

FRONT ADVOKATER

PM

Till Alingsås kommun
Från Svante Hjertén och Johan Lidén, Front Advokater
Datum 28 september 2018
Angående Fråga om föreningsbidrag m.m.

1 BAKGRUND OCH UPPDRAG

Riksdagen har beslutat om ett tillfälligt kommunbidrag på 390 mkr för 2017 samt 195 mkr för år 2018 i syfte att möjliggöra för kommuner att låta ensamkommande, asylsökande ungdomar som fyller 18 år bo kvar i kommunen. Det är upp till respektive kommun att avgöra hur det tillfälliga bidraget ska användas.

Alingsås kommun – vars del av statsbidraget för år 2018 uppgår till 1,1 mkr – har genom kommunfullmäktigebeslut den 28 februari 2018 och kommunstyrelsebeslut den 18 juni 2018 fattat principbeslut om medlens användning. Genom det sistnämnda beslutet har antagits riktlinjer för ett tillfälligt föreningsbidrag, möjligt att söka av ideella organisationer och föreningar, för målgruppen ensamkommande barn som varit placerade i kommunen och rotat sig där, och som fyller 18 år under pågående asylprocess.

Front Advokater har getts i uppdrag att översiktligt belysa huruvida ett beviljande av föreningsbidraget, för aktuellt ändamål, skulle kunna strida mot kommunallagens kompetensregler av det skälet att asylmottagandet är en huvudsakligen statlig uppgift.

FRONT ADVOKATER

2 RÄTTSLIG BEDÖMNING

2.1 Juridisk kontext

En grundläggande begränsningsregel för den s.k. kommunala kompetensen är att en kommun inte får ha hand om sådana angelägenheter som enbart staten, en annan kommun, ett annat landsting eller någon annan ska ha hand om (2 kap. 2 § kommunallagen).

Beträffande en kommuns möjligheter att ekonomiskt engagera sig i en verksamhet som faller under statligt ansvar kan nämnas rättsfallet RÅ 1999 ref. 67, som avsåg en kommuns beslut att anvisa 100 000 kr som bidrag till ett program vid dåvarande Växjö högskola. Regeringsrätten – som inledningsvis fann att universitets- och högskoleverksamhet enligt lag är en verksamhet som endast får bedrivas av staten – uttalade följande:

Det står klart att begränsningen av den kommunala kompetensen till angelägenheter som inte skall handhas enbart av någon annan innebär att en kommun inte får starta och driva en verksamhet som är förbehållen staten. Enligt sin ordalydelse kan bestämmelsen uppfattas så att den innebär ett absolut förbud för en kommun att engagera sig ekonomiskt i en sådan verksamhet. I rättstillämpningen har bestämmelsen dock inte getts denna innebörd. Vid tillämpning av äldre bestämmelser - av i sak samma innehåll som den nuvarande bestämmelsen - har det ansetts ligga inom den kommunala kompetensen bl.a. att vederlagsfritt överlåta markområde för upprättande av flygflottilj, att ta ut lägre avgifter för vattenleverans till fångvårdsanstalt än till andra abonnenter, att utan anslutningsavgift tillhandahålla vatten och avlopp vid tomtgräns för fångvårdsanstalt, att utan avgift tillhandahålla vatten till landstingslasarett och att lämna bidrag till mottagningslokal för distriktsveterinär (RÅ 1942 S 460, RÅ 1951 I 266, RÅ 1956 I 123, RÅ 1950 I 205 och RÅ 1971 ref. 31).

Regeringsrätten fann mot denna bakgrund att det förhållandet att staten var huvudman för Växjö högskola *inte* innebar att det låg utanför kommunens kompetensområde att lämna ett allmänt bidrag av ifrågakvarande storlek till finansieringen av det aktuella programmet vid högskolan.

2.2 Om statens ansvar för ensamkommande asylsökande som fyllt 18 år

Enligt 2 § lagen om mottagande av asylsökande m.fl. (LMA) ska Migrationsverket ha huvudansvaret för mottagandet av asylsökande och för utlänningar som meddelats

FRONT ADVOKATER

uppehållstillstånd med eller efter tillfälligt skydd, och för detta ändamål driva förläggningar. En kommun får, enligt bestämmelsens andra stycke, anordna boenden för ensamkommande barn.

Ensamkommande asylsökande barn som fyller 18 år är att se som vuxna asylsökande.

I 1 § andra stycket LMA föreskrivs att en kommun inte får ge bistånd enligt 4 kap. 1 § socialtjänstlagen (SoL) för sådana förmåner som kan ges enligt LMA. För att en person ska ha rätt till bistånd enligt 4 kap. 1 § SoL krävs också att behovet inte kan tillgodoses på annat sätt, t.ex. genom en annan huvudman.

Av 4 kap. 2 § SoL följer att kommunen får ge bistånd om det finns skäl för det, även om någon rätt till bistånd enligt 4 kap. 1 § samma lag inte finns. Bistånd enligt bestämmelsen är frivilligt. Sveriges kommuner och landsting har i januari 2018 uttalat följande om bestämmelsen:

SKL gör, i avvaktan på vägledande praxis, tolkningen att bestämmelsen möjliggör för kommunen att ge bistånd även om en annan huvudman är ansvarig för stödsatser, i detta fall Migrationsverket.

2.3 Bedömning

Alingsås kommun har i detta fall inrättat ett system med tillfälliga föreningsbidrag för ändamål inriktade mot målgruppen ensamkommande barn som varit placerade i kommunen och rotat sig där, och som fyller 18 år under pågående asylprocess. I frågan om ett sådant ekonomiskt engagemang – riktat indirekt till behövande individer via stöd till ideella organisationer – kan anses förenligt med den kommunala kompetensen, gör vi följande bedömning.

Enligt lagstiftningen på området gäller att staten, genom Migrationsverket, har huvudansvaret för mottagandet av vuxna asylsökande. Det får mot den bakgrunden, utifrån den grundläggande begränsningsregeln i 2 kap. 2 § kommunallagen, anses föreligga en viss osäkerhet gällande om och hur ett kommunalt engagemang inom detta område är tillåtet. Likväl får anses följa av RÅ 1999 ref. 67 att bestämmelsen inte innebär något absolut förbud mot att ekonomiskt understödja verksamhet som ligger under statligt ansvar.

Vid en helhetsbedömning av åtgärden bör det enligt vårt förmenande beaktas att den har ett naturligt och omedelbart samband med det tidigare ansvar för berörda ensamkommande barn som kommunen har rätt att ta enligt LMA, under tiden barnen varit under 18 år. Vidare bör beaktas att åtgärden är av tillfällig natur, och att den helt finansieras genom den likaledes

FRONT ADVOKATER

tillfälliga åtgärden som staten vidtagit i fråga om att bevilja tillfälliga statsbidrag till landets kommuner för det aktuella ändamålet. Även om ett av riksdagen beslutat statsbidrag svårligen kan ges verkan för lagtillämpningen i fråga om ansvarsfördelning mellan stat och kommun, måste riksdagens beslut anses signalera att staten anser att lagstiftningen i vart fall tolkningsvis medger kommunal medverkan inom det aktuella området.

Vår bedömning är att rättspraxis lämnar ett utrymme för att göra en helhetsbedömning av kompetensenligheten, när det gäller proportionerliga ekonomiska kommunala engagemang inom i och för sig statliga uppgifter. Att så är fallet *även då* ansvarsgränserna är entydiga framgår av RÅ 1999 ref. 67. Den lagstiftning som nu är aktuell får enligt vår bedömning anses innehålla tolkningsutrymmen när det gäller den exakta befogenhet som tillkommer stat respektive kommun. Såvitt gäller direkta bidragsinsatser kan bl.a., i enlighet med vad Sveriges kommuner och landsting har uttalat, innebörden av 4 kap. 2 § SoL i relation till LMA inte anses helt klarlagd.

Slutligen bör också framhållas att den allmänna tillämpningen av kommunallagens kompetensprinciper – på grund av sin beskaffenhet och de mycket skiftande förhållanden för vilka de är avsedda att gälla – traditionellt sett inte kan präglas av någon långtgående exakthet. I linje härmed krävs i regel, för att en domstol vid laglighetsprövning ska nå slutsatsen att en kompetensregel överträtts, att det med viss tydlighet går att slå fast att det kommunala beslutet strider mot den princip eller regel varemot det prövas.¹

Vår sammantagna bedömning är, mot ovanstående bakgrund, att övervägande skäl talar för att Alingsås kommuns inrättade föreningsbidrag inte utgör ett kompetensöverskridande av den anledningen att asylmottagandet är en huvudsakligen statlig uppgift. Huvudskälen för denna bedömning är a) att berörd lagstiftning hänförlig till asylmottagandet innehåller tolkningsutrymmen vad gäller statens och kommunernas ansvar, b) att fråga är om en tillfällig åtgärd helt finansierad av likaledes tillfälligt beviljade statsbidrag, och c) att, i rättspraxis, ett proportionerligt kommunalt ekonomiskt engagemang har tillåtits *även inom områden* där det ensamma statligt ansvaret enligt lag har varit odiskutabelt (RÅ 1999 ref. 67).

Vi vill samtidigt vara tydliga med att rättsläget får betraktas som relativt oklart. Känt är att liknande juridiska frågeställningar har uppstått i andra kommuner med anledning av det tillfälliga

¹ Detta ofta genom domsmotiveringar med användande av begrepp som "otillbörlig" eller "väsentlig" avvikelser från den princip/regel som är aktuell. Se Lindqvist, Kommunala befogenheter, upplaga 7:1, s. 86.

FRONT ADVOKATER

statsbidraget – med laglighetsprövningar som följd – men såvitt vi känner till finns i dagsläget endast något enstaka avgörande i första instans (förvaltningsrätten).
