

LAGRÅDET

Utdrag ur protokoll vid sammanträde 2018-03-08

Närvarande: F.d. justitieråden Severin Blomstrand och Annika Brickman samt justitierådet Thomas Bull

En generell rätt till kommunal avtalssamverkan

Enligt en lagrådsremiss den 22 februari 2018 har regeringen (Finansdepartementet) beslutat inhämta Lagrådets yttrande över förslag till

1. lag om ändring i kommunallagen (2017:725),
2. lag om ändring i miljöbalken,
3. lag om ändring i lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade,
4. lag om ändring i tobakslagen (1993:581),
5. lag om ändring i socialtjänstlagen (2001:453),
6. lag om ändring i livsmedelslagen (2006:804),
7. lag om ändring i lagen (2006:805) om foder och animaliska biprodukter,
8. lag om ändring i lagen (2009:47) om vissa kommunala befogenheter,
9. lag om ändring i lagen (2009:1424) om kontroll av skyddade beteckningar på jordbruksprodukter och livsmedel,

10. lag om ändring i plan- och bygglagen (2010:900),
11. lag om ändring i lagen (2010:1011) om brandfarliga och explosiva varor,
12. lag om ändring i alkohollagen (2010:1622),
13. lag om ändring i lagen (2013:363) om kontroll av ekologisk produktion,
14. lag om ändring i lagen (2014:799) om sprängämnesprekursorer,
15. lag om ändring i lagen (2017:425) om elektroniska cigaretter och påfyllningsbehållare.

Förslagen har inför Lagrådet föredragits av rättssakkunniga Erla Thorisdottir och Håkan Eriksson.

Förslagen föranleder följande yttrande av Lagrådet:

Förslaget till lag om ändring i kommunallagen

9 kap. 37 §

I paragrafen föreskrivs att en kommun eller ett landsting får ingå avtal om att dess uppgifter helt eller delvis ska utföras av en annan kommun eller ett annat landsting. Innebörden är att ett sådant avtal kan avse all verksamhet som en kommun eller ett landsting bedriver. Enligt remissen syftar förslaget emellertid inte till att möjliggöra för en kommun eller ett landsting att avhända sig utförandet av samtliga uppgifter. Detta har bekräftats vid föredragningen.

För att den avsedda innebörden ska komma till uttryck i lagtexten föreslår Lagrådet att paragrafens första mening ges följande lydelse.

En kommun eller ett landsting får ingå avtal om att någon av dess uppgifter helt eller delvis ska utföras av en annan kommun eller ett annat landsting (avtalssamverkan).

I andra stycket anges att i fråga om jäv för en anställd i en annan kommun eller i ett annat landsting ska 6 kap. 28-32 §§ kommunallagen tillämpas. Dessa bestämmelser avser jäv för förtroendevalda. Frågan kan ställas om inte hänvisningen i stället borde vara till 7 kap. 4 §, där jäv för de anställda behandlas genom en hänvisning till de nämnda bestämmelserna i 6 kap. Det kan också ifrågasättas om bestämmelsen – som närmast är av upplysningskaraktär – behövs.

Enligt tredje stycket ska bestämmelser i annan lag eller författning tillämpas om de avviker från paragrafen. Bestämmelsen innebär att paragrafen är subsidiär i förhållande till annan reglering i lag eller annan författning.

Den väcker frågan om när det är möjligt att genom annan författning än lag avvika från en lag och hur sådana regler förhåller sig till den formella lagkraftens princip (8 kap. 18 § regeringsformen). Det finns en etablerad ordning på vissa rättsområden där sådana föreskrifter har ansetts förenliga med grundlagen (se t.ex. prop. 2017/18:105 Ny dataskyddslag, s. 26 f.). En utgångspunkt för detta synsätt är dock att regeringen kan utnyttja sin restkompetens på områden som inte reglerats heltäckande i lag.

Av remissen framgår inte i vilken utsträckning det är tänkt att författningar på lägre nivå än lag ska förekomma. De exempel som ges är bestämmelser i lag (s. 58). Att tidigare bestämmelser som nu ersätts med denna paragraf haft en liknande konstruktion är inte tillräckligt för att den formella lagkraftens princip ska begränsas. Om föreskrifter i annan författning än lag ska gälla framför kommunallagens bestämmelser måste det motiveras.

Förslaget till lag om ändring i lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade

17 §

Enligt paragrafens första stycke får ett landsting eller en kommun utöver "avtal om samverkan som *ingåtts* enligt 9 kap. 37 § kommunallagen även med bibehållet ansvar *sluta avtal* med en enskild person" om att tillhandahålla insatser enligt lagen. Andra meningen i samma stycke reglerar vissa "avtal som en kommun *träffar* med en enskild". Enligt paragrafens andra stycke får ett landsting eller en kommun i vissa fall "träffa avtal om att ansvar för en eller flera uppgifter" överläts från landstinget till kommunen eller tvärtom. Tredje stycket handlar om den kompensation som kan utgå när ett landsting och en kommun har "träffat en överenskommelse" enligt andra stycket och vad som ska gälla när en "överlåtelse skett" från ett landsting till samtliga kommuner som ingår i landstinget. I paragrafen används alltså flera olika uttryck för vad som framstår som samma sak. Lagrådet förordar att språkbruket ensas så att samma uttryck används genomgående i paragrafen.

I den föreslagna inledande meningen är ordet "även" överflödigt. Vidare kan hänvisningen till avtal som har "ingåtts enligt 9 kap. 37 § kommunallagen" ge intrycket att den paragrafen föreskriver en särskild procedur för avtalssamverkan. Lagrådet förordar att bestämmelsen förenklas och förtydligas och att paragrafens inledning ges t.ex. följande lydelse.

Utöver avtalssamverkan enligt 9 kap. 37 § kommunallagen får ett landsting eller en kommun med bibehållet ansvar överlåta åt en enskild person att tillhandahålla insatser enligt denna lag.

Förslaget till lag om ändring i socialtjänstlagen

2 kap.5 §

Se i fråga om paragrafens inledning vad Lagrådet har anfört i anslutning till 17 § förslaget till lag om ändring i lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade.

Paragrafen kommer med den föreslagna ändringen att handla uteslutande om avtal genom vilka uppgifter överlämnas till enskilda. I paragrafens sista mening föreskrivs att uppgifter som innefattar myndighetsutövning inte får överlämnas med stöd av bestämmelsen. Lagrådet ifrågasätter att sådana uppgifter får överlämnas till enskilda med stöd av någon annan bestämmelse i lagen. Om så inte är fallet bör de sista fem orden i förslaget utgå.

Övriga lagförslag

Lagrådet lämnar förslagen utan erinran.