

Juridiska fakultetsstyrelsen  
Universitetslektor Yana Litins'ka  
Professor Vilhelm Persson  
Docent Lena Wahlberg

Socialdepartementet

## Remiss: Uppdrag att möjliggöra bättre tillgång till hälso- och sjukvård i hela landet genom främjande av etablering i glesbygd (Ds2023:23)

S2023/02208

Juridiska fakultetsstyrelsen vid Lunds universitet, som anmodats att yttra sig över rubricerat betänkande, får härmed avge följande yttrande. Yttrandet har utarbetats av universitetslektor Yana Litins'ka, professor Vilhelm Persson och docent Lena Wahlberg.

I promemorian ges förslag på hur småskalig hälso- och sjukvårdsverksamhet kan anslutas till offentligt finansierad öppen vård för tillgång till en jämlik vård i hela landet. Avseende mindre vårdföretag föreslås dels att åtgärder genomförs för att förbättra möjligheterna för mindre företag vid offentlig upphandling, dels att de så kallade ersättningslagarna upphävs. Avseende jämlik vård föreslås bland annat att det införs ett statsbidrag till vissa vårdgivare i glest befolkade områden.

Fakultetsstyrelsen har överlag inte invändningar mot förslagen. En allmän synpunkt är emellertid att det finns stora problem med tillgängligheten av hälso- och sjukvård i glesbygden och att det krävs en helhetsansats för att lösa dessa. Det är inte uppenbart att lösningen på problemen med jämlik tillgång till hälso- och sjukvård i hela landet ligger enbart i att ansluta småskalig hälso- och sjukvårdsverksamhet till den offentligt finansierade öppna vården.

Fakultetsstyrelsen är också tveksam till i vad mån beaktande av mindre företags möjlighet att delta i offentlig upphandling verkligen är ett effektivt medel för att främja etablering av småskalig vårdverksamhet i glesbygd, inte minst mot bakgrund av att promemorian, som skäl till att så få vårdföretag etablerar sig i glesbygd, snarare framhåller glesbygdens begränsade patientunderlag, sämre företagsstöd och infrastruktur, samt dess större svårighet att attrahera den kompetens som behövs jämfört med landet i övrigt (s. 57-s. 58). Det framstår därför som angeläget att framöver beakta också det behov av ytterligare åtgärder som promemorian pekar på i avsnitt 5.3.

Fakultetsstyrelsens synpunkter på utformningen av vissa av förslagen behandlas närmare nedan.

## **Förslagen till ändringar i lagen (2016:1145) om offentlig upphandling och lagen (2016:1147) om upphandling av koncessioner**

### **Uttrycket ”detta intresse”**

19 kap. 3 a § 2 st. i förslaget till ändring i lagen (2016:1145) om offentlig upphandling samt 15 kap. 4 a § 2 st. i förslaget till ändring i lagen (2016:1147) om upphandling av koncessioner innehåller båda formuleringen ”myndigheten ska besluta om riktlinjer för hur detta intresse ska beaktas”. Det är inte tydligt vad uttrycket ”detta intresse” syftar på. Eftersom ordet ”möjligheter” förekommer i bestämmelsens första stycke kan uttrycket ”detta intresse” med fördel ersättas med ”dessa möjligheter”, alternativt med en tydlig specificering av vilka intressen som faktiskt avses.

### **Bemyndiganden**

I 19 kap. 3 b §, förslag till ändring i lagen (2016:1145) om offentlig upphandling samt i 15 kap. 4 b, förslag till ändring i lagen (2016:1147) om upphandling av koncessioner finns bestämmelser som ger regeringen eller myndigheten möjlighet att meddela föreskrifter om riktlinjer. Dessa bemyndiganden är otydligt formulerade och kan skapa problem i rättstillämpningen av flera skäl. För det första anses normer i föreskrifter oftast ha bindande karaktär och karakteriseras som ”ska”-regler, medan riktlinjer vanligtvis är utformade som ”bör”-regler. Det är därför oklart om föreskriften om riktlinjerna ska vara bindande eller rekommenderande. För det andra är omfattningen av bemyndigandet otydligt formulerat. Det framgår inte om bemyndigandet enbart tillåter utfärdandet av föreskrifter av verkställighetskaraktär (i enlighet med 8 kap. 4-5, 7 §§ regeringsformen), eller om det även innefattar beslut som reglerar skyldigheter mellan enskilda och det allmänna (i enlighet med 8 kap. 2 § regeringsformen).

### **Behov av vite**

Enligt förslaget till ändrad 21 kap. 4 § ska förelägganden om att besluta om riktlinjer kunna förenas med vite. Förelägganden enligt paragrafens sista stycke – avseende föreskrifter om riktlinjerna – förefaller emellertid inte kunna förenas med vite. Varför det finns olika behov av viten avseende de olika typerna av förelägganden framgår inte tydligt av betänkandet och bör därför motiveras mer utförligt i den fortsatta beredningen.

## **Förslagen till lagar om upphävande av lagen (1993:1651) om läkarvårdsersättning respektive lagen (1993:1652) om ersättning för fysioterapi**

Fakultetsstyrelsen har svårt att bedöma vilka effekter förslaget att upphäva ersättningslagarna i praktiken kommer att medföra för enskilda vårdgivare, vilket delvis beror på att det underlag som promemorian presenterar i denna del är mycket begränsat.

Vad gäller den närmare utformningen av lagförslagen är det inte helt klart hur första meningen i 2 § i respektive lag förhåller sig till andra meningen i samma bestämmelse. Så som Fakultetsstyrelsen uppfattar bestämmelsens innebörd skulle en tydligare formulering kunna vara: ”För sådan hälso- och sjukvård som tillhandahållits före utgången av december 2031 gäller den upphävda lagen dock fortfarande för [läkare/fysioterapeuter] som vid tidpunkten för upphävandet bedrev

[vård/fysoterapi] med stöd av lagen, förutom i fråga om bestämmelserna om ersättningsetablering i 5 a-5 h §§.

### **Förslag till förordning om statsbidrag till vissa vårdgivare som utför hälso- och sjukvårdsverksamhet av allmänt ekonomiskt intresse**

Enligt 4 § görs bidraget beroende av att medel skjuts till i budgetprocessen. I den fortsatta beredningen bör utredas om en sådan lösning är förenlig med ambitionen att skapa tillräcklig stabilitet för dem som överväger att etablera en ny verksamhet.

I 6 § 1 anges att bidraget inte får lämnas för åtgärder som ”en vårdgivare är skyldig att genomföra enligt lag eller annan författning”. Läst enligt sin ordalydelse får formuleringen motsägelsefulla konsekvenser, eftersom skyldigheten att tillhandahålla vård redan är lagstadgad i hälso- och sjukvårdslagen. Detta innebär att möjligheten att bevilja bidrag aldrig kan förekomma.

Enligt 7 § 1 ska den aktuella vårdmottagningen vara belägen minst 20 kilometer från en annan vårdmottagning för att komma i fråga för bidraget. Fakultetsstyrelsens kan inte av promemorian utläsa några skäl för just detta avstånd.

7 § 2 kan tolkas som att det är ett absolut krav att vårdgivaren har öppet alla kalendermånader, men 8 och 11 §§ förefaller innebära att så egentligen inte är fallet. Författningstexten bör förtydligas i detta avseende. Eventuellt kan bestämmelsen i 7 § 2 undvaras.

I 7 § 4 föreslås formuleringen ”inom ett visst tidsintervall”. Den är oprecis och inte så klargörande, tagen för sig själv. Därför bör den formuleras om eller kompletteras med en hänvisning till Socialstyrelsens föreskrifter (jfr 26 §).

I 18 och 21 §§ nämns villkor. Det tydliggörs emellertid inte vad för slags villkor det kan bli fråga om och om det är samma villkor som avses i båda paragraferna. Med hänsyn till rättssäkerheten bör det förtydligas.

22 § 1 kan förstås som att hinder mot att betala ut bidrag alltid medför återbetalningsskyldighet. Om det är avsikten bör det anges mer explicit. Vidare är det inte tydligt varför samtliga punkter i 21 § räknas upp, i stället för att endast hänvisa till hela 21 §.

Enligt 22 § 2 kan en bidragsmottagare bli återbetalningsskyldig om bidraget inte har utnyttjats eller använts för det ändamål som det har beviljats för. Det bör emellertid klargöras vad det mer precist innebär att ett bidrag inte utnyttjats och vad det är för ändamål som avses, eftersom bidragen ges för en vårdmottagning utan att det mer specificeras hur pengarna ska användas.

I 27 § stadgas ett förbud mot överklagande av andra beslut än beslut om ansökan om bidrag. Rimligtvis bör emellertid även beslut om att stoppa utbetalningar och om återkrav kunna överklagas.

Enligt delegation

Yana Litins'ka

Vilhelm Persson

Lena Wahlberg