommunala självstyret, näringsfriheten och äganderätten. Denna kritik har framförts av bl.a. Lagrådet. Syftet tycks främst vara att förhindra att den politik som väljarna ställt sig bakom genomförs i praktiken i vissa regioner/landsting. Sådan lagstiftning innebär ett missbruk av den nationella makten och undergräver medborgarnas tilltro till demokratin.

Lagförslaget syftar enligt propositionen endast till att skydda och säkerställa att de grundläggande principerna för svensk hälso- och sjukvård även i framtiden kan upprätthållas. Vården skall vara demokratiskt styrd, solidariskt finansierad och ges efter behov. Utskottet ifrågasätter inte att de allmänna målen för hälso- och sjukvården i Sverige skulle vara ett betydande allmänt intresse. Utskottet ifrågasätter däremot om den föreslagna regleringen har något med detta mål att göra. Regeringen har inte kunnat visa på vilket sätt målet för hälsan och sjukvården främjas genom denna inskränkning i den näringsfrihet som regleras i 2 kap. 20 § regeringsformen (RF).

Enligt utskottet är principen om det kommunala självstyret och respekten för väljarnas val i kommuner, landsting och regioner grundläggande. Beslut som berör kommunens invånare skall fattas nära medborgarna och i samråd med medborgarna. Demokratin riskerar att urholkas om medborgarnas krav i allmänna val om politiska majoriteter inte respekteras. Respekten för den kommunala självstyrelsen är avgörande för att upprätthålla förtroendet för den lokala demokratin. Regeringens förslag inskränker det kommunala självstyret på ett oacceptabelt sätt.

Lagrådet har anfört att ett synsätt som kan ligga nära till hands när man diskuterar huruvida föreslagna lagbestämmelser inkräktar på den kommunala självstyrelsen är att undersöka om syftet med bestämmelserna kan uppnås på ett för det kommunala självbestämmandet mindre ingripande sätt än det som föreslås. Tanken skulle vara att om olika möjligheter finns att nå samma mål skall riksdagen välja den som lägger minst band på kommunernas självbestämmanderätt, enligt en sorts proportionalitetsprincip som motsvarar den som kommer till uttryck i 2 kap. 12 § RF och som avser begränsningar i grundläggande medborgerliga fri- och rättigheter.

Utskottet anser att regeringen borde utgå från det synsättet i frågor som gäller det kommunala självstyret och – som i detta fall – fullföljandet av målet för hälso- och sjukvården. Som utskottet tidigare understrukt har det inte visats att fullföljandet av målet kräver att den kommunala självstyrelsen inskränks.

Graden av självstyrelse avgörs, enligt förarbetena, ytterst av formerna för samverkan mellan staten och den kommunala sektorn. Enligt utskottet är det föreliggande förslaget inte ett uttryck för samverkan utan närmast en form av diktat.

Regeringens förslag om vinstförbud innebär enligt utskottet en diskriminering av dem som bedriver vård i vinstsyfte. Lagen om offentlig upphandling (LOU) bygger på EG-rätten, vilket innebär att undantag från den lagen inte kan göras utan noggrann analys av de EG-rättsliga aspekterna. Regeringen har i propositionen inte redovisat någon sådan analys, trots Lagrådets påpekande.

Lagrådet har ifrågasatt om inte LOU, liksom EG-reglerna om offentlig upphandling, ställer krav på en individuell bedömning av en upphandling och om det inte därmed skulle strida mot dessa regler att i lag generellt undanta en viss kategori av företag. Utskottet delar Lagrådets farhågor på denna punkt.

Den föreslagna lagen skall enligt propositionen träda i kraft den 1 januari 2001 och gälla till utgången av år 2002. Samtidigt står det i propositionen ”att lagförslaget inledningsvis är tidsbegränsat i två år”. Det finns alltså ingenting som hindrar regeringen att föreslå riksdagen att permanenta lagen. I propositionen aviseras att det under alla omständigheter förbereds fortsatt lagstiftning med samma syfte. Det nu föreliggande förslaget måste därför ses som inledningen på en mer permanent inskränkning av den kommunala demokratin. Det gör förslaget än mer utmanande. Utskottet anser att riksdagen, med bifall till motionerna So29, So31, So32, So33 och So34, bör avstyrka propositionens förslag. Även motion So30 bör avstyrkas.

Till socialutskottet

Socialutskottet har berett näringsutskottet tillfälle att yttra sig över proposition 2000/01:36 om sjukhus med vinstsyfte jämte motioner. Näringsutskottets yttrande koncentreras till konkurrensfrågorna i ärendet.

Sveriges Industriförbund har inkommit med en skrivelse i ärendet.

Näringsutskottet

Propositionen

Sammanfattning

Regeringen föreslår i propositionen att det införs en lag om inskränkning i landstingens rätt att överlämna driften av akutsjukhus till annan. Uppgiften att svara för driften av ett sådant akutsjukhus skall enligt förslaget inte få överlämnas till den som avser att driva verksamheten med syfte att skapa vinst åt ägare eller annan motsvarande intressent.

Lagen föreslås träda i kraft den 1 januari 2001 och gälla till utgången av år 2002. Enligt lagens övergångsbestämmelse skall förbudet inte gälla akutsjukhus som vid ikraftträdandet drivs enligt avtal med landsting.

I propositionen görs en översiktlig genomgång av de rättsregler som är särskilt viktiga att beakta i sammanhanget: regeringsformen, gemenskapsrätten, Europakonventionen om de mänskliga rättigheterna, hälso- och sjukvårdslagstiftningen, kommunallagen, aktiebolagslagen och lagen om offentlig upphandling.

Enligt 2 kap. 20 § regeringsformen får begränsningar i rätten att driva näring eller utöva yrke införas endast för att skydda angelägna allmänna intressen och aldrig i syfte att gynna enbart vissa personer eller företag.

En övergripande princip i gemenskapsrätten är icke-diskriminering. EG-domstolen har angivit (mål C-384/93 Alpine Investment) att en regel som försvårar för någon att få tillgång till en marknad kan strida mot gemenskapsrätten om denna regel inte kan motiveras av ett allmänt intresse, inte kan anses vara en lämplig åtgärd för att uppnå det angivna syftet och de ingrepp som krävs inte står i rimlig proportion till de fördelar som uppnås. I ett annat avgörande (mål C-70/95 Sodemare SA m.fl.) har EG-domstolen funnit att fördraget inte hindrar medlemsstaterna från att tillåta endast privata aktörer utan vinstsyfte att delta i genomförandet av ett socialt välfärdssystem för tillhandahållande av socialvårdstjänster av hälsovårdskaraktär.

Berörda konkurrensfrågor

Lagen (1992:1528) om offentlig upphandling (LOU), som trädde i kraft den 1 januari 1994, bygger huvudsakligen på EG-direktiv men har i vissa delar

regler för sådan upphandling som är undantagen från direktiven. Det erinras i propositionen om att grunden för all upphandling är att den skall ske med nyttjande av befintliga konkurrensmöjligheter och att den skall ske affärsmässigt samt att anbudsgivare skall behandlas utan ovidkommande hänsyn. Enligt vad som anförs i propositionen är dessa regler ett uttryck för att en upphandling skall genomföras objektivt och anses innebära att andra än rent företagsekonomiska bedömningar i princip inte får göras.

Vidare påpekas att upphandling av sjukvårdstjänster i allt väsentligt faller utanför EG-direktivens tillämpningsområden, men att nationella bestämmelser finns i LOU (6 kap.).

Regeringen gör bedömningen att en inskränkning i landstingens rätt att överlämna driften av ett akutsjukhus till den som avser att bedriva det med vinstintresse inte kan anses vara oförenlig med kravet på affärsmässighet och förbudet mot att ta ovidkommande hänsyn. Skälet till denna bedömning är att den föreslagna inskränkningen sägs reducera risken för landstingen att tvingas upprätthålla en hög ekonomisk beredskap i syfte att möta den situationen att en entreprenör på företagsekonomiska grunder skulle finna att det inte längre är lönsamt att driva akutsjukhuset. Inskränkningen innebär därför, menar regeringen, en ekonomisk fördel för den upphandlande enheten.

Beredningen av ärendet

Ett antal remissinstanser har beretts tillfälle att lämna synpunkter på en promemoria från Socialdepartementet med utkast till lagstiftning i frågan (S2000/2921/J) dels vid ett remissmöte, dels om så önskades även skriftligt. Konkurrensverket ingick ej bland de myndigheter m.fl. som inbjudits att lämna synpunkter. Regeringen beslutade i juni 2000 att inhämta Lagrådets yttrande över lagförslag, som redovisas i propositionen.

Lagrådet ansåg i sitt yttrande från juni 2000 att underlaget för granskningen av förslaget var bristfälligt, bl.a. därigenom att synpunkter bort inhämtas från fler remissinstanser. Lagrådet anförde också flera invändningar mot det remitterade förslaget i sig, bl.a. att det enligt rådets mening föreligger oklarhet i fråga om den föreslagna regleringens förhållande till lagen om offentlig upphandling och gemenskapsrätten. Sammanfattningsvis ansåg Lagrådet att de invändningar som kan riktas mot förslaget om ett lagstadgat förbud för landsting att överlämna ansvaret för driften av akutsjukhus är så betydande att Lagrådet inte kunde tillstyrka det remitterade förslaget.

Efter lagrådsremissens avlämnande har förslaget genomgått vissa förändringar, bl.a. genom att lagen föreslås bli tidsbegränsad och gälla till utgången av år 2002. Vidare har Nämnden för offentlig upphandling under hand beretts tillfälle att lämna sina synpunkter till Socialdepartementet. Enligt nämndens uppfattning strider lagförslaget sannolikt mot gemenskapsrätten och lagen om offentlig upphandling.

Socialutskottet har den 22 november 2000 beslutat att inhämta yttrande från Lagrådet. Ett sådant yttrande har inkommit den 27 november 2000. Lagrådets nya yttrande redovisas i det följande. Vidare har socialutskottet beslutat inhämta yttrande från Konkurrensverket över propositionen. Detta yttrande inkom den 1 december 2000.

I partimotionerna 2000/01:So31 (m), 2000/01:So34 (kd), 2000/01:So32 (c) och 2000/01:So33 (fp) samt i en ytterligare motion, 2000/01:So29 (m), yrkas avslag på propositionen. I motion 2000/01:So30 (v) begärs att riksdagen ger regeringen till känna vad som i motionen anförs om bristen på definition av akutsjukhus samt avsaknaden av sanktioner vid brott mot lagen.

I det följande redovisas de synpunkter i motionerna som har samband med näringsutskottets beredningsområde, dvs. i första hand konkurrensfrågor.

I partimotionerna (m; kd; c; fp) är det en gemensam ståndpunkt att även vinstdrivande företag är önskvärda på marknaden för sjukvårdstjänster. Skälen till denna uppfattning är bl.a.

- att en mångfald av driftsformer och entreprenörer är önskvärd ur konkurrenssynpunkt,
- att det totala vårdutbudet ökar,
- att möjligheterna att göra vinster drar till sig företag med investeringskapital,
- att utredningar visar att privat vård är mer kostnadseffektiv än offentlig, utan förlust i vårdkvalitet.

I motion 2000/01:So30 (v) anförs att det visat sig att förändringar av vården mot en högre grad av marknadsanpassning och konkurrensutsättning skapar stora brister i personalens arbetsförhållanden. Motionärerna erinrar om att en nyligen framtagna rapport mynnar ut i slutsatsen att konkurrensen måste ersättas med samarbete och samverkan för att målen med svensk vård och omsorg skall kunna uppnås.

Vissa kompletterande uppgifter

Näringsutskottets betänkande om konkurrensfrågor

Näringsutskottet har nyligen behandlat proposition 1999/2000:140 om konkurrenspolitik för förnyelse och mångfald jämte motioner i sitt betänkande 2000/01:NU4. I detta betänkande tas bl.a. upp frågor om konkurrens i offentlig sektor och konkurrens inom vård- och läkemedelsområdena.

I betänkandet redovisade utskottet bl.a. följande sakupplysningar av betydelse för dessa frågor. Rådet för konkurrens på lika villkor mellan offentlig och privat sektor (Konkurrensrådet) inrättades i december 1997 (dir. 1997:145) och består av representanter för offentlig och privat verksamhet. Rådets uppgift är att, med beaktande av de olika grundförutsättningar som gäller för privat och offentlig verksamhet, söka undanröja konkurrenskonflikter som typiskt sett inte löses inom ramen för särskild lagstiftning eller prövningsförfaranden. Verksamheten syftar till att ge vägledning för framtiden om hur konkurrenssnedvridande förfaranden kan undvikas och om möjligt att vissa typer av konkurrenskonflikter kan mönstras ut. Konkurrensrådet, som lämnade en delrapport i mars 1999, skall senast den 31 december 2000 redovisa sina samlade erfarenheter.

En interdepartemental arbetsgrupp, ledd av Näringsdepartementet, presenterade i februari 2000 en promemoria om konkurrensproblem när kommunal och privat näringsverksamhet möts. I promemorian gjordes en probleminven-

tering med inriktning på frågan om rättslig prövning och presenterades en preliminär, teknisk lösning till kompletterande regel i konkurrenslagen av innebörd att konkurrenssnedvridande effekter av offentlig näringsverksamhet skall kunna bli föremål för rättslig prövning.

Vidare erinrades om att regeringen i juni 2000 lade fram propositionen om en nationell handlingsplan för utveckling av hälso- och sjukvården (prop. 1999/2000:149). Under rubriken Ökad mångfald av vårdgivare redovisar regeringen sin bedömning att det avtal om utvecklingsinsatser mellan staten, Landstingsförbundet och Svenska Kommunförbundet som träffades i maj 2000 bör skapa förutsättningar för en ökad mångfald av vårdgivare i den öppna vården och omsorgen, genom att fler privata, kooperativa och ideella vårdgivare ges möjlighet att sluta avtal med sjukvårdshuvudmännen.

I sitt ställningstagande till de aktuella motionerna anförde utskottet (s. 22):

En bärande princip inom näringspolitiken är att likvärdiga villkor skall gälla för olika aktörer på marknaden. I det fall att offentliga aktörer agerar på konkurrensmarknader innebär detta att det inte får ske på ett sådant sätt att det privata företagandet hämmas; myndighetsuppgifter skall hållas isär från kommersiell verksamhet. Detta är också en del av den inriktning av konkurrenspolitiken som regeringen vill ha riksdagens godkännande av. I riktlinjerna ingår också, som tidigare nämnts, att andelen av den samlade ekonomin där konkurrens råder skall öka och att på nya marknader strukturer och regler skall stödja uppkomsten av en balanserad och väl fungerande konkurrens.

Sammantaget ansåg utskottet att regeringens arbete på området styrs av en klar vilja att uppnå och upprätthålla konkurrensneutralitet mellan offentlig och privat verksamhet och att detta arbete har hög prioritet.

Företrädarna för Moderata samlingspartiet, Kristdemokraterna, Centerpartiet och Folkpartiet reserverade sig mot utskottets uppfattning och ansåg att kraftfulla åtgärder måste vidtas från regeringens sida för att driva på avregleringsarbetet i syfte att skapa utrymme för privata initiativ i kommuner och landsting. Vidare anförde de (s. 48):

De stora offentliga monopol som för närvarande svarar för tjänsteproduktionen inom sjukvård, skola, äldreomsorg etc. bör avregleras så att en privat tjänsteproduktion inom dessa områden skyndsamt kan utvecklas. Riksdagen bör hos regeringen begära förslag om ändringar i de lagar som styr den obligatoriska, kommunala verksamheten vad gäller sådana bestämmelser som förhindrar uppkomsten av konkurrerande alternativ till det rådande monopolet i det allmännas regi. Detta skulle skapa möjligheter för en mängd småföretagare att utveckla och expandera egna verksamheter inom tjänstesektorn i form av kooperativ och egna företag. Inte minst för de kvinnor som nu till stor del svarar för den offentliga välfärdsproduktionen vore det positivt att övergå från att vara anställd till att bli egen företagare. Om flera aktörer tillåts komma in på områden som nu är stängda för privata alternativ, kommer detta att leda till nya arbetstillfällen, samtidigt som ökad konkurrens innebär en effektivare användning av skattemedel.

Konkurrensverket är central förvaltningsmyndighet för konkurrensfrågor. Enligt sin instruktion skall Konkurrensverket bl.a. verka för en effektiv konkurrens i privat och offentlig verksamhet till nytta för konsumenterna.

Huvudregeln om affärsmässighet i lagen om offentlig upphandling (LOU) är av betydelse för bedömningen av regeringens lagförslag. Paragrafen (1 kap. 4 §) lyder: "Upphandling skall göras med utnyttjande av de konkurrensmöjligheter som finns och även i övrigt genomföras affärsmässigt. Anbudsgivare, anbudssökande och anbud skall behandlas utan ovidkommande hänsyn."

Enligt lagkommentaren Offentlig upphandling (utgiven år 1998 av Norstedts Juridik AB) är begreppet affärsmässighet inte närmare definierat i lagen. Begreppet har överförts från tidigare regler, bl.a. upphandlingsförordningen, där det angavs att det anbud skulle antas som med beaktande av samtliga affärsmässigt betingade omständigheter var att anse som förmånligast. Affärsmässighet som begrepp användes bl.a. för att markera att andra vidare bedömningar såsom sysselsättnings- eller näringspolitiska hänsyn inte fick göras av myndigheterna vid upphandlingen.

Begreppet affärsmässighet nämns inte i EG:s rättsakter enligt lagkommentaren.

Det kan noteras att Nämnden för offentlig upphandling (NOU) i sitt remissvar över propositionen påpekar att den konkurrenssituation som annars finns vid en upphandling allvarligt försvagas vid ett genomförande av lagförslaget i propositionen genom att medverkan av andra organisationer än dem som drivs i offentlig regi och möjligen ideella organisationer i princip utesluts. Enligt NOU:s generella uppfattning saknas det i propositionen en mer djupgående analys av lagförslagets förhållande till LOU och bakomliggande EG-direktiv. Det finns, säger NOU, en stor risk att förslaget vid en mer ingående prövning skulle anses stå i strid med affärsmässighetsprincipen i 1 kap. 4 § LOU. Inte heller synes förslagets förenlighet med likabehandlingsprincipen vara analyserad, anförs det vidare. Objektivitetskravet i 1 kap. 4 § LOU kan enligt NOU anses uppfylla de krav som EG-rätten ställer på likabehandling och icke-diskriminering. Likabehandling innebär t.ex. att alla leverantörer skall ges så lika förutsättningar att delta i upphandlingen som möjligt. Ifrågavarande förslag kan enligt NOU sägas strida mot likabehandlingsprincipen på det sättet att t.ex. ideella organisationer kan delta i upphandlingen, medan företag som avser att driva verksamheten med vinstsyfte utesluts, trots att syftet (vinst/icke vinst) inte direkt påverkar möjligheten att utföra de tjänster som efterfrågas i upphandlingen.

Generellt ingår lagen om offentlig upphandling i det beredningsområde som riksdagens finansutskott svarar för.

Lagrådets yttrande till socialutskottet

Lagrådet har den 27 november 2000 avgett ett yttrande till socialutskottet över det i propositionen framlagda lagförslaget. Lagrådet tar bl.a. upp regeringens argument att ett överlämnande av driften av ett akutsjukhus till en

entreprenör som avser att driva verksamheten med syfte att skapa vinst kan innebära ett betydande risktagande för landstinget. Enligt regeringen betyder en reduktion av denna risk en ekonomisk fördel, varför inskränkningen i landstingens rätt att överlämna driften inte anses oförenlig med kravet på affärsmässighet och förbudet mot ovidkommande hänsyn. Lagrådet sätter i fråga om inte denna argumentation har minst lika stor bäring på företag utan vinstsyfte, vilka vill överta sjukhusdriften. Vidare ställs frågan om inte LOU liksom EG-reglerna ställer krav på individuell bedömning och om det inte skulle strida häremot att i lag generellt undanta en viss kategori av företag.

När det gäller övergångsbestämmelserna anser Lagrådet att riksdagen – om lagtexten behålls oförändrad – bör klarlägga hur bestämmelsen skall tolkas. Bakgrunden är att i propositionen (s. 22) anges att vid en ny upphandling enligt LOU är landstingen genom de föreslagna bestämmelserna förhindrade att beakta anbud från den som tidigare ansvarat för driften, om denne även fortsättningsvis avser att driva verksamheten med avsikt att skapa vinst. I fortsättningen skulle alltså de nya reglerna bli tillämpliga också på sådana akutsjukhus. Enligt Lagrådets mening kan den senare tolkningen av övergångsregleringen inte anses helt förenlig med den föreslagna lagtexten.

Skulle riksdagens mening vara att den nya lagen skall bli tillämplig så snart ett gällande avtal om drift av ett akutsjukhus löper ut, bör lagtexten formuleras på annat sätt så att den avsedda innebörden otvetydigt framgår, manar Lagrådet.

Konkurrensverkets yttrande till socialutskottet

I sitt yttrande till socialutskottet erinrar Konkurrensverket bl.a. om konkurrenslagen (KL; 1993:20). Om riksdagen antar det nu aktuella lagförslaget och om ett avtal eller förfarande som i och för sig är oförenligt med KL får anses vara en direkt och avsedd effekt eller ofrånkomlig följd av den nya lagen, så är KL inte tillämplig enligt verkets uppfattning.

Vidare redovisas att EG-fördragets konkurrensregler i artikel 81.1 och 82 i allt väsentligt överensstämmer med förbuden i 6 och 19 §§ KL. En avgörande skillnad mellan regelsystemen är dock, framhåller Konkurrensverket, att EG-reglerna endast är tillämpliga om ett konkurrensbegränsande avtal eller förfarande kan påverka handeln mellan medlemsstaterna. I målet Ladbroke Racing (förenade målen C-359/95 P och C-379/95 P Ladbroke Racing, REG 1997, s. I-6265) har EG-domstolen uttalat att ovanstående artiklar bara avser sådant konkurrensbegränsande agerande som företagen på eget initiativ har medverkat till men inte sådana fall där företagen åläggs att agera på ett konkurrensbegränsande sätt i nationell lagstiftning eller dylikt.

När det gäller förenligheten av den föreslagna lagen med lagen om offentlig upphandling och bakomliggande EG-direktiv har Konkurrensverket enligt sitt yttrande inte på den korta tid som stått till buds haft möjlighet att närmare analysera dessa frågeställningar. Konkurrensverket säger sig inte ha någon klar uppfattning i frågan om den föreslagna lagen är oförenlig med LOU och EG-rätten eller ej. Om den är förenlig uppkommer, enligt verkets mening, komplicerade frågor, bl.a. sådana som har att göra med eventuellt skadeståndsansvar gentemot vinstdrivna företag på den aktuella marknaden.

Enligt Konkurrensverkets sammanfattande bedömning är det angeläget att arbetet med att främja förutsättningar för alternativa driftsformer inte avstannar och att faktorer som skapar skilda förutsättningar mellan drift i privat och offentlig regi, exempelvis olikformiga momsvillkor, om möjligt undanröjs.

2000/01:SoU6
Bilaga 4

Näringsutskottets ställningstagande

Näringsutskottet noterar att regeringens utgångspunkt för förslaget är att de grundläggande principerna för en allmän hälso- och sjukvård – att vården skall vara tillgänglig för alla och solidariskt finansierad, ges efter behov, vara demokratiskt styrd och garantera medborgarna insyn i verksamheten – kan vara svåra att upprätthålla vid privata övertaganden av de sjukhus som finns inom landstingets vårdorganisation. Med denna utgångspunkt begränsar näringsutskottet sitt yttrande till vissa konkurrensfrågor.

Inledningsvis vill näringsutskottet slå fast att en effektiv konkurrens är en viktig förutsättning för en väl fungerande samhällsekonomi. Näringsutskottet finner – i linje med vad Konkurrensverket anfört i sitt yttrande – det viktigt att konkurrensen utvecklas till att gälla i flera delar av den svenska ekonomin och att den blir mer effektiv på befintliga konkurrensmarknader.

När det gäller lagförslagets förenlighet med EG-reglerna vill utskottet erinra om att EG-domstolen, i ett mål som refereras i propositionen och som kortfattat berörts ovan, funnit att gemenskapsfördraget inte hindrar medlemsstaterna från att tillåta endast privata aktörer utan vinstsyfte att delta i genomförandet av ett socialt välfärdssystem för tillhandahållande av socialvårdstjänster av hälsovårdskaraktär. Näringsutskottet har – med reservation för den korta beredningstiden – inte funnit att lagförslaget strider mot gemenskapsrätten.

Lagen om offentlig upphandling (LOU), vilken tillkom till följd av Sveriges anslutning till EES-avtalet och senare medlemskap i EU, bygger huvudsakligen på EG-direktiv. LOU:s bestämmelse om att upphandling skall göras med utnyttjande av de konkurrensmöjligheter som finns och även i övrigt genomföras affärsmässigt m.m. har samband med EG:s bestämmelser. Begreppet affärsmässighet har vidare sitt ursprung i tidigare svenska upphandlingsregler. Kravet på affärsmässighet enligt LOU förefaller därför inte vara lättolkat i förhållande till här aktuellt lagförslag.

Såsom Lagrådet har påpekat är regeringens förslag till övergångsbestämmelse inte helt förenlig med motivtexten i propositionen. Näringsutskottet har dock erfarit att syftet med lagförslaget från regeringens sida inte är att åstadkomma någon retroaktiv inverkan. Näringsutskottet förutsätter därför att socialutskottet vid sin fortsatta beredning förtydligar regeringens förslag så att syftet med lagförslaget i denna del klargörs.

Under förutsättning att socialutskottet gör detta förtydligande och med hänsyn till att lagförslagets giltighet är begränsad till två år finner näringsutskottet inte skäl att avvisa förslaget. Härav följer att motionerna med krav på avslag på propositionen bör avslås av riksdagen.

Stockholm den 5 december 2000

Per Westerberg

I beslutet har deltagit: Per Westerberg (m), Barbro Andersson Öhrn (s), Reynoldh Furustrand (s), Lennart Beijer (v), Göran Hägglund (kd), Karin Falkmer (m), Sylvia Lindgren (s), Ola Karlsson (m), Nils-Göran Holmqvist (s), Marie Granlund (s), Gunilla Wahlén (v), Ola Sundell (m), Åke Sandström (c), Eva Flyborg (fp), Anne Ludvigsson (s), Mikael Oscarsson (kd) och Ewa Larsson (mp).

Avvikande mening

Per Westerberg (m), Göran Hägglund (kd), Karin Falkmer (m), Ola Karlsson (m), Ola Sundell (m), Åke Sandström (c), Eva Flyborg (fp) och Mikael Oscarsson (kd) anser att näringsutskottets ställningstagande bort ha följande lydelse:

Enligt näringsutskottets uppfattning bör propositionen avslås av riksdagen. Skälen till detta ställningstagande redovisas i det följande.

Näringsutskottet har tagit del av de synpunkter på och den kritik mot lagförslaget som framförts av Lagrådet respektive Nämnden för offentlig upphandling och finner det graverande att regeringen i allt väsentligt framhärdar med det ursprungligen framlagda förslaget. Regeringens bristande respekt för Lagrådets synpunkter riskerar att allvarligt försvaga Lagrådets ställning.

Bland annat anser Lagrådet att förslaget – även om det formellt avser landstinget – får ses som en begränsning av näringsfriheten. Inte heller har det – enligt Lagrådets uppfattning – klarlagts hur denna begränsning kan skydda angelägna allmänna intressen. Denna kritik måste tas på allvar, anser näringsutskottet. Vidare noterar näringsutskottet att lagförslagets relation till det kommunala självbestämmandet är oklar.

Näringsutskottet ser det som mycket anmärkningsvärt att regeringen vill driva igenom ett lagförslag som på goda grunder anses strida mot såväl näringsfriheten som lagen om offentlig upphandling (LOU) och bakomliggande EG-direktiv. Föregiven tidsbrist kan inte vara tillräckligt skäl att underlåta nödvändig utredning för att klarlägga rättsläget inom dessa centrala politikområden.

I fortsättningen begränsar näringsutskottet sitt yttrande till vissa frågor inom konkurrensområdet. Näringsutskottet vill slå fast att en effektiv konkurrens är en viktig förutsättning för en väl fungerande samhällsekonomi. Näringsutskottet finner det viktigt att konkurrensen utvecklas till att gälla i flera delar av den svenska ekonomin och att den blir mer effektiv på befintliga konkurrensmarknader. Vidare är det ur konkurrenssynpunkt önskvärt med en mångfald av driftsformer och entreprenörer, inte minst inom sjukvårdsområdet.

Näringsutskottet har noterat Konkurrensverkets yttrande till socialutskottet och beklagar att verket, med hänsyn till den korta tid som stått till buds, inte

haft möjlighet att närmare analysera förenligheten av den föreslagna lagen med LOU och bakomliggande EG-direktiv. Konkurrensverkets sammanfattande bedömning, att det är angeläget att arbetet med att främja förutsättningar för alternativa driftsformer inte avstannar och att faktorer som skapar skilda förutsättningar mellan drift i privat och offentlig regi om möjligt undanröjs, ligger i linje med näringsutskottets uppfattning.

När det gäller lagförslagets förenlighet med LOU konstaterar näringsutskottet att Lagrådet i sitt yttrande till socialutskottet är fortsatt kritiskt till lagförslaget. Lagrådet menar att regeringens argument – om att inskränkningen i landstingens rätt att överlämna akutsjukhus till den som avser att bedriva det med vinstsyfte inte kan anses vara oförenligt med kravet på afärsmässighet och förbudet mot att ta ovidkommande hänsyn enligt LOU – knappast kan åberopas som stöd för att utesluta enbart företag som drivs med vinstsyfte. Näringsutskottet instämmer i Lagrådets uppfattning och anser att regeringens argument – i den mån det är giltigt – har bäring på såväl vinstdrivande som icke vinstdrivande akutsjukhus.

Enligt uppgift var såväl Lagrådet som Nämnden om offentlig upphandling medvetna om det i propositionen åberopade rättsfallet (mål C-70/95 Sodemare SA m.fl.) och vägrade in detta i sin bedömning.

Därutöver kan tilläggas att det naturligtvis är möjligt för en upphandlande enhet (landsting) att kräva finansiell kapacitet av visst slag av samtliga anbudsgivare. Därigenom utsätter sig inte landstinget för sådana risker som regeringen pekar på i propositionen, dvs. risken för att behöva upprätthålla en hög ekonomisk beredskap i syfte att med kort varsel kunna återuppta driften av ett akutsjukhus, som inte är lönsamt enligt entreprenörens mening och därför inte skall drivas vidare.

Såsom Lagrådet har påpekat är regeringens förslag till övergångsbestämelse inte helt förenlig med motivtexten i propositionen. Näringsutskottet har den generella uppfattningen att lagstiftning med retroaktiv verkan skall undvikas.

Med hänvisning till vad som anförts anser näringsutskottet att propositionen bör avstyrkas av socialutskottet. Härav följer att motionerna 2000/01:So29 (m), 2000/01:So31 (m), 2000/01:So32 (c), 2000/01:So33 (fp) och 2000/01:So34 (kd) bör tillstyrkas.

Begäran om yttrande över proposition 2000/01:36 Sjukhus med vinstsyfte

Sveriges riksdag har genom Socialutskottet anmodat Konkurrensverket att yttra sig över regeringens förslag till särskild lag om förbud för landstingen att överlämna driften av akutsjukhus till den som avser att driva verksamheten med syfte att skapa vinst åt ägaren/motsvarande (prop. 2000/01:36, Sjukhus med vinstsyfte). Av Socialutskottets sammanträdesprotokoll, vilket ingår som del av remissunderlaget, framhålls som skäl att inhämta yttrande från Konkurrensverket de EG-rättsliga och konkurrensrättsliga frågor som aktualiseras i propositionen.

Konkurrensverket skall enligt sin instruktion (SFS 1993:685) verka för en effektiv konkurrens i privat och offentlig verksamhet till nytta för konsumenterna. Detta sker bl.a. genom att med stöd av konkurrenslagen (1993:20), KL, pröva företags konkurrensbegränsande beteenden. Verket tillämpar även lagen (1994:615) om ingripande mot otillbörligt beteende avseende offentlig upphandling (LIU), som närmast får betraktas som ett komplement till lagen (1992:1528) om offentlig upphandling (LOU). Vid sidan av tillämpningen av KL och LIU skall verket lämna förslag till regeländringar eller andra åtgärder för att undanröja hinder mot en effektiv konkurrens i privat och offentlig sektor.

Konkurrenslagen

KL innehåller förbud mot konkurrensbegränsande avtal mellan företag (6§) och mot missbruk av ett dominerande företags ställning på marknaden (19§).

Med företag avses enligt KL en fysisk eller juridisk person som driver verksamhet av ekonomisk eller kommersiell natur. Till den del sådan verksamhet består i myndighetsutövning omfattas den dock inte av begreppet företag (3§).

I begreppet företag inryms således inte bara privat verksamhet utan även sådan verksamhet som bedrivs i offentlig regi.

Om ett avtal eller förfarande som strider mot något av förbuden i KL har sitt ursprung i annan lagstiftning uppkommer frågan om vilket regelverk som skall ha företräde.

Av motiven till KL (prop. 1992/93:56 s.70) följer att KL inte är tillämplig om ett företags handlande är en direkt och avsedd effekt av en annan lag eller en ofrånkomlig följd av denna. Utgör däremot ett företags handlande till följd av en reglering någonting som inte förutsatts av riksdagen och som inte heller är ofrånkomligt för regleringens riktiga tillämpning är alltså KL tillämplig.

Det är inte uppenbart hur den föreslagna lagen skulle kunna aktualisera situationer av det beskrivna slaget. Det står dock klart att om riksdagen beslutar att anta lagen och om ett avtal eller förfarande som i och för sig är oförenligt med KL får anses vara en direkt och avsedd effekt eller ofrånkomlig följd av den först nämnda lagen, så är KL inte tillämplig.

KL innehåller även bestämmelser om kontroll av företagskoncentrationer (34-44 §§).

Konkurrensverket har med stöd av dessa och tidigare bestämmelser om företagsförvärv vid några tillfällen prövat överenskommelser mellan landsting och privata aktörer. Som exempel kan nämnas ärendena rörande S:t Görans sjukhus (dnr 790/1999) och Simrishamns sjukhus (dnr 863/2000). Ärendena bifogas detta yttrande.

EG:s konkurrensregler - artikel 81 och 82

EG-fördraget innehåller i artikel 81.1 och 82 bestämmelser som i allt väsentligt överensstämmer med förbuden i 6 och 19 §§ KL.

En avgörande skillnad mellan regelsystemen är dock att EG-reglerna endast är tillämpliga om ett konkurrensbegränsande avtal eller förfarande *kan påverka handeln mellan medlemsstaterna*.

EG-domstolen har i målet Ladbroke Racing (förenade målen C-359/95 P och C-379/95 P Ladbroke Racing, REG 1997, s. I-6265) slagit fast vad som skall gälla avseende företagens ansvar vid konflikter mellan artiklarna 85 och 86 (numera 81 och 82) i fördraget och annan nationell lagstiftning än konkurrenslagstiftning.

Domstolen uttalade där att artiklarna 85 och 86 bara avser sådant konkurrensbegränsande agerande som företagen på eget initiativ har medverkat till. Om företagen åläggs att agera på ett konkurrensbegränsande sätt i nationell lagstiftning eller om denna lagstiftning ger upphov till ett rättsligt ramverk som omöjliggör ett konkurrensmässigt agerande från företagets sida, är artiklarna 85 och 86 enligt domstolen inte tillämpliga. Konkurrensbegränsningen orsakas enligt domstolen i en sådan situation inte av företagets eget agerande. Däremot anser domstolen att artiklarna 85 och 86 kan tillämpas om den nationella lagstiftningen lämnar rum för en konkurrens som kan hindras, begränsas eller snedvridas genom företagets eget agerande (Konkurrenslagen – en kommentar, Kenny Carlsson m.fl. 1999, sid. 418).

Detta avgörande reglerar alltså företagets ansvar enligt konkurrensreglerna. Vad som gäller beträffande medlemsstaternas ansvar för innehållet i nationella lagar i konkurrenshänseende följer närmast av artikel 3g i fördraget som ålägger medlemsstaterna att verka för en gemensam ordning, som innebär att konkurrensen på den gemensamma marknaden inte snedvrids liksom av artikel 10 andra stycket som anger att medlemsstaterna skall avstå från varje åtgärd som kan äventyra att fördragets mål uppnås.

Som både Lagrådet och Nämnden för offentlig upphandling pekat på väcker lagförslaget frågor om förenligheten av den föreslagna regleringen med LOU och bakomliggande EG-direktiv. Konkurrensverket kommer genom tillämpningen av LIU i kontakt med hithörande frågor men har inte på den korta tid som stått till buds haft möjlighet att närmare analysera dessa frågeställningar.

Konkurrensverket har ingen klar uppfattning i frågan om den föreslagna lagen är oförenlig med LOU och EG-rätten eller ej. Om den, i en eller annan ordning, skulle befinnas vara det uppkommer emellertid komplicerade frågor, bl.a. sådana som har att göra med eventuellt skadeståndsansvar gentemot vinstdrivna företag på den aktuella marknaden.

Övriga generella synpunkter

Hälso- och sjukvårdsområdet består av vård- och omsorgstjänster producerad av dels landstingens egna vårdenheter (sjukhus etc.), dels privatägda sjukhus och privata vårdgivare. Förutsättningarna för att bedriva privat hälso- och sjukvård påverkas främst av etableringsregler och av hur vården finansieras. För närvarande har landstinget det huvudsakliga finansiella ansvaret för hälso- och sjukvården. Finansieringssystemet medför i stort sett ett finansiellt monopol för landstingen där dessa avgör i vilken utsträckning de egna vårdtjänsterna skall vara konkurrensutsatta. Möjligheterna för privata vårdgivare att bedriva verksamhet är även intimt förknippat med landstingens förmåga att skapa ändamålsenliga konkurrensvillkor inom vårdsektorn.

I början av året överlämnade Konkurrensverket en rapport (Konkurrensen i Sverige under 90-talet problem och förslag, 2000:1) till regeringen (Näringsdepartementet) innehållande en analys av hur konkurrensförhållandena utvecklats under 1990-talet inom åtta områden, däribland hälso- och sjukvårdsområdet. I beskrivningen av konkurrenssituationen inom hälso- och sjukvårdsområdet vidareutvecklar verket bl.a. för- och nackdelar med offentlig respektive privat sjukvårdsproduktion, liksom effekter på incitamentsstrukturen hos producenter och vårdtagare av olika finansieringslösningar (bilagedelen kap. 8). Kännetecknande för sjukvårdsområdet är således den s.k. tredjepartsfinansieringen, dvs. att pengarna inte följer konsumenten. Detta leder bl.a. till att marknadens mekanismer för kostnadskontroll helt eller delvis sätts ur spel. Verkets rapport utgjorde sedermera ett underlag till vårens konkurrenspolitiska proposition (prop. 1999/2000:140), Konkurrenspolitik för förnyelse och mångfald, som nyligen riksdagsbehandlats. I propositionen framhålls konkurrens som medel dels för att uppnå samhällsekonomisk effektivitet, dels för förnyelse av den offentliga sektorn (s. 59).

Enligt verkets sammanfattande bedömning är det angeläget att arbetet med att främja förutsättningar för alternativa driftsformer inte avstannar och att faktorer som skapar skilda förutsättningar mellan drift i privat och offentlig regi, exempelvis olikformiga momsvillkor, om möjligt undanröjs.

Detta yttrande har beslutats av generaldirektören. Föredragande har varit bitr. avdelningschefen Peter Delden. I den slutliga handläggningen har också bitr. rättschefen Jan Stockhaus deltagit.

Ann-Christin Nykvist

Peter Delden

Bilagor:

Konkurrensverkets beslut angående S:t Görans sjukhus (dnr 790/1999).

Konkurrensverkets beslut angående Simrishamns sjukhus (dnr 863/2000).

Sammanfattning.....	1
Propositionen.....	1
Motionerna	1
Ärendets beredning i utskottet	2
Utskottet	3
Propositionen i huvuddrag	3
Fråga om avslag på propositionen.....	3
Propositionen	3
Motioner.....	4
Utskottets bedömning.....	6
Utformningen av den föreslagna lagen	7
Propositionen	7
Motionen	7
Utskottets bedömning.....	8
Hemställan	8
Reservation	9
Särskilt yttrande.....	12
Bilagor:	
1. I propositionen framlagt lagförslag.....	13
2. Lagrådets yttrande	14
3. Konstitutionsutskottets yttrande 2000/01:KU7y.....	17
4. Näringsutskottets yttrande 2000/01:NU2y.....	28
5. Konkurrensverkets yttrande	37
5:1. Konkurrensverkets beslut angående S:t Görans sjukhus.....	41
5:2. Konkurrensverkets beslut angående Simrishamns sjukhus	42