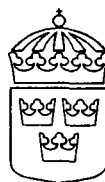


# Konstitutionsutskottets yttrande

1992/93:KU2y

Ökad konkurrens i kommunal verksamhet



1992/93  
KU2y

---

## Till socialutskottet

Socialutskottet har genom beslut den 22 oktober 1992 berett konstitutionsutskottet tillfälle att yttra sig över proposition 1992/93:43 om ökad kommunal verksamhet jämte följdmotioner. I propositionen föreslås ändringar i socialtjänstlagen (1980:620), hälso- och sjukvårdslagen (1982:763), tandvårdslagen (1985:125) och lagen (1991:1136) om försöksverksamheten med kommunal primärvård i syfte att klarlägga att entreprenad skall vara tillåten i sådan verksamhet som inte innefattar myndighetsutövning. Utskottet begränsar sitt yttrande till att gälla de frågor om kommunal självstyrelse, myndighetsutövning, rättssäkerhet, tystnadsplikt och sekretess, likabehandlingsprincipen, uppföljning och kvalitetskontroll samt rättighetslagstiftning som tas upp i ett par följdmotioner.

## Propositionen

I propositionen föreslås lagändringar i syfte att klarlägga att entreprenad skall vara tillåten i sådan verksamhet som inte avser myndighetsutövning. I specialmotiveringen till förslaget om ändring i socialtjänstlagen hänvisas till att socialtjänstlagen är föremål för översyn bl.a. i syfte att tydligare avgränsa och klargöra socialtjänstens uppgifter och ansvarsområden varvid myndighetsbegreppet kommer att tas upp.

Det yttersta ansvaret för kommunens uppgifter inom socialtjänsten kan inte överlätas på annan. Som exempel på myndighetsutövning inom kommunerna som inte utan lagstöd kan överlätas på andra anges beslut om olika former av bistånd och stödåtgärder inom individ- och familjeomsorgen. Ett annat exempel är tvångsåtgärder enligt lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall (LVM) eller lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU). Beslutsfattande i dessa frågor kan enligt propositionen inte läggas ut på entreprenad. Detsamma gäller socialnämndernas uppgifter enligt föräldrabalken i samband med fastställande av faderskap och underhållsbidrag till vissa barn.

Administration däremot bör enligt propositionen kunna överlätas på någon annan, men sekretessfrågorna måste då lösas på ett tillfredsställande sätt. Det finns inte heller något hinder mot att förlägga vård

enligt LVU till ett privat hem för vård eller boende. Även om vården innefattar myndighetsutövning finns det i 11 § LVU särskilt lagstöd för att lägga ut uppgiften att bestämma om den unges förhållanden också på en föreståndare för en privat institution. Det sistnämnda gäller dock ej vård vid sådana särskilda ungdomshem som avses i 12 § LVU.

Barnomsorg utgör enligt propositionen en verksamhet som numera kan läggas ut på entreprenad. Beslut om avgifter och tilldelning av platser betraktas dock enligt propositionen som myndighetsutövning och kan inte överlåtas på annan. Rådgivande och kurativa funktioner inom socialtjänst innefattar inte myndighetsutövning och kan läggas ut på entreprenad.

Ansvar för den övergripande ledningen av landstingens hälso- och sjukvård kan inte överlåtas på annan huvudman än den nämnd som enligt 10 § hälso- och sjukvårdslagen utövar ledningen av landstingets hälso- och sjukvård. Det är uppenbart att vissa åtgärder inom den psykiatriska tvångsvården och inom smittskyddet innefattar myndighetsutövning. Lagen (1991:1128) om psykiatrisk tvångsvård ger dock vissa begränsade möjligheter att ge psykiatrisk tvångsvård även på privat vårdinrättning. Inom hälso- och sjukvården i övrigt torde enligt propositionen själva vårduppgifterna och de beslut som sker utifrån enbart medicinska indikationer mera sällan vara att anse som myndighetsutövning. Vidare sägs att tilldelning av turordning utifrån medicinska kriterier vid tillfälliga sjukvårdsköer knappast kan uppfattas som ett beslut om förmån för enskild och därmed inte heller som myndighetsutövning. Regeringen anser mot denna bakgrund att huvuddelen av den nuvarande sjukvården bör kunna läggas ut på entreprenad.

När det gäller förslaget till ändring i tandvårdslagen (1985:125) hänvisas i propositionen till lagens förarbeten (prop. 1984/85:79) där det framhölls att landstinget i vissa fall genom överenskommelse med t.ex. en privat verksam tandläkare kunde uppdra åt denne att svara för den faktiska vården även om det förutsattes att landstinget i huvudsak självt svarade för denna vård.

I propositionen lämnas inte något förslag till lagändring i fråga om tystnadsplikt och sekretess. En genomgång av vissa regler på området redovisas dock, och det hänvisas till att regeringen i en beslutad lagrådsremiss rörande stöd och service till vissa funktionshindrade lagt fram förslag om ändringar i socialtjänstlagen som bl.a. innebär att tystnadsplikt införs för den som är eller har varit verksam inom yrkesmässigt bedriven enskild verksamhet som avser insatser enligt socialtjänstlagen. Lagrådet anslöt sig i stort till uttalandena i den nu aktuella propositionen rörande tystnadsplikt och sekretess och beaktade därvid att lagförslagen inte innebär någon principiell utvidgning av utrymmet för anlitan av privata entreprenörer utan närmast kan ses som ett förtydligande av den ordning som gäller redan i dag.

Enligt propositionen motiverar behovet av nationell uppföljning och utvärdering samt en ökad konkurrens en mer enhetlig redovisning av kommunernas verksamhet och kostnader. Några tvingande regler om enhetlig redovisning föreslås dock inte i avvaktan på resultatet av det

arbete på detta område som pågår inom regeringskansliet i samråd med kommunförbunden. Enligt regeringens mening är det mycket angeläget att de kommunala redovisningssystemens kvalitet förbättras. Utvecklingen mot ökad konkurrens förutsätter att det finns kostnads- och resultatmätt av hög kvalitet.

## Motionerna

Enligt motion 1992/93:So2 av Bo Holmberg m.fl. (s) bör propositionens förslag avslås. Motionärerna vänder sig emot att privatisering forceras fram oavsett vilken verksamhet det gäller. Det framhålls att förslagen till ändringar i speciallagstiftningen är oklara i fråga om myndighetsutövning. Enligt motionärerna är det nödvändigt att klargöra vad som menas med myndighetsutövning inom de specialreglerade verksamheterna innan förslagen övervägs. Ett tillkännagivande till regeringen begärs i denna fråga. Vidare begärs ett tillkännagivande till regeringen om den grundlagsfästa kommunala självstyrelsen. Kommunal och landstingskommunal tjänsteproduktion är specifik; den baseras på den grundlagsfästa kommunala självstyrelsen. Rättssäkerhetsaspekter och demokratiska aspekter måste beaktas. Också när det gäller frågan om obligatorisk upphandling berörs den kommunala självstyrelsen. Redan tidigare har enligt motionärerna ingrepp gjorts i den kommunala självstyrelsen genom att kommunen tvingas lämna bidrag till de privata skolorna.

I motionen begärs också ett tillkännagivande till regeringen rörande rättssäkerhet, sekretess och tystnadsplikt, likabehandlingsprincipen, uppföljning och kvalitetskontroll. För att garantera god vård och omsorg i den verksamhet som läggs ut på skilda entreprenörer måste kvalitetskraven läggas fast. Rättssäkerheten måste tryggas. Motionärerna anser att det bör fastslås i lag att verksamhet som läggs ut på skilda entreprenader skall bedrivas på ett sådant sätt att likställighetsprincipen skall upprätthållas. Den enskildes rättssäkerhet ersätts enligt motionen när kommunerna lämnar över verksamhet under socialtjänsten till annan regi. Samma verksamhet kommer från sekretesssynpunkt att behandlas olika beroende på om den bedrivs i offentlig eller privat regi. Frågorna om sekretess och tystnadsplikt borde ha klargjorts i samband med denna proposition. Effektivare regler om sekretess och tystnadsplikt bör införas innan nya utvidgade regler om konkurrens i kommunal verksamhet genomförs. Slutligen framhålls att resultatet av det utredningsarbete som nu pågår inom Socialtjänstkommittén och Hälso- och sjukvårdsutredningen borde ha avvaktats.

I motion 1992/93:So4 av Gudrun Schyman m.fl. (v) yrkande 3 begärs ett tillkännagivande till regeringen rörande behovet av en rättighetslagstiftning. Enligt motionärerna krävs det för att minska orättvisorna miniminivåer som kommunerna måste nå upp till när det gäller utbildning, service, omvårdnad och vård.

Enligt 11 kap. 6 § regeringsformen kan förvaltningsuppgift överlämnas till bolag, förening, samfällighet, stiftelse eller enskild individ. Om uppgiften innefattar myndighetsutövning skall det ske med stöd av lag. Av förarbetena till regeringsformen (prop. 1973:90 s. 397) framgår att med myndighetsutövning åsyftas – i överensstämmelse med den tidigare förvaltningslagen – utövning av befogenhet att bestämma om förmån, rättighet, skyldighet, disciplinär bestraffning eller annat jämförbart förhållande. Innebörden av begreppet myndighetsutövning utvecklades i förarbetena till den tidigare förvaltningslagen (prop. 1971:30 s. 330 f.). Utmärkande för all myndighetsutövning är enligt denna proposition att det rör sig om beslut eller andra åtgärder som ytterst är ett uttryck för samhällets maktbefogenheter i förhållande till medborgarna. Men det behöver inte vara fråga om åtgärder som medför förpliktelser för enskilda. Myndighetsutövning kan också förekomma i form av gynnande beslut, t.ex. tillstånd att driva en viss verksamhet, befrielse från en lagstadgad förpliktelse eller beviljande av social förmån. Karaktäristiskt är emellertid att den enskilde befinner sig i ett slags beroendeförhållande. Är det fråga om förbud, föreläggande eller liknande, måste han rätta sig efter beslutet, eftersom han annars riskerar att tvångsmedel av något slag används mot honom. Rör det sig om ett gynnande beslut, kommer beroendeförhållandet till uttryck på så sätt att den enskilde måste vända sig till myndigheten för att få t.ex. en förmån och att myndigheternas tillämpning av de föreskrifter som gäller på området får avgörande betydelse för honom.

Av proposition 1971:30 framgår också att begreppet myndighetsutövning inte omfattar andra ärenden än sådana där saken avgörs ensidigt genom beslut av myndigheten. Utanför begreppet faller därför enligt propositionen ärenden som avgörs genom att myndigheten träffar avtal eller överenskommelse om saken med någon enskild. Här skyddas nämligen den enskildes rätt genom det civilrättsliga regelsystemet och möjligheten att väcka talan vid allmän domstol. Det gäller ärenden som angår upphandling, affärsverksamhet, egendomsförvaltning och privaträttsligt reglerade mellanhavanden i övrigt. Utanför myndighetsutövningens område ligger också den serviceverksamhet som det allmänna bedriver; konsumentupplysning och liknande rådgivning.

Som framhålls i den nu aktuella propositionen är det ytterst genom rättspraxis som innebörden av begreppet myndighetsutövning fastställs. Så har ett beslut av Danderyds kommun att lägga ut hemtjänst på entreprenad prövats av Kammarrätten i Stockholm (mål nr 6305-1988) som avslag besvären bl.a. med motiveringen att den klagande inte visat att kommunen genom sitt beslut överlätit myndighetsfunktion enligt socialtjänstlagen på entreprenören eller på annat sätt överskridit sina befogenheter. Kammarrättens dom har överklagats till Regeringsrätten, som ännu inte avgjort målet. – I anbudshandlingarna hade angetts bl.a. att entreprenören skulle arbeta efter de lagar och förordningar som gäller för social hemtjänst, att kommunens hemtjänstinspektör beslutar efter samråd med hjälptagaren och den av entreprenören

utsedda arbetsledaren om vilken insats den enskilde behöver och upprättar ärendeblad samt att avgift skulle erläggas enligt den kommunala hemtjänsttaxan och debiteras av kommunen.

I detta sammanhang kan erinras om att regeringsförslaget till ny kommunallag (prop. 1990/91:117) inte innehöll någon reglering av frågan om och under vilka förutsättningar kommuner och landsting kan använda privaträttsliga organ för sin verksamhet. Det ansågs nämligen vanskligt att åstadkomma en helt preciserad avgränsning av när det skulle vara tillåtet att lämna över vården av kommunala angelägenheter till sådana organ. I propositionen hänvisades till att reglerna om den kommunala kompetensen sätter gränser för möjligheterna att överlämna uppgifter till privaträttsliga organ och till att det på specialreglerade områden finns begränsningar, liksom när det gäller ärenden som innefattar myndighetsutövning. På Lagrådets förslag infördes en uttrycklig bestämmelse om kommuners och landstings möjligheter att överlämna vården av kommunal angelägenhet, för vars handhavande särskild ordning inte föreskrivits, till ett privaträttsligt subjekt och en erinran om regeln i 11 kap. 6 § regeringsformen.

Likställighetsprincipen kommer till uttryck i 2 kap. 2 § kommunallagen (1991:900) som föreskriver att kommuner och landsting skall behandla sina medlemmar lika om det inte finns sakliga skäl för något annat. Den kan sägas begränsa kommunernas och landstingens handlingsfrihet inom ramen för deras kompetens. Principen, som i praxis främst kommit att tillämpas i fråga om taxe- och bidragsbeslut, innebär att det inte är tillåtet för kommuner och landsting att särbehandla vissa kommunmedlemmar eller grupper av kommunmedlemmar annat än på objektiv grund. Det kan enligt förarbetena till kommunallagen (prop. 1990/91:117 s. 29) uttryckas som att rationella skäl eller sakliga överväganden krävs som grund för att kommunmedlemmar behandlas olika eller att kommunen eller landstinget på saklig grund varit behörig att handla så. Det krävs således att kommunerna och landstingen skall iaktta objektivitet och rättvisa i sin behandling av kommunmedlemmarna men innebörden av detta kan vara olika inom olika verksamhetsområden (s. 149).

Konkurrenskommittén har i det delbetänkande som ligger till grund för propositionen (SOU 1991:104 s. 87 ff.) Konkurrensen inom den kommunala sektorn diskuterat vad som kan känneteckna en kommunal entreprenad, dvs. att kommun eller landsting anlitar en extern producent för en viss uppgift som annars skulle ha utförts i egen regi. Kommunen eller landstinget har kvar det fulla ansvaret för verksamheten och skall se till att den anlitate entreprenören uppfyller bestämmelserna i den aktuella speciallagen och de föreskrifter som har utfärdats med stöd av denna. Man måste även avtalsvägen skapa garantier för att entreprenören beaktar de allmänna regler som gäller för offentlig förvaltning och som bl.a. finns i 1 kap. 9 § regeringsformen om allas likhet inför lagen och saklighet och opartiskhet vid fullgörande av uppgifter inom offentlig förvaltning samt i förvaltningslagen, sekretesslagen och kommunallagen, särskilt då likställighetsprin-

cipen. I kommunens avtal med entreprenören kan därför särskilda villkor behövas för att se till att samma regler i dessa avseenden gäller som om kommunen själv skulle utföra verksamheten.

Vidare måste de kvantitativa och kvalitativa mål och riktlinjer för verksamhetens bedrivande som beslutas av kommunfullmäktige, kommunstyrelse eller facknämnd tillämpas även om en verksamhet läggs ut på entreprenad. Att samma krav måste ställas på upphandlad verksamhet som på egenregiverksamheten följer enligt Konkurrensutredningen av likställighetsprincipen. I betänkandet sägs också att behovsbedömning och köadministration kan åligga kommunal myndighet. När det gäller avgifter för verksamhet som är utlagd på entreprenad framhålls att likställighetsprincipen förutsätter att samma avgifter tas ut för en verksamhet som är utlagd på entreprenad och för sådan som bedrivs i egen regi.

Konkurrensutredningen framhåller att den kommunala förvaltning som är ansvarig för verksamheten självfallet är skyldig att kontrollera att villkor som avtalats med entreprenören följs, t.ex. genom intervjuer eller enkäter bland kunder/klienter.

När det gäller de frågor om insyn och sekretess som tas upp i motion So2 kan erinras om att sekretesslagen (1980:100) innehåller bestämmelser om tystnadsplikt och sekretess i det allmännas verksamhet. Enligt huvudregeln gäller lagen således inte den som är anställd hos ett privat rättssubjekt eller i övrigt i privat verksamhet. Emellertid gäller enligt 1 kap. 6 § att sekretessreglerna också omfattar uppdragstagare hos en myndighet och likställda. Sekretesslagen blir därigenom tillämplig på sådana personer som har uppdrag hos en myndighet och har en sådan anknytning till myndigheten att de kan sägas delta i denna verksamhet. I förarbetena till sekretesslagen (prop. 1979/80:2 Del A s. 127) framhölls att det i allmänhet måste antas att en uppdragstagare har den behövliga anknytningen till en viss myndighet om den uppgift han utför vanligen skall fullgöras av en tjänsteman eller någon annan befattningshavare vid myndigheten eller i varje fall naturligen skulle kunna handhas av en sådan befattningshavare. Det är emellertid endast uppdragstagare som är fysiska personer som i sekretesshänseende skall jämföras med arbetstagare hos myndighet. Som exempel på uppdragstagare som mot denna bakgrund kommer att omfattas av sekretesslagen har i lagens förarbeten nämnts bl.a. kontaktpersoner inom socialtjänsten, personundersökare, personal inom den kommunala fritidsverksamheten, hemhjälppersonal, personer som ställt sig till socialvårdens förfogande med s.k. kontrakterade familjehem, barnavårdsmän, konsulter av skilda slag och tolkar.

Enligt 7 kap. 1 § resp. 4 § sekretesslagen gäller sekretess inom hälso- och sjukvården samt inom socialtjänsten för uppgift om enskilda personliga förhållanden om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon honom närstående lider men. Presumtionen är således för sekretess.

Utanför tillämpningsområdet för 7 kap. 1 § sekretesslagen faller verksamhet vid sjukhus och liknande inrättningar som drivs av enskilda, liksom privat drivna läkarmottagningar, tandläkarmottagningar,

laboratorier m.m. Här gäller i stället lagen (1980:11) om tillsyn över hälso- och sjukvårdspersonalen m.fl. Enligt 6 § denna lag får den som tillhör eller har tillhört hälso- eller sjukvårdspersonalen inte obehörigen röja vad han i sin verksamhet har erfarit om en enskilds hälsotillstånd eller andra personliga förhållanden.

Sekretessen enligt 7 kap. 4 § omfattar bl.a. handlingar och uppgifter i övrigt som gäller uppsökande verksamhet, social hemhjälp, kommunal färdtjänst, kontaktverksamhet, förskole- och fritidshemsverksamhet, vård och behandling vid kommunala och landstingskommunala institutioner såsom barn- och ungdomshem, behandlingshem, inackorderingshem och ålderdomshem/servicehus samt över huvud taget social service och socialt bistånd som lämnas av socialnämnd. Den kommunala hälso- och sjukvården hör i sekreteshänseende till samma verksamhetsområde som den kommunala socialtjänsten. Till socialtjänsten skall också räknas verksamhet enligt LVU och LVM. Till socialtjänst i paragrafens mening hör vidare t.ex. ärenden rörande fastställande av faderskap och underhåll, vårdnad, namnbyte, påföljd för brott och handräckning enligt 21 kap. föräldrabalken. Inom den kommunala familjerådgivningen är sekretessen absolut. Ärenden om fördelning av daghemsplatser och pensionärsbostäder omfattas också av begreppet socialtjänst. De personer som skall iakttä sekretessen är utöver de berörda anställda hos myndigheten bl.a. ledamöter i socialnämnd eller motsvarande, kontaktpersoner, hemhjälppersonal och personer som har ställt sig till socialtjänstens förfogande med s.k. kontrakterade familjehem. Också s.k. kommunala dagmammor har att iakttä sekretess medan vanliga fosterföräldrar (familjehemsföräldrar) inte ansetts ha sådan anknytning att de är skyldiga iakttä sekretess. Av 69 § socialtjänstlagen framgår att tystnadsplikt gäller för den som är eller har varit varit verksam inom enskilt hem för vård eller boende.

## Konstitutionsutskottets bedömning

Konstitutionsutskottet gör inte någon annan bedömning än regeringen när det gäller det angelägna i att främja en utveckling mot ökad entreprenadupphandling inom kommunal verksamhet, men vill samtidigt också understryka vad som framhålls i propositionen om att entreprenader inte alltid är den mest fördelaktiga verksamhetsformen. En viktig förutsättning är t.ex. att det finns verklig konkurrens mellan flera aktörer på den lokala marknaden. De speciella förutsättningar som gäller för kommunal tjänsteproduktion måste också beaktas. Den kommunala självstyrelsen innebär att verksamheten i grunden styrs av medborgarna i kommunen eller landstingen genom förtroendevalda representanter och att medborgarna via sina valda ombud kan påverka tjänsternas utformning och omfattning. När det gäller den i motion So2 behandlade frågan om utrymmet för kommunal självstyrelse vill konstitutionsutskottet erinra om vad som framhölls i förarbetena till regeringsformen (prop. 1973:90 s. 190) om att staten och kommunerna samverkar "på skilda områden i olika former för att uppnå gemensamma samhällliga mål". Med detta synsätt ansågs det varken lämpligt

eller möjligt att en gång för alla dra orubbliga och preciserade gränser i grundlag kring en kommunal självstyrelsessektor. Arbets- och befogenhetsfördelningen mellan stat och kommun måste i stället i ganska vid omfattning kunna ändras i takt med samhällsutvecklingen.

Konstitutionsutskottet delar den uppfattning som framförs i propositionen att det inom de nu aktuella verksamheterna ibland kan vara svårt att skilja mellan vad som är att anse som myndighetsutövning och vad som är andra förvaltningsuppgifter. I specialmotiveringen till de olika lagförslagen har dock lämnats en viss redovisning av i vilken mån förvaltningsuppgifter av skilda slag kan anses innefatta myndighetsutövning och därför inte kan överlåtas på annan. Redovisningen gör inte anspråk på att vara fullständig. Enligt konstitutionsutskottets mening hade det självfallet i och för sig varit att föredra att några tveksamheter inte kvarstår när det gäller avgränsningen av vad som skall anses innebära myndighetsutövning. Som lagrådet understrukt innebär emellertid inte propositionens lagförslag någon principiell utvidgning av utrymmet för anlåtande av privata entreprenörer utan kan närmast ses som ett förtydligande av den ordning som gäller redan i dag.

Beträffande frågan om tystnadsplikt vill konstitutionsutskottet hänvisa till att regeringen nyligen i en lagrådsremiss rörande en ny lag om stöd och service till vissa funktionshindrade, m.m. lagt fram förslag till ändringar i socialtjänstlagen. Förslaget innebär bl.a. att tystnadsplikt införs för den som är eller har varit verksam inom yrkesmässigt bedriven enskild verksamhet som avser insatser inom socialtjänsten. Det kan enligt lagrådsremissen t.ex. vara fråga om ett privat företag som enligt avtal med kommunen ombesörjer viss hemtjänst. Tystnadsplikt kommer då att gälla för de anställda hos företaget beträffande sådant som de genom sin verksamhet får veta om olika hjälptagare. Tystnadsplikten omfattas av straffsanktioneringen i 20 kap. 3 § brottsbalken.

Konstitutionsutskottet vill vidare erinra om att utskottet i ett nyligen justerat betänkande (1992/93:KU4) avstyrkt en motion som när det gäller barnomsorg inom enskild verksamhet tagit upp behovet av regler för likabehandling, offentlighet, sekretess och JO:s insynmöjligheter. Utskottet hänvisade till det arbete som pågår i Socialtjänstkommittén och Lokaldemokratikommittén.

I direktiven (dir. 1991:50) till Socialtjänstkommittén anges att kommitténs översyn av socialtjänstlagen skall syfta till att tydligare avgränsa och klargöra socialtjänstens uppgifter och ansvarsområden. Kommittén bör också överväga innehållet i och formerna för tillsynen av såväl den kommunala socialtjänsten som de privata vårdgivarnas verksamhet.

Lokaldemokratikommittén bör enligt sina direktiv (dir. 1992:12) lägga fram förslag som säkerställer insyn och kontroll för kommuninvånarna när kommunens verksamhet bedrivs genom hel- eller delägda bolag eller i privat regi eller kooperativ regi. De särskilda problem som kan uppstå i fråga om insyn och offentlighet i sådana företag där samarbete sker mellan privata intressenter och kommunen bör enligt direktiven analyseras.



Mot bakgrund av det anförda anser konstitutionsutskottet att propositionens förslag bör tillstyrkas. Beträffande de övriga frågor som tas upp i motion So2 vill konstitutionsutskottet också hänvisa till att det arbete som bedrivs i de nämnda kommittéerna innebär att sådana frågor kan komma att ytterligare belysas och föranleda förslag till lagändringar i olika avseenden. Konstitutionsutskottet vill vidare hänvisa till tillsynsmyndigheternas roll när det gäller socialtjänsten och hälso- och sjukvården. Beträffande frågan om kommunal självstyrelse förutsätter konstitutionsutskottet att de överväganden som görs i regeringskansliet i fråga om bl.a. enhetlig redovisning av kommunernas verksamhet och kostnader också innefattar avvägningar beträffande gränserna för den kommunala självstyrelsen. När det gäller kommunal upphandling får konstitutionsutskottet hänvisa till att regeringen nyligen har lagt fram en proposition om offentlig upphandling (prop. 1992/93:88), som kommer att behandlas i finansutskottet. Den i motion So2 aktualiserade frågan om uppföljning och kvalitetskontroll berörs också av det arbete rörande nationell uppföljning och utvärdering som pågår inom regeringskansliet i samråd med de båda kommunförbunden. Enligt konstitutionsutskottets mening behövs mot nämnda bakgrund inte något tillkännagivande till regeringen med anledning av motion So2. Motionen bör följaktligen avstyrkas.

När det gäller den i motion So4 yrkande 3 behandlade frågan om rättighetslagstiftning kan enligt konstitutionsutskottets mening inte bortses ifrån att lagstiftning om minimivåer när det gäller utbildning, service, omvårdnad och vård kan innebära inskränkningar i den kommunala självstyrelsen, vilka dock kan anses angelägna från nationell synpunkt. Frågan kan i viss mån komma att beröras i Lokaldemokratikommitténs arbete. Konstitutionsutskottet är inte berett att nu förorda en sådan omfattande rättighetslagstiftning som föreslås i motionen. Enligt konstitutionsutskottet bör motion So4 yrkande 3 således avstyrkas.

Stockholm den 12 november 1992

På konstitutionsutskottets vägnar

*Thage G Peterson*

I beslutet har deltagit: Thage G Peterson (s), Bertil Fiskesjö (c), Catarina Rönnung (s), Ylva Annerstedt (fp), Kurt Ove Johansson (s), Stig Bertilsson (m), Torgny Larsson (s), Ingvar Svensson (kds), Harriet Colliander (nyd), Inger René (m), Lisbeth Staaf-Igelström (s), Henrik S Järrel (m), Elvy Söderström (s), Björn von der Esch (m) och Jan Bergqvist (s).

Från Vänsterpartiet, som inte företräds av någon ordinarie ledamot i utskottet, har suppleanten Bengt Hurtig (v) närvarit vid den slutliga behandlingen av ärendet.

Thage G Peterson, Catarina Rönnung, Kurt Ove Johansson, Torgny Larsson, Lisbeth Staaf-Igelström, Elvy Söderström och Jan Bergqvist (alla s) anser att den del av konstitutionsutskottets yttrande under rubriken "Utskottets bedömning" som börjar med "Konstitutionsutskottet gör" och slutar med "följaktligen avstyrkas" bort ha följande lydelse:

Enligt konstitutionsutskottets mening bör regeringens lagförslag inte antas. Förslagen innebär inte någon principiell förändring i förhållande till det utrymme för entreprenad som redan gäller och är därför obehövliga. Avsikten är emellertid att främja en utveckling mot ökad entreprenadupphandling för att uppnå ökad konkurrens i kommunal verksamhet. Det beaktas därvid inte att entreprenadupphandling på många håll inte kan ske i en rimlig konkurrenssituation och inte heller att det finns ett behov av att på vissa områden skydda medborgarna mot marknadskrafternas negativa effekter. Både från samhälls-ekonomiska och från sociala utgångspunkter kan det i många fall finnas skäl att förbehålla den offentliga sektorn verksamhet inom vissa områden. En sådan utveckling mot ökad entreprenad som nu föreslås bör dessutom enligt konstitutionsutskottet inte drivas fram utan att vissa centrala frågor, som myndighetsutövningens gränser, insyn, sekretess och likabehandling, utreds och klargörs. Bl.a. mot bakgrund av den osäkerhet som propositionen ger uttryck för i detta avseende borde arbetet i Socialtjänstkommittén, Hälso- och sjukvårdsutredningen (HSU 2000) och Lokaldemokratikommittén ha avvaktats. Konstitutionsutskottet anser således att propositionen — med bifall till motion So2 — bör avstyrkas.

Enligt konstitutionsutskottets mening beaktas i propositionen inte i tillräckligt hög grad vikten av att utrymmet för kommunal självstyrelse inte begränsas. Mot bakgrund av de inskränkningar som den numera framlagda propositionen om offentlig upphandling innebär och de tidigare ingrepp som gjorts genom skyldigheten att lämna bidrag till privata skolor finns enligt konstitutionsutskottets mening anledning att understryka vikten av att principen om kommunal självstyrelse iakttas.

När det gäller den centrala frågan om avgränsningen av vad som skall anses utgöra myndighetsutövning anser konstitutionsutskottet som tidigare framhållits att propositionen är alltför oklar. Det är nödvändigt att frågan utreds närmare. Detta bör enligt konstitutionsutskottets mening ges regeringen till känna.

Vidare finns det rättssäkerhetsaspekter som inte beaktats i propositionen. Enligt konstitutionsutskottets mening bör det i lag fastslås att all verksamhet som läggs ut på entreprenad skall bedrivas på ett sådant sätt att likställighetsprincipen kan upprätthållas. Möjligheterna till insyn och kvalitetsbedömningar måste förstärkas. Detta bör enligt konstitutionsutskottet ges regeringen till känna.

## Meningsyttring av suppleant

*Meningsyttring får avges av suppleant från Vänsterpartiet, eftersom partiet inte företräds av ordinarie ledamot i utskottet.*

**Bengt Hurtig (v) anför:**

Jag delar den bedömning som görs i den avvikande meningen såvitt avser avslag på propositionen och bifall till motion So2. Därutöver anser jag att motion So4 yrkande 3 bör bifallas. För att minska orättvisorna behövs nämligen i dag miniminivåer som kommunerna måste nå upp till när det gäller utbildning, service, omvårdnad och vård. En rättighetslagstiftning är mer befogad än nya administrativa regler för redovisning. För statsmakterna är det mest angeläget att kommunerna tillgodoser människornas olika behov. Även detta bör ges regeringen till känna.

