



JURIDISKA FAKULTETEN
vid Lunds universitet

Carl Artéus

Vi vill också ha en ny arena!

En redogörelse för den kommunalrättsliga lagstiftningen kring
föreningsbidrag

LAGF03 Rättsvetenskaplig uppsats

Kandidatuppsats på juristprogrammet
15 högskolepoäng

Handledare: Jesper Blomberg

Termin: VT 2016

Innehåll

SUMMARY	1
SAMMANFATTNING	2
FÖRORD	3
FÖRKORTNINGAR	4
1 INLEDNING	5
1.1 Bakgrund	5
1.2 Syfte och frågeställningar	6
1.3 Avgränsningar	7
1.4 Metod och material	8
1.5 Disposition	9
2 RÄTTSLIGA GRUNDER FÖR KOMMUNALA FÖRENINGSBIDRAG	10
2.1 Regeringsformen	10
2.2 Kompetensregleringens struktur	11
2.3 Kompetens kring föreningsbidrag	12
2.3.1 Allmänintresset	12
2.3.2 Lokaliseringsprincipen	15
2.3.3 Uppgift som ankommer på annan	16
2.3.4 Proportionalitetsprincipen	16
2.3.5 Förbud mot understöd till enskild	18
2.3.5.1 Statsstöd	20
3 INOMKOMPETENSMÄSSIGA BEGRÄNSNINGAR	21
3.1 Allmänt	21
3.2 Kommunmedlemskap för ideella föreningar	22
3.3 Likställighetsprincipen för föreningsbidrag	23
3.3.1 Praxis kring likställighet	26
4 AVSLUTANDE REFLEKTIONER	29
KÄLL- OCH LITTERATURFÖRTECKNING	31
RÄTTSFALLSFÖRTECKNING	33

Summary

The relations between the public authorities and its citizens and companies are subject to legislation, including financial subsidies from the public authorities to these two groups. Non-profit associations can not be included into either of these. The aim of this paper is to investigate the regulations concerning municipal financial subsidies to non-profit associations. This is done by looking at the outer boundaries of the municipal legal capacity, as well as the restrictions within the legal capacity. The paper mainly concerns kommunallagen (translates to the Local Government Act) and is limited to only examining purely monetary contributions. The paper uses the legal dogmatic method.

The study shows that the outer legal boundaries concerning non-profit associations subsidies are almost exclusively shaped by the general competence regulation in kommunallagen. The most significant of these rules are the general interest-rule, the principle of locality, the municipal principle of proportionality and the prohibition against aid directed towards businesses. The rules are inherently vague, but have been specified to some extent by the courts. Their application concerning non-profit associations subsidies most likely do not deviate far from their application on other municipal activities.

Within the municipal legal capacity, the principle of equality is in some extent restrictive to the municipal discretion concerning the non-profit association subsidies. A closer look at the principle points to a few unclarities concerning the principles application. Regarding the content of the principle, it can be stated that a recipient non-profit activity must be easily accessible to all municipal members who might have an interest in it, and that the internal municipal regulation on allocation can not lead to a clearly disproportionate monetary outcome.

A proposed amendment to kommunallagen which grants municipal membership to non-profit associations might have an effect on the application of the principle of equality for the future.

Sammanfattning

Det allmännas förhållande till såväl medborgare som företag är i stor utsträckning rättsligt reglerat, även vad gäller ekonomiska bidrag till någon av kategorierna. Ideella föreningar faller inte in under någon av dessa typer av rättssubjekt. Mot bakgrund av detta syftar uppsatsen till att utreda hur den rättsliga regleringen av kommunala bidrag till föreningslivet ser ut. Detta görs genom att dels granska den kommunala kompetensens yttre gränser, dels genom att granska dess inre begränsningar. Framställningen håller sig i huvudsak till kommunallagen och är begränsad till att bara granska renodlat finansiella bidrag. Metoden som tillämpas är rättsdogmatisk metod.

Undersökningen visar att den kommunala kompetensens yttre gränser vad gäller föreningsbidrag nästan uteslutande påverkas av kommunallagens allmänna regler. De viktigaste av dessa regler är allmänintresset, lokaliseringsprincipen, den kommunala proportionalitetsprincipen och förbudet mot understöd åt näringsidkare. Reglerna i sig är allmänt hållna, men innehållet preciseras i viss utsträckning via domstolspraxis. Tillämpningen av dem för föreningsbidragen avviker sannolikt inte i någon anmärkningsvärd utsträckning från hur reglerna tillämpas på andra kommunala verksamheter.

Inom den kommunala kompetensen begränsar likställighetsprincipen i viss utsträckning kommunernas fria handlingsutrymme för föreningsbidragen. En granskning av principen visar på vissa oklarheter i praxis kring metodens tillämpning. Om principens innehåll kan konstateras att tillgängligheten till den förmånstagande verksamheten inte får vara alltför begränsad och att de interna kommunala fördelningsnormerna inte får leda till ett uppenbart orättvist utfall.

En föreslagen lagändring som ger kommunalt medlemskap för ideella föreningar kan möjligtvis få som följd att likställighetsprincipens tillämpning ändras i framtiden.

Förord

Jag vill rikta ett stort tack till mina goda vänner Henric Gyllenram och Johan Norin för värdefulla synpunkter på uppsatsens innehåll och formalia, mina grannar och uppsatspartners Joel Falk och Anna Elmståhl för nödvändigt sällskap under arbetet, och självklart min handledare Jesper Blomberg för mycket inspiration och vägledning.

Lund, maj 2016

Carl Artéus

Förkortningar

FEUF	Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt
FL	Lag (1987:667) om ekonomiska föreningar
FT	Förvaltningsrättslig tidskrift
HFD	Högsta förvaltningsdomstolen (tidigare Regeringsrätten)
KBefL	Lag (2009:47) om vissa kommunala befogenheter
KL	Kommunallag (1991:900)
KKL	Konkurrenslag (2008:579)
Lst	Länsstyrelsen
RF	Regeringsformen (1974:152)
RÅ	Regeringsrättens årsbok
SoL	Socialtjänstlag (2001:453)

1 Inledning

Det ideella föreningslivet är en framträdande del av det svenska civilsamhället och engagerar dagligen en stor del av landets befolkning. Verksamheterna varierar stort, alltifrån elitfotbollsföreningar till lokala hembygdsföreningar. Betydelsen av de kommunala finansiella bidragen till föreningslivet är svår att uppskatta men går sannolikt inte att överskatta. Bidragen kan i sig anta många olika former, exempelvis aktivitetsbidrag, lokalbidrag och driftsbidrag.

Associationsformen ideell förening som sådan är inte lagreglerad, därmed inte sagt att det inte finns regler för dessa från domstolspraxis och allmänna rättsgrundsatser. De ideella föreningarna definieras i princip negativt gentemot de ekonomiska föreningarna.¹

1.1 Bakgrund

Rättsliga begränsningar av handlingsutrymmet från det allmännas sida gentemot de privata rättssubjekten torde vara ett ämne som aldrig blir inaktuellt, från såväl statsvetenskapliga, sociologiska som ekonomiska perspektiv (för att nämna en bråkdel). De juridiska perspektiven är inga undantag härifrån.

Relationen mellan det allmänna och *fysiska personer* är föremål för omfattande reglering i ekonomiskt hänseende. En uppräknig av all relevant lagstiftning är varken nödvändig eller praktiskt möjlig – några tydliga exempel är försörjningsstödet i socialtjänstlagen (2001:453) (SoL) samt givetvis skattelagstiftningen. Den huvudsakliga grunden för de utförliga kraven på det allmännas agerande kan sägas vara, om inte mänskliga rättigheter, så åtminstone medborgerliga rättigheter.

Omfattande regelverk finns också för relationen mellan det allmänna och *företag/näringsidkare*. Grunderna här kan till viss del också vara

¹ För den associationsrättsliga gränsdragningen se Mallmén, Lagen om ekonomiska föreningar (30 april 2002, Zeteo), kommentaren till 1 kap. 1 §.

medborgerliga rättigheter (se näringsfriheten 2 kap. 19 § regeringsformen, RF). Regleringen bör dock främst hänföras till marknadsekonomiska hänsyn och värdet av en hälsosam konkurrens, inte bara företag emellan utan också mellan näringslivet och det allmänna i de fall det allmänna uppträder som en privat aktör. Viktiga regelverk på detta område är t.ex. konkurrenslagen (2008:579) (KKL) och EU:s statsstödsregler (artikel 107–108 fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, FEUF).

Ideella föreningar tillhör inte någon av ovanstående kategorier – alltså *fysiska personer* eller *företag*. Detta kan väcka frågor om förekomsten av och utformningen av rättsliga förhållningsregler mellan det allmänna och det föreningslivet, särskilt i ekonomiskt hänseende.

1.2 Syfte och frågeställningar

Uppsatsen syftar till att redogöra för gällande rättsliga begränsningar för kommuner vad gäller utdelningen av och fördelningen av bidrag till ideella föreningar (föreningsbidrag). Frågeställningen består huvudsakligen av följande två delar:

1. Hur ser den kommunala kompetensen kring föreningsbidrag ut?
2. Finns det för kompetensenliga föreningsbidrag begränsningar kring omfattningen av dem eller fördelningen av dem mellan de ideella föreningarna?

En tredje fråga som ska söka besvaras är om en förändring av det kommunala medlemskapet kommer att förändra tillämpningen av den kommunala likställighetsprincipen kring föreningsbidragen.

Oavsett rättsliga handlingsbegränsningar kring föreningsbidragen arbetar kommunerna givetvis i praktiken inte godtyckligt. Väl utarbetade riktlinjer för fördelningen av bidrag torde vara regel², med grund i medlemstal, verksamhetens omfattning, m.m. Skulle kommunen ha utfärdat normer för

² Se t.ex. Kalmar kommun: Stöd till kulturföreningar, <http://www.kalmar.se/Kalmar%20kommun/Invanare/fritid_kultur/kulturföreningar.pdf>, besökt 2016-05-19.

sin bidragsverksamhet är den i princip bunden av dessa.³ Frågan är ifall kommunernas handlingsutrymme på något eller några sätt är begränsat av rättsliga normer av högre hierarkisk dignitet, och inte bara den politiska viljan på kommunal nivå (i form av kommunal normgivning eller eget skön).

Lagstiftningen som behandlas är den kommunalrättsliga, samt ytterst kortfattat EU:s statsstödsregler.

1.3 Avgränsningar

Uppsatsen kommer inte att beröra de associationsrättsliga definitionerna eller avgränsningarna av ideella föreningar. Här ska bara erinras om att ideella föreningar är alla föreningar som inte är ekonomiska föreningar. Ekonomiska föreningar definieras i föreningslagen (1987:667) (FL) och faller i allmänhet in under begreppen företag/näringsidkare, till skillnad från de ideella. Uppsatsen kommer inte att beröra ekonomiska föreningar, stiftelser eller andra möjliga associationsformer, utan enbart ideella föreningar. Frågan ifall de senare omfattas av viss lagstiftning är dock relevant för ämnet och kommer behandlas när det är nödvändigt (vad betyder t.ex. ”näringsidkare” i 2 kap. 8 § KL?).

Uppsatsen syftar heller inte till att på något sätt granska en kommuns faktiska bidragsverksamhet utan uppehåller sig på en abstrakt nivå.

Av utrymmesskäl behandlar uppsatsen primärkommuner och landsting tillsammans, utan att beröra eventuella skillnader eller konflikter mellan deras respektive kompetens. Sannolikt är detta oproblematiskt då de olika kommuntypernas kompetens lär sammanfalla på området föreningsbidrag, och i vilket fall som helst inte vara konkurrerande⁴. Med ”kommun” åsyftas framöver både primärkommun och landsting.

En kommun kan begagna sig av andra sätt att stödja ideella föreningar än rent ekonomiskt stöd i form av utbetalade bidrag, t.ex. rådgivning, eller borgensåtaganden. Det kan vidare förekomma viss gränsdragnings-

³ Se t.ex. RÅ 1978 Ab 120 där ett fördelningsbeslut av en kommunal nämnd underkändes med grund att det bröt mot de av kommunfullmäktige beslutade riktlinjerna.

⁴ Se t.ex. Kaijser & Riberdahl (1983) s. 88.

problematik avseende kommunala prestationer som i sig inte är förmögenhetsöverföringar (annonsering och sponsring till föreningar). Är det fråga om rent affärsmässiga transaktioner eller innefattar dessa med hänsyn till storleken en ideell del? Uppsatsen kommer av utrymmesskäl enbart behandla renodlat monetärt bidragsstöd, eventuell gränsdragningsproblematik vad gäller sponsring/annonsering berörs heller inte.

Att granska föreningsbidragen mot bakgrund regeringens allmänna krav på objektivitet och saklighet inom den offentliga förvaltningen (1 kap. 9 § RF) hade varit önskvärt men är inte möjligt av utrymmesskäl. Samma förhållande gäller för kravet på god ekonomisk hushållning, 8 kap. 1 § KL.

Bidrag till ideella organisationer som är föremål för särreglering kommer inte heller att behandlas, t.ex. bidrag till politiska partier (2 kap. 9–12 §§ KL) eller ungdomsorganisationer (2 kap. 6 § KBefL).

Den speciella processordningen laglighetsprövning (10 kap. KL) som gäller för kommunala bidragsbeslut kan mycket väl ha en inverkan på kompetensreglernas innehåll men får lämnas till ett annat sammanhang.

1.4 Metod och material

Som framgått i avsnitt 1.2 är uppsatsens syfte att på ett deskriptivt sätt ge en rättssystematisk bild av regleringen kring de kommunala föreningsbidragen samt redogöra för gällande rätt på området.

Vad gäller forskningsläget finns det en stor mängd material att tillgå för ämnet kommunal kompetens i allmänhet, främst i form av offentliga utredningar. Perspektivet som uppsatsen intar – att i sammanhängande form granska den kommunala kompetensen för föreningsbidrag – är dock mig veterligen outforskat. I valet av perspektiv ligger i min mening också uppsatsens värde. Följaktligen blir uppgiftens praktiska tillvägagångssätt att undersöka och värdera den stora mängden tillgängligt material ur ett perspektiv materialet i sig sällan intar. Detta medför viss osäkerhet kring vilka slutsatser som kan dras då de i större utsträckning än önskvärt (och av praktisk nödvändighet) kommer att bygga på tolkningar och kvalificerade

antaganden. Denna problematik kommer att behandlas löpande i texten i största möjliga mån.

Ideella föreningar nämns mycket sällan uttryckligen i lagtext, vare sig associationsrättsligt, kommunalrättsligt eller i annat avseende.⁵ De för uppsatsen viktigaste rättskällorna är i stället därför förarbeten (i synnerhet utredningsbetänkanden) och domstolspraxis.

Vidare är litteraturen på området ett oumbärligt hjälpmedel för att förstå den kommunalrättsliga systematiken och för att hitta relevant praxis.⁶ Litteraturen bidrar dock mer sällan med självständiga resonemang i förhållande till uppsatsens perspektiv.

Av praktiska skäl har jag begränsat mig till material författat efter 1948 års kompetensreform, vilken var den senaste grundläggande ändringen av de kommunala kompetensreglerna.⁷ Då rättsområdets utveckling är evolutionär kommer dock nästan allt material efter 1948 vara av åtminstone principiellt intresse.

För uppsatsens mål torde, mot bakgrund av ovanstående, den rättsdogmatiska metoden vara mest ändamålsenlig då den är just en tolkningslära för att utreda gällande rätt. Följaktligen tillämpas den svenska rättskälleläran; lagstiftning, förarbeten/offentligt tryck, domstolspraxis samt för området relevant litteratur, ungefär i fallande ordning hierarkiskt sett.⁸

1.5 Disposition

Efter det inledande kapitlet redovisas i kapitel 2 den allmänna kommunala kompetensregleringen vad gäller föreningsbidrag. Därefter redogörs för de rättsliga begränsningarna inom den kommunala kompetensen, i princip uteslutande likställighetsprincipen. Uppsatsen avslutas med en diskussion kring ett eventuellt kommunmedlemskap för ideella föreningar.

⁵ Det tydligaste undantaget härifrån torde vara skattelagstiftningen, särskilt inkomstskattelagen (1999:1229) 7 kap.

⁶ Den enorma mängden rättsfall från HFD gör det omöjligt att på egen hand inom uppsatsens ramar granska all tillgängligt praxis.

⁷ Prop. 1990/91:117 s. 7–9.

⁸ Korling & Zamboni (2013) s. 21–26.

2 Rättsliga grunder för kommunala föreningsbidrag

2.1 Regeringsformen

Utgångspunkten för kommunernas handlingskompetens och verksamhet, innefattande föreningsbidrag, finns i regeringsformen.⁹ Kommunernas förekomst fastslås i 1 kap. 7 § RF som stadgar att det i riket finns kommuner på lokal nivå (primärkommuner) och på regional nivå (landsting). Vidare finns det för förvaltningen kommunala förvaltningsmyndigheter, 1 kap. 8 § RF. I första kapitlet återfinns även av intresse den statsrättsliga likställighetsprincipen, 1 kap. 9 § RF.

Den huvudsakliga statsrättsliga regleringen av kommunernas verksamhet återfinns sedan i 14 kap. RF, bland annat den politiska beslutanderätten i kommunerna (14 kap. 1 §) och den kommunala beskattningsrätten (14 kap. 4 §). Den för ämnet mest relevanta bestämmelsen är 14 kap. 2 § där det stadgas att kommunerna sköter lokala angelägenheter av *allmänt intresse* på den *kommunala självstyrelsens* grund. Dessa är de mest grundläggande principerna för den kommunala verksamheten vad avser kompetensfrågor, dels att kommunen ska verka för allmänintresset (i motsats till det enskilda), dels självstyrelsen som är en genomgående bakomliggande förklaring till att en mycket stor del av de kommunala besluten inte är specialreglerade utan i stället föremål för allmänna regler.¹⁰ Verklig självstyrelse kan sägas kräva ett relativt stort rättsligt handlingsutrymme.¹¹

⁹ Lindquist (2011) s. 17.

¹⁰ Lindquist (2011) s. 18.

¹¹ Detta betonas ofta särskilt i behandlingen av de kommunala besvärslagarna, se t.ex. SOU 1971:84 s. 37-39; SOU 2015:24 s. 474-475; och Lindquist (2011) s. 46-54.

2.2 Kompetensregleringens struktur

Gränserna för kommunernas kompetens att befatta sig med diverse angelägenheter regleras på kommunalrättslig nivå genom allmänna regler av generalklausulkaraktär i KL (den allmänna kompetensen) samt genom diverse speciallagstiftning. Speciallagstiftningen består dels av särregleringar för viss kommunal verksamhet, såsom SoL för socialtjänsten och skollagen (2010:800) för skolan. Den består även av vissa kompetensutvidgande regleringar som föreskriver kommunal kompetens där sådan annars inte skulle föreligga. Dessa återfinns primärt i lagen om vissa kommunala befogenheter (2009:47) (KBefL). Vidare avgränsas den kommunala kompetensen genom ett antal allmänna principer, varav de flesta numera är uttryckligen reglerade i KL.

Utgångspunkten för kommunallagens kompetensreglering är det s.k. allmänintresset.¹² Ytterligare avgränsande för den kommunala kompetensen är primärt lokaliseringsprincipen, proportionalitetsprincipen, förbudet mot understöd åt enskild (fysisk person och näringsidkare) och uppgifter som enbart ankommer på annan. Det är ovanstående regler, ur perspektivet ideella föreningar, som behandlas i detta kapitel.

Kommunal kompetens som enbart regleras genom de allmänna reglerna hör normalt till kommunernas fakultativa (frivilliga) verksamhetsområde, medan specialreglerad kompetens oftast (men inte alltid) hör till det obligatoriska området.¹³ T.ex. ska kommunen tillhandahålla socialtjänst inom sitt område (2 kap. 1 § SoL), medan den får ha hand om angelägenheter av allmänt intresse (2 kap. 1 § KL).¹⁴

Det finns också, inom vad som förvisso är kompetensenlig verksamhet, regler som begränsar den kommunala handlingsfriheten. Dessa ska belysas i kapitel 3.

¹² Bohlin (2016) s. 103–104.

¹³ Se t.ex. SOU 1971:84 s. 42–44; och Kaijser & Riberdahl (1983) s. 49–50.

¹⁴ Se t.ex. Bohlin (2016) s. 101–130; von Essen, FT 2010, nr 2, s. 111–120 för koncisa genomgångar. Se också Lindquist & Losman (2011) s. 17–19 för en förteckning över de olika särregleringarna.

2.3 Kompetens kring föreningsbidrag

Kommunala bidrag till det ideella föreningslivet regleras ytterst sällan i speciallagstiftning. Av betydelse för de ideella föreningarna är således i princip bara de allmänna reglerna i kommunallagen. Föreningsbidragen hör följaktligen till kommunernas fakultativa verksamhet.

Bruket av generalklausuler som kompetensbestämningsmetod medför en inneboende elasticitet hos regleringen. Elasticiteten är avsiktlig och syftar till att reglernas innehåll på ett dynamiskt sätt ska kunna anpassas efter föränderliga samhälleliga behov och skillnader i kommunernas förutsättningar. Metoden medför också att precisering och utveckling av regelverket i praxis fyller en mycket viktig funktion.¹⁵

Strukturen hos de allmänna reglerna har i stort varit oförändrad sedan 1948 års kompetensreform, då den allmänna kompetensen utvidgades från att kräva ett s.k. *gemensamhetsintresse* till ett *allmänintresse*.¹⁶ Det mesta offentliga material och doktrin som producerats därefter är därför av intresse, åtminstone vad gäller principiella uttalanden.¹⁷

2.3.1 Allmänintresset

Allmänintresset återfinns sedan 1991 års kommunallag i 2 kap. 1 § KL, som bl.a. stadgar att kommunen får ta hand om angelägenheter som är av allmänt intresse. Bestämmelsen har karaktären av en generalklausul. Avgörande för den kommunala kompetensen är om det är skäligt/ändamålsenligt/lämpligt att kommunen befattar sig med verksamheten i fråga, t.ex. föreningsbidrag. Bedömningen innefattar inte ett kvantitativt moment utan enbart ett kvalitativt – en verksamhet behöver inte beröra en viss kvantitet kommuninvånare för att kommunen ska få befatta sig med den. Att verksamheten berör ett större antal invånare kan dock vara en tydlig indikator på att den är av allmänt intresse. Allmänintresset bör också

¹⁵ Se Prop. 1990/91:117 s. 28; och Kaijser & Riberdahl (1983) s. 45–48.

¹⁶ Se SOU 1947:53 s. 15–99. Det väsentliga i reformen var ett avsteg från ett kvantitativt krav på den kommunala verksamheten, alltså att den ska komma att fylla ett behov hos ett större antal kommuninvånare. Se även SOU 1971:84 s. 32–37.

¹⁷ Se t.ex. Prop. 1990/91:117 s. 28 och SOU 1971:84 s. 39.

betraktas i polaritet med ett enskilt intresse, om ett intresse är enskilt ligger det normalt i sakens natur att det inte är allmänt. Att som kommun stödja ett enskilt intresse kräver särskilt lagstöd¹⁸, exempelvis försörjningsstöd enligt SoL.¹⁹

När är då bidragsstöd till ideella föreningar av allmänt intresse? Frågeställningen är av flera skäl problematisk att på ett heltäckande sätt besvara. Till att börja med är lagstiftningens utformning i sig ett hinder. Regeln är allmänt hållen och själva syftet med den är inte att på ett precist sätt ange gränser för vad som faller in under allmänintresset, utöver de uttryckliga gränser som KL och annan lagstiftning sätter. I stället ska regeln vara dynamisk och anpassningsbar efter förändrade samhällliga förhållanden och skilda kommunala förutsättningar och behov. Ansvaret för avgränsning och precisering av allmänintresset ligger på domstolarna, och dessa beivrar normalt också bara väsentliga avvikelser från de kommunalrättsliga kompetensreglerna.²⁰ Ett betraktelsesätt mer i linje med lagstiftningens syfte är således att snarare ställa frågan om ett bidrag *inte är* kompetensenligt än att ställa frågan om det *är* det.

Vidare är uppsatsens val av studiesubjekt i sig problematisk. Ideella föreningar har, som tidigare nämnt, veterligen aldrig behandlats enhetligt (kontra fysiska personer och företag) ur ett kommunalrättsligt perspektiv, vare sig av lagstiftaren, i praxis eller i doktrin.

Att besvara frågan om ett bidrag till en ideell förening faller inom allmänintresset eller ej får således, rent strikt och i brist på adekvat underlag, göras för varje typ av förening för sig. Givet att de ideella föreningarna är en mycket brokig samling associationer och verksamheter är denna uppgift vare sig praktiskt möjlig eller ändamålsenlig sett till uppsatsens omfång.²¹

Det finns ändå några konkreta ramar för kompetensbedömningen. Att stöd till det ideella föreningslivet *kan* falla in under allmänintresset torde

¹⁸ Lindquist (2011) s. 103.

¹⁹ Se t.ex. Prop. 1990/91:117 s. 149; Kaijser & Riberdahl (1983) s. 44–49; och Bohlin (2016) s. 103–105.

²⁰ Se t.ex. Lindquist (2011) s. 86–87; och SOU 1971:84 s. 39.

²¹ Detta betraktelsesätt som en naturlig följd av lagstiftningens utformning kan t.ex. ses i SOU 1971:84 s. 44 där en uppräkningsmetod avfärdas som olämplig lagstiftningsteknik till förmån för generalklausulmetoden.

vara etablerat sedan lång tid tillbaka. En mycket gedigen genomgång av kommunala befogenheter i praxis har gjorts av Ulf Lindquist²². Av utrymmesskäl ska jag här inte göra ett försök att lista de positivt fastslagna kompetenserna, men som exempel kan nämnas bidrag till idrottsföreningar²³ och kulturlivet²⁴. Kommunen äger inte kompetens att stödja sådan ideell verksamhet där tillträdet till verksamheten är begränsat av faktorer som medlemskap i ett politiskt parti eller en facklig sammanslutning.²⁵

Till vägledning kan också vara, om praxis ej går att finna, den grundläggande tanken om att kommunen inte äger befogenhet att agera på områden som hör till det enskilda näringslivet och är fullt konkurrensutsatta. Kommunens agerandesfär är i stället de områden där privata initiativ normalt sviktar. Detta skulle kunna ge visst stöd för ett antagande om att kommunal kompetens som utgångspunkt föreligger vad gäller bidrag till det ideella föreningslivet. Ideella föreningar har per definition inget vinstsyfte vilket gör dem väsensskilda från företag, varför utrymme bör finnas för kommunen att agera i princip obehindrat.²⁶

Det kan också sannolikt antas att den allmänna kompetensen är vidare för bidrag till ideella föreningar vars verksamhet ligger i nära anslutning till eller liknar kommunal verksamhet som är specialreglerad. Kompetens för bidrag till ideella föreningar som bedriver utbildningsverksamhet bör således analogivis²⁷ kunna vidgas av det faktum att skolverksamheten är en specialreglerad kommunal kompetens^{28, 29}.

Sammanfattningsvis kan alltså inte helt säkra slutsatser dras om kommunala bidrag till en viss typ av ideell verksamhet är kompetensenliga eller inte utan tydligt stöd i praxis. Indikativt för att kompetensenlighet föreligger kan vara att verksamheten ligger långt ifrån det egentliga näringslivets sfär samt om verksamheten ligger i nära anslutning till specialreglerad kommunal kompetens. Då uppsatsens syfte inte är att

²² Lindquist (2011).

²³ Lindquist (2011) s. 320–321.

²⁴ Lindquist (2011) s. 343.

²⁵ RÅ 1981 Ab 268.

²⁶ Prop. 1990/91:117 s. 153; och Lindquist (2011) s. 362–370.

²⁷ SOU 1947:53 s. 63.

²⁸ Se Lindquist (2011) s. 325–338 för en genomgång.

²⁹ SOU 1971:84 s. 43–44.

redovisa en förteckning över bekräftat kompetensliga områden utan i stället titta på generella aspekter, lämnar jag denna problematik därhän.

2.3.2 Lokaliseringsprincipen

Lokaliseringsprincipen återfinns i 2 kap. 1 § KL och säger att kommunen har befogenhet att befatta sig med sådana angelägenheter av allmänt intresse som har anknytning till kommunens eller landstingets *område* eller deras *medlemmar*. Här finns alltså två kompetensmoment, ett territoriellt och ett personellt. Principen följer i territoriellt hänseende av att kommunernas verksamhet grundar sig på en geografisk indelning. I personellt hänseende följer den av att kommunen som gemenskap utgörs av dess medlemmar. Då medlemskap exempelvis är den legala grunden för den kommunala beskattningsrätten (14 kap. 4 § RF) är det en naturlig följd att kommunens medel måste disponeras på så ett sätt som gynnar medlemmarna. Ett rent samhällsintresse utan lokal anknytning är således inte tillräckligt för att kompetens ska föreligga; intresset måste anknyta till kommunen i territoriellt eller personellt hänseende.³⁰

För de ideella föreningarna synes det vara mest väsentligt att bidrag för att vara kompetensliga ska gå till föreningar vars verksamhet kommunmedlemmar har ett intresse i. En rent geografisk anknytning, alltså att föreningen i sitt säte i kommunen eller bedriver en övervägande del av sin verksamhet där, är inte nödvändig. I RÅ 1986 not. 318, som rörde Göteborgs kommun, hade föreningen i fråga sitt säte i Stockholm, men lokaliseringsprincipen ansågs ändå uppfylld i och med att det i Göteborgs kommun bodde cirka 650 föreningsmedlemmar. Deras intresse kring ändamålet för bidraget (en konferens i Göteborg) var alltså tillräckligt. I RÅ 1978 Ab 214 hade Norbergs kommun lämnat bidrag till en förening verksam i en grannkommun (Skinnskatteberg) för en teateruppsättning som skulle äga rum i grannkommunen. Då medlemmar i Norbergs kommun kunde anses ha intresse av uppsättningen som sådan (den handlade om Norberg) och tillika möjlighet att närvara på föreställningarna fann

³⁰ Prop. 1990/91:117 s. 149–150; och Bohlin (2016) s. 22–23 samt s. 108–112.

domstolen att lokaliseringsprincipen var uppfylld. I RÅ 1972 C 56 godkände domstolen (dock två skiljaktiga meningar) bidrag från ett stadsfullmäktige (kommun) till en hemslöjdsförening vars verksamhet omfattade hela länet. Då kommunen låg belägen i länet ansågs kommunen vara behörig att bidra till verksamheten.

Något absolut krav på att föreningen som är föremål för stödåtgärder har sitt säte i den bidragsgivande kommunen eller bedriver sin huvudsakliga verksamhet där finns alltså inte. Svag geografisk anknytning för föreningen kräver dock sannolikt ett desto tydligare intresse för invånarna i den bidragsgivande kommunen, t.ex. så använde Lst i RÅ 1978 Ab 214 uttrycket ”påtagligt intresse”. Speciallagstiftning som undantar från kravet på lokal anknytning finns för vissa områden, men inte för de ideella föreningarna.³¹

2.3.3 Uppgift som ankommer på annan

Kommunernas allmänna kompetens är vidare avgränsad i 2 kap. 1 § KL genom att de inte får ha hand om angelägenheter som *enbart* ska handhas av staten, en annan kommun, ett annat landsting eller någon annan. Denna bestämmelses betydelse är sannolikt mycket liten ur ett föreningsbidragsperspektiv. Bidragen hör, som ovan nämnt, till kommunernas fakultativa uppgifter. Rekviritet ”enbart” i förhållande härtill säger att kommunen för att överskrida sin egen kompetens inte får agera där en annan äger *exklusiv* kompetens, som exempelvis staten vad gäller utrikespolitik. Fakultativa kompetenser kan heller inte, rent logiskt (eller praktiskt), krocka med varandra.

2.3.4 Proportionalitetsprincipen

Proportionalitetsprincipen är en allmän princip för kompetensbedömningar. Den tillämpas uttalat oftast vad gäller lokaliseringsfrågor (se avsnitt 2.3.2), men är likväl ofta en outtalad del av kompetensbedömningen, varför jag behandlar den självständigt. Principen ger i sig ingen ledning för

³¹ Jfr. Bohlin (2016) s. 110-112.

avgränsningen av vad som är en kommunal angelägenhet, utan handlar i stället om en avvägning mellan storleken på kommunala insatser och den nytta insatserna har för kommunen och kommunmedlemmarna. Om bidrag t.ex. går till verksamhet som bara delvis är hänförlig till ett kommunalt intresse, behöver intresset stå i proportion till det ekonomiska åtagandet.³²

I RÅ 1985 2:76 bedömdes en kommuns ekonomiska bidrag till en med landstinget som huvudman bedriven skola som icke-kompetensenligt på grund av bidragets storlek i förhållande till den kommunala nyttan. I RÅ 1999 ref. 67 godkändes ett kommunalt bidrag till ett statligt universitet beläget i en närliggande kommun, med hänsyn till bidragets ändamål och dess begränsade omfattning. I RÅ 2006 ref. 81 bedömde HFD att verksamheten som bidraget avsåg (stöd till ett internationellt vatteninstitut) förvisso föll inom den kommunala kompetensen. Kommunen hade dock behövt säkerställa att bidraget inte i för stor omfattning kom att användas för institutets internationella verksamhet. Ska bidrag gå till internationella ändamål måste dessa vara av någorlunda specifik nytta för kommunen. Följaktligen, med hänvisning till proportionalitetsprincipen, ansågs bidraget inte i tillräckligt stor utsträckning vara av nytta för kommunen.

Inget av de nämnda fallen rör bidrag till ideella föreningar. Det saknas emellertid stöd för att föreningsbidrag skulle behandlas på något avvikande sätt i förhållande till andra kommunala stöd ur ett proportionalitetsperspektiv. Således bör slutsatser som kan dras från dessa fall även gälla föreningsbidrag – det rör sig som nämnt om en allmän princip.

Kan en proportionalitetsbedömning självständigt utgöra grund för att underkänna ett bidrag till en ideell förening enbart med hänvisning till bidragets storlek? Vi tänker oss här ett mångmiljonbidrag till en idrottsförening för drift av en nybyggd arena, ett återkommande praktiskt exempel³³. Sannolikt är svaret nekande. Även om ett föreningsbidrags storlek förvisso kan vara anmärkningsvärt i sin omfattning, kan jag inte utifrån praxis finna grund för att detta faktum enbart skulle göra det

³² Se t.ex. Kaijser & Riberdahl (1983) s. 73; Bohlin (2016) s. 107–108; och Lindquist (2011) s. 103.

³³ Se t.ex. Jörgen Ström: ”Nya arenan kan bli Kalmar FFs fall”, Barometern, <http://www.barometern.se/sporten/nya-arenan-kan-bli-kalmar-ffs-fall/>, besökt 2016-05-20.

kompetensstridigt, så länge bidraget uteslutande är till nytta för kommunen och dess medlemmar. Proportionalitetsbedömning handlar om en avvägning mellan kommunal nytta och ekonomisk insats. I ovan berörd praxis har de kommunala bidragen genomgående bara till viss del varit till nytta för intressen inte hänförliga till kommunen – häri ligger proportionalitetsbedömningen. Skolan som erhöll bidrag i RÅ 1985 2:76 hade t.ex. ett stort antal elever som inte var kommunmedlemmar och vatteninstitutets verksamhet i RÅ 2006 ref. 81 var till alltför stor del internationellt inriktad.

Slutligen ska här nämnas att det finns ett flertal rättsfall där bidrag till föreningar för upprättande av samlingslokaler med kombinerade ändamål underkänts. Enligt Lindquist kan detta ha sin grund i att den kommersiella användningen av lokalerna varit alltför stor i förhållande till den ideella.³⁴ Möjligtvis kan detta resonemang appliceras på driftsbidrag till arenor med mycket omfattande kommersiella utrymmen, men det finns inget egentligt stöd för en sådan slutsats.

2.3.5 Förbud mot understöd till enskild

Det kommunalrättsliga förbudet mot understöd till enskilda är en grundläggande kommunalrättslig tanke som främst ska ses mot bakgrund av att den kommunala verksamheten ska främja allmänintresset. För fysiska personer följer detta implicit av 2 kap. § 1 KL, följaktligen krävs det särskilt lagstöd för stödjande åtgärder riktade mot fysiska personer.³⁵ Förbudet mot stöd till enskilda näringsidkare är reglerat i 2 kap. 8 § KL och kan bara frångås vid synnerliga skäl.

Detta väcker för uppsatsens syfte två frågeställningar. Kan ideella föreningar betraktas som ”enskilda” i allmän bemärkelse, eller gäller förbudet enbart fysiska personer? Och kan ideella föreningar under några förutsättningar vara att betrakta som ”näringsidkare” i kommunalrättslig mening?

Den första frågan bör enkelt kunna avfärdas, främst förstås mot bakgrund av att kommunerna rent faktiskt i mycket stor omfattning genom bidrag

³⁴ Lindquist (2011) s. 270–271.

³⁵ Prop. 1990/91:117 s. 149.

gynnar enskilda ideella föreningar. Som nämnt under avsnitt 2.3.1 finns det i flera fall uttryckligt stöd för att stöd till enskilda föreningar är en kompetenslig kommunal verksamhet, men även i frånvaro av sådant uttryckligt stöd finns det inget material som pekar i riktningen att ”enskilda” i allmän bemärkelse skulle avse något annat än enbart fysiska personer.³⁶

Den andra frågan är något mer svårangripen. Ur ett associationsrättsligt perspektiv råder det inga tvivel om att föreningens ändamål är avgörande för dess klassificering. Således är det fortfarande fråga om en ideell förening, även om denna bedriver viss kommersiell verksamhet, så länge organisationens syfte är ideellt.³⁷ Exempel på detta är merchandise-försäljning och kioskverksamhet i anslutning till evenemangsarenor. Kan en sådan verksamhet – alltså kommersiell verksamhet för ideellt ändamål – innebära att föreningen helt eller delvis i kommunalrättslig mening är att betrakta som näringsidkare? I så fall är rimligtvis följden att föreningsbidrag ska betraktas som stöd till enskilda näringsidkare och därför faller utanför den kommunala kompetensen.

Det synes inte finnas någon särskild kommunalrättslig definition av vad som är en näringsidkare/företag. Det tillgängliga materialet befattar sig i ett kompetensperspektiv enbart med frågan hur kommunens verksamhet (kommunen som aktör) avgränsas gentemot näringslivets område, inte vad som i sig utgör näringsverksamhet.³⁸ Således bör det gängse synsättet vara att tillämpa även inom kommunalrätten; företag/näringsidkare är sådana aktörer som verkar för ett vinstintresse på en konkurrensutsatt marknad, och ideella aktörer sådana som verkar för ett ideellt ändamål. Föreningsbidrag bör alltså inte föranleda att 2 kap. 8 § kan tillämpas, även om föreningen som är föremål för bidraget bedriver kommersiell verksamhet inom ramen för sitt ideella ändamål.

³⁶ Se t.ex. Lindquist & Losman (2011) s. 22–23.

³⁷ Mallmén, Lagen om ekonomiska föreningar (30 april 2012, Zeteo), kommentaren till 1 kap. 1 §.

³⁸ Jfr. SOU 1982:20 där frågan inte berörs överhuvudtaget.

2.3.5.1 Statsstöd

EU:s statsstödsregler (artikel 107–108 FEUF) berörs vanligen i samband med 2 kap. 8 § KL då även dessa enligt huvudregeln innebär ett förbud för det allmänna att stödja enskilda näringsidkare. Frågan som behöver besvaras är helt enkelt ifall det föreligger begreppsöverensstämmelse mellan ”företag” i FEUF och ”näringsidkare” i KL. Jag kan inte finna stöd för att tro något annat, även om en sådan likformighet inte nödvändigtvis bör tas för given.³⁹ Kommuner bör dock vara uppmärksamma i fall där den ideella förening som erhåller stöd är verksam inom ett område som är konkurrensutsatt, alltså där det förekommer båda ideella och kommersiella aktörer.⁴⁰ Vidare kan bidrag med en ideell förening som recipient vara att betrakta som statsstöd i fall det indirekt kan anses gynna/komma ett företag till godo.⁴¹

³⁹ Se Bohlin (2016) s. 129.

⁴⁰ Se 2004/114/EG: Kommissionens beslut av den 29 oktober 2003 om den stödordning som Nederländerna planerar att genomföra till förmån för småbåtshamnar utan vinstsyfte i Nederländerna (Text av betydelse för EES) [delgivet med nr K(2003) 3890].

⁴¹ Se t.ex. Kammarrätten i Stockholm, mål 1745-11, dom 2012-01-31.

3 Inomkompetensmässiga begränsningar

3.1 Allmänt

De regler/principer som begränsar kommunernas handlingsutrymme kring förvisso kompetensliga bidrag är likställighetsprincipen (2 kap. 2 § KL), självkostnadsprincipen (8 kap. 3 c § KL) och principen om förbud mot retroaktiva beslut (2 kap. 3 § KL). Vi har alltså i detta skede redan kunnat konstatera att bidraget som sådant är lagligt. Endast likställighetsprincipen kommer att behandlas här då de övriga principerna nästan uteslutande bara är tillämpliga på kommunala avgifter och således faller utanför uppsatsens syfte.⁴²

2 kap. 2 § KL stadgar att kommuner ska behandla sina medlemmar lika om det inte finns sakliga skäl för något annat. Kravet på likabehandling är inte absolut (en avvikelse från likställighetsprincipen ska vara väsentlig för att underkännas av domstol)⁴³, men lika fall ska i huvudsak behandlas lika⁴⁴. Avsteg härifrån kräver i princip lagstöd.

Principen kommer inte från någon sorts jämlikhetstanke utan har i stället associationsrättsliga tankebanor som grund. Kommunen bör som association förhålla sig neutral och objektiv till sina medlemmar vad gäller rättigheter och skyldigheter (närmast ett slags quid pro quo-tänk). Tankegången blir som mest tydlig mot bakgrund av att medlemmarna genom den kommunala beskattningen direkt finansierar en stor del av den kommunala verksamheten.⁴⁵

⁴² Se t.ex. Bohlin (2016) s. 107–108.

⁴³ Lindquist (2011) s. 86.

⁴⁴ Se Bohlin (2016) s. 144–145.

⁴⁵ Se t.ex. Lerwall (2012) s. 164–165; och SOU 2015:24 s. 499–500.

Som framgår av lagtexten gäller likställighetsprincipen för kommunen bara i förhållande till dess medlemmar, den triggas s.a.s. av medlemskapet.⁴⁶ Kommunmedlemskapet är betydelsefullt för all kompetensreglering⁴⁷ (särskilt lokaliseringsprincipen, som visats ovan), men ska här beskrivas närmare för förståelsen av likställighetens innebörd för föreningsbidragen. Efter det behandlas principens sakliga innehåll.

3.2 Kommunmedlemskap för ideella föreningar

Enligt 1 kap. 4 § KL är kommunmedlem den som är folkbokförd i kommunen eller den som där äger fast egendom. Folkbokföringen gäller givetvis bara fysiska personer, men innehavet av fast egendom kan grunda medlemskap även för juridiska personer. Därmed kan alltså ideella föreningar vara kommunmedlemmar med fastighetsinnehav som grund. Den viktigaste rättsverkningen av medlemskapet är, förutom att likställighetsprincipen och lokaliseringsprincipen blir tillämpliga, klagorätt över de kommunala besluten.

Ett kommunmedlemskap för ideella föreningar har diskuterats och föreslagits tidigare⁴⁸ och har senast varit aktuellt i SOU 2015:24 där ett utökat medlemskap föreslås för ideella föreningar med grund i en geografisk anknytning till kommunen ifråga.⁴⁹ Utgångspunkten för frågan har dock varit föreningarnas klagorätt och inte primärt likställighetsfrågan. Å andra sidan har det faktum att ideella föreningar ofta är föremål för bidrag anförts som skäl för att de ska ha klagorätt.⁵⁰

Vid en första anblick framstår alltså medlemskapsfrågan som ytterst väsentlig beträffande bidrag till de ideella föreningarna. Är föreningarna inte medlemmar kan de ju formellt sätt inte omfattas av likställighetsprincipen

⁴⁶ Motsatsvis finns det alltså inga principiella hinder mot att särbehandla icke-medlemmar, se t.ex. RÅ 1987 ref. 17.

⁴⁷ Se t.ex. SOU 2015:24 s. 503–504.

⁴⁸ Se SOU 1982:41 s. 305–306.

⁴⁹ Se SOU 2015:24 s. 513–515.

⁵⁰ Se SOU 1981:41 s. 98–100.

och kommunerna kan fördela bidrag till dem utan denna rättsliga begränsning.

En sådan slutsats ger dock en inkorrekt bild av praxis, som kommer framgå i avsnitt 3.3.1. Detta följer av att likställighetsprincipen först kommer in som ett andra steg i en bedömning av ett bidrags laglighet. I det första steget har det redan fastslagits att bidraget som sådant är kompetensenligt. Avgörande för den bedömningen har då ursprungligen varit kopplingen till de fysiska personer som är kommunmedlemmar och i sin tur har ett intresse av föreningens verksamhet. På så sätt kommer en särbehandling av en ideell förening per automatik vara en särbehandling av en fysisk kommunmedlem, oavsett vem som juridiskt sett är mottagare av bidraget. Att det formellt sett inte är föreningarna som är subjekt i bedömningen påverkar således inte principens tillämplighet på bidragen, men det är alltså aldrig organisationernas likabehandling som åsyftas i praxis.

Otydligheten kring vilket subjekt som egentligen är föremål för likställighetsbedömningen kan illustreras av en kammarrättsdom⁵¹. I målet är frågan som bedöms av domstolen uttryckligen *likabehandling av idrottsföreningar*. Trots det hänvisas till 2 kap. 2 § KL som laglig grund för bedömningen, även om föreningarna i fråga inte konstateras vara kommunmedlemmar.

Mot bakgrund av detta torde medlemskap eller icke-medlemskap för ideella föreningar vara irrelevant för *att* kunna tillämpa likställighetsprincipen på föreningsbidrag, en annan sak är om ett medlemskap skulle kunna förändra *hur* principen tillämpas (se kapitel 4).

3.3 Likställighetsprincipen för föreningsbidrag

Här ska nu, sedan det konstaterats att likställighetsprincipen kan tillämpas på föreningsbidrag, ses närmare på den praktiska tillämpningen. För att

⁵¹ Kammarrätten i Stockholm, mål 1745-11, dom 2012-01-31.

förstå tillämpningsmetoden utifrån uppsatsens perspektiv inleds detta med en ansats till en förklaring av den. Därefter redogörs för relevant praxis på området.

Den allmänna utgångspunkten för likställighetsprincipen är att lika fall ska behandlas lika och olika fall inte får behandlas lika.⁵² Tillämpningen kräver att kommunmedlemmarna kan anses befinna sig i *samma situation*.⁵³ Vid avsteg härifrån krävs objektiva och sakliga skäl, annars är det fråga om en otillbörlig särbehandling.⁵⁴ Det rör sig alltså om två steg; en lika-behandlings- och, om nödvändigt, en saklighetsbedömning.

Likställighetsbedömningen inleds följaktligen med att bestämma vad som ska jämföras; vad som är lika respektive olika fall. För bidrag till ideella föreningar bör den relevanta jämförelsen vara föreningar inom samma verksamhetsområde. Åtminstone är det på det sättet som praxis får uppfattas, även om jämförelsebedömningen inte i något fall berörs direkt i domskälen. T.ex. jämförs studieförbund i RÅ 1981 Ab 52 och RÅ 1981 2:73, pensionärsföreningar i RÅ 1974 A 1888 och RÅ 1971 ref. 1, o.s.v. Inom samma verksamhetsområde får kommunen sedan inte gynna en viss organisation framför en annan.⁵⁵

Varför jämförs föreningarna, och därmed indirekt de fysiska kommunmedlemmarna, inom samma verksamhetsområde? Sannolikt är det en följd av den faktiska bidragsverksamheten från kommunens sida. En kommun har typiskt sett särskilda bidragsverksamheter för varje typ av ideellt ändamål, t.ex. stöd till pensionärsföreningar, stöd till barn- och ungdomsverksamhet, stöd till kulturändamål, o.s.v.⁵⁶ Att göra jämförelsen inom verksamhetsområdet förefaller naturligt – föreningarna, och därmed medlemmarna, som uppfyller kraven för respektive bidragsverksamhet ”konkurrerar” ju om samma medel och befinner sig således i en faktiskt *jämförbar position*. Det kan också antas att medlemmarna i dessa föreningar

⁵² Lerwall (2012) s. 171.

⁵³ Prop. 1990/91:117 s. 149.

⁵⁴ Lerwall (2012) s. 184.

⁵⁵ SOU 1971:84 s. 41.

⁵⁶ Se t.ex. Kalmar kommun: föreningsbidrag, <<http://www.kalmar.se/Invanare/Fritid-och-kultur/Foreningservice/Foreningsbidrag/>>, besökt 2016-05-19.

har liknande intressen och följaktligen ett speciellt intresse av att likabehandlas.

Likabehandling av föreningar inom samma verksamhetsområde ter sig, med ovanstående i beaktande, begripligt när det är frågan om att *fördela* ett visst anslaget bidrag, vilket också framgår av praxis (se nedan). Med fördela menas det som torde vara det vanligaste förfarandet, där kommunfullmäktige tilldelar en nämnd en viss begränsad budget att dela upp mellan bidragssökande organisationer efter fastslagna riktlinjer.

Men hur ska man resonera kring likabehandling och en jämförbar position när det inte är fråga om att *fördela* ett budgetanslag mellan sökande föreningar? Vi tänker oss här situationen att kommunfullmäktige genom ett särskilt riktat beslut ekonomiskt stöder en ideell förenings verksamhet. Svårigheten kan kanske belysas genom ovan nämnda kammarrättsdom⁵⁷.

I målet hade kommunfullmäktige tilldelat två föreningar bidrag om 14 miljoner kronor per år för verksamhet i en nyuppförd sporthall. Klaganden anförde att det förelåg stora skillnader mellan det av kommunen beslutade bidraget och förfarandet när andra idrottsföreningar får bidrag för sin verksamhet, och att idrottsföreningarna därför inte likabehandlats av kommunen. Kommunen invände att klaganden inte visat på vilket sätt bidraget hade inneburit att andra föreningar hade missgynnats. Idrottsanläggningen skulle vara till nytta även för andra föreningar och kommunen kommer också att bereda andra medlemmar samma nyttigheter. I första instans bedömdes avsteget från det normala förfarandet för bidrag till idrottsföreningar medföra att likställighetsprincipen kränkts. Kammarrätten delade dock inte bedömningen och friade kommunen på likställighetspunkten.

Det är svårt att utläsa vad som varit avgörande för domslutet, förutom att kommunen i likabehandlingshänseende ansetts vara fri att frångå det normala förfarandet vid bidragstilldelningen (detta baserades på medlemstal och deltagande). Ansåg domstolen att ingen kommunmedlem missgynnats av beslutet i och med att det rent faktiskt inte förelåg någon konkurrenssituation från andra idrottsföreningar om medel, och att det

⁵⁷ Kammarrätten i Stockholm, mål 1745-11, dom 2012-01-31.

därmed inte ö.h.t går att ställa upp en relevant jämförelse? Eller hade ingen missgynnats för att ett liknande förfarande från kommunens sida skulle vara tillgängligt för andra idrottsföreningar? Den senare förklaringen skulle i så fall kunna tänkas bygga på att den relevanta jämförelsen inte är idrottsföreningar i allmänhet utan idrottsföreningar som ska bygga en idrottshall. Frågan förtjänar större utrymme, men får tyvärr lämnas till en annan senare framställning.

Om det kan konstateras att det föreligger en särbehandling måste den grundas i sakliga skäl. Vad sakliga skäl är framgår inte av lagtexten. Frågan synes heller inte ha preciserats i praxis ur ett föreningsbidragshänseende. I frånvaro av en fast grund för vad som är sakliga skäl får bedömningen falla tillbaka på lagstiftningens syfte.⁵⁸ Då föreningsbidragen regleras KL:s allmänna kompetensbestämmelser, d.v.s. allmänintresset, bör detta innebära att en osaklig särbehandling i bidragshänseende är en sådan som inte syftar till att främja ett allmänt samhällligt intresse inom kommunen. Syftar utdelningen av i sig kompetensliga föreningsbidrag till att främja allmänintresset, trots att utdelningen innebär en särbehandling, bör den sålunda anses vara laglig. Detta är förstås oerhört vagt, men underlag för att säga något mer handfast saknas.

3.3.1 Praxis kring likställighet

Likställighetsprincipen har varit uppe för domstolsbedömning vid ett flertal gånger vad gäller föreningsbidrag.

Principen har i *RA 1971 ref. 30* (bidrag till pensionärsförening) inte ansetts hindra att ett tillgängligt bidrag odelat tilldelas *en* organisation på ett visst verksamhetsområde, med uteslutande av andra faktiska eller potentiella sökande. Förutsättningen för ett sådant förfarande är i likställighets-hänseende att organisationens verksamhet ska stå öppen för alla pensionärer på lika villkor, oavsett medlemskap i den organisation som mottagit bidraget. Lavin menar att utgången sannolikt berodde på att sökande

⁵⁸ Lerwall (2012) s. 188.

föreningar sett till verksamhetsområde och verksamhetens art inte varit jämförbara.⁵⁹

I *RA 1962 ref. 11* upphävde domstolen ett beslut om bidrag till folkpensionärsförening. Beslutet ansågs inte innefatta en garanti för att alla folkpensionärer i kommunen skulle komma få att ta del av den finansierade aktiviteten, då medlemskap i den mottagande föreningen hade fordrats för deltagande. Här hade vi att göra med ett särskilt beslut av kommunfullmäktige (d.v.s. inte en fördelning av ett på förhand givet anslag) och jämförelsen som gjordes var som det synes alla folkpensionärer i kommunen. Anslaget behövde vara på likvärdiga villkor tillgängligt för alla fysiska kommunmedlemmar tillhörande samma ideella verksamhetsområde. Avgörande var sannolikt att kostnaden för medlemskap i den förmånstagande föreningen var för hög.

I *RA 1971 ref. 1* underkändes kommunens beslut av anslagsfördelning med grund i att dess egna regelverk för bidragstilldelningen föreskrev att bidragsmottagande organisation måste vara en distriktsorganisation ansluten till en särskilt utpekad riksorganisation. Detta medförde att medlemmar i en annan distriktsorganisation missgynnades vid bidragstilldelningen. Att mottagande verksamhet i och för sig skulle vara öppen för alla kommunmedlemmar inom verksamhetsområdet – återigen pensionärsförening – inverkade inte på domslutet. Enligt Lavin torde en odelad tilldelning bara kunna accepteras i fall ansökande föreningars aktiviteter och verksamhetsområde är av ungefär samma slag.⁶⁰

I ytterligare ett fall, *RA 1974 A 1888*, där hela det tillgängliga bidraget tilldelades *en* pensionärsorganisation fann domstolen att likställighetsprincipen inte kränkts, då klaganden ej kunnat visa att de utdelade medlen enbart skulle komma mottagarorganisationens medlemmar till del. Att bidraget tidigare år delats upp mellan de sökande organisationerna saknade betydelse. Detta verkar tydligt tala för att, som tidigare nämnt, att även om (folkpensionärs-) föreningarna i sig är mottagare

⁵⁹ Lavin, FT 1975, nr 6, s. 291.

⁶⁰ Lavin, FT 1975, nr 6, s. 290.

av ett bidrag, så avser likställighetsbedömningen inte föreningarna som subjekt. Subjektet i bedömningen är i stället folkpensionärerna.

I *RA 1976 Ab 513* anförde klaganden att kommunens beslut om tilldelade bidrag till studieorganisationer varit orättvist fördelat i förhållande till organisationernas verksamhet, vilket domstolen lämnade utan bifall. Slutet ska enligt Lindquist inte tolkas så att kommunen helt fritt kan besluta om bidragens fördelning, den får t.ex. inte göras på ett sätt som innebär ett partipolitiskt ställningstagande (studieorganisationerna är i hög utsträckning politiskt orienterade).⁶¹

I *RA 1988 ref. 133* underkändes de kommunala riktlinjerna för bidrag till studieorganisationer då en tillämpning av riktlinjerna medförde en avsevärd skillnad i storleken på de tilldelade bidragen mellan föreningar tillhörande olika studieförbund, trots att föreningarna bedrev i princip identisk verksamhet.

Även i *RA 1983 2:69* underkändes en bidragsfördelning mellan olika studieförbund med grund att det förelåg en avsevärd skillnad i bidragens storlek trots att verksamheternas studietimmar var snarlika i antal.

I *RA 1981 2:73* hade kommunen dragit in instruktörsbidrag för ett av tre studieförbund som tidigare erhållit ett sådant. Skälen var enligt kommunen ekonomiska samt att det räckte med två instruktörer i kommunen. Domstolen fann att det förelåg en särbehandling då den drabbade föreningen kunde uppvisa ett större antal studietimmar än en av föreningarna som fick behålla bidraget. Kommunen kunde inte anföra sakliga skäl för särbehandlingen och beslutet ansågs således strida mot likställighetsprincipen.

Att kommunen differentierar bidragsnormerna efter organisationens storlek för föreningar inom samma verksamhetsområde har inte ansetts bryta mot likställighetsprincipen, *RA 1981 Ab 52*.

Kortfattat kan alltså sägas att bidrags laglighet kräver att tillgång till den förmånstagande verksamheten för kommunmedlemmarna inte är alltför begränsad och att tillämpning av kommunernas egna fördelningsnormer måste leda till ett någorlunda rättvist utfall.

⁶¹ Lindquist (2011) s. 336.

4 Avslutande reflektioner

De yttre kompetensgränserna för den kommunala bidragsverksamheten verkar tämligen oproblematiska juridiskt betraktat, även om de ter sig svårgripbara vid en första anblick. Om allmänintresset som enda huvudsakliga kompetensavgränsning för föreningsbidragen är en lämplig ordning eller inte är en statsvetenskaplig fråga (bör det allmänna ö.h.t. stödja föreningsverksamhet eller ska den stå på egna ben?) snarare än en juridisk sådan. Lagstiftningen som sådan förefaller ändamålsenlig sett mot bakgrund av den grundlagsfästa kommunala självstyrelsen.

Hur skulle en eventuell lagändring som utökar medlemskapet för de ideella föreningarna påverka likställighetsprincipens tillämpning? Förarbetena ger ingen indikation på att någon annan förändring än föreningarnas klagorätt är avsedd eller förutspådd.

Jag finner otydligheten kring vilket subjekt principen tillämpas på något otillfredsställande – domstolarna talar om likabehandling av föreningar, fast ändå inte. En förändring av medlemskapet kan förhoppningsvis leda till större klarhet rent semantiskt, men också förenkla likabehandlingsjämförelsen. Det är mer lättbegripligt att jämföra föreningarna i sig än de fysiska kommunmedlemmar som har ett intresse i dem.

Lagligheten i att inte dela upp ett bidrag med flera sökande har i praxis grundats i att någon särbehandling av de fysiska kommunmedlemmarna inte föreligger så länge dessa i princip har lika tillträde till den finansierade verksamheten. Detta resonemang ter sig svårsmält om föreningarna i sig skulle komma att vara subjekt i likställighetsbedömningen. I så fall bör åtminstone bedömningen behöva motiveras med sakliga skäl; ett odelat bidrag i en konkurrenssituation kan knappast anses vara en likabehandling av föreningarna.

Om detta leder till att tillämpningens utfall förändras är mer tveksamt. Lagmotiven talar givetvis i sig mot detta.

Emot en förändring av principens tillämpning kan också peka att praxis inte i några fall tar upp om en förening i det konkreta fallet skulle vara

kommunmedlem per fastighetsinnehav – den aspekten förefaller irrelevant för domstolen trots att frågan om likställighet är för hand. Att nonchalera frågan skulle dock med en lagändring på ett uppenbart sätt gå emot lagens ordalydelse.

Käll- och litteraturförteckning

KÄLLOR

Tryckta källor

Offentligt tryck

Sverige

Utredningsbetänkanden

SOU 1947:53 Kommunallagskommitténs betänkande.

SOU 1971:84 Kommunal kompetens.

SOU 1982:20 Kommunerna och näringslivet.

SOU 1982:41 Överklagande av kommunala beslut.

SOU 2015:24 En kommunallag för framtiden.

Propositioner

Prop. 1990/91:117 om en ny kommunallag.

Elektroniska källor

Kalmar kommun: föreningsbidrag, <<http://www.kalmar.se/Invanare/Fritid-och-kultur/Foreningsservice/Foreningsbidrag/>>, besökt 2016-05-19.

Kalmar kommun: Stöd till kulturföreningar,

<http://www.kalmar.se/Kalmar%20kommun/Invanare/fritid_kultur/kulturforeningar.pdf>, besökt 2016-05-19.

Mallmén, Anders: Lagen om ekonomiska föreningar: en kommentar, i Zeteo (30 april 2002), 2016-05-16.

Ström, Jörgen: ”Nya arenan kan bli Kalmar FFs fall”, Barometern,

<http://www.barometern.se/sporten/nya-arenan-kan-bli-kalmar-ffs-fall/>,

besökt 2016-05-20.

LITTERATUR

Bohlin, Alf (2016). *Kommunalrättens grunder*. Wolters Kluwer.

Kaijser, Fritz & Riberdahl, Curt (1983). *Kommunallagarna*. 2,

Kommunallagen m m. Kommunförb.

- Korling, Fredric & Zamboni, Mauro (red.) (2013). *Juridisk metodlära*. 1. uppl. Lund: Studentlitteratur
- Lavin, Rune (1975), 'Den kommunala likställighetsprincipen', *Förvaltningsrättslig tidskrift*, s. 282-294
- Lerwall, Lotta (2012), 'Den kommunala likställighetsprincipen', i: Marcusson, Lena m.fl. (red.), *Offentlighetsprinciper*, Iustus s. 163–194.
- Lindquist, Ulf (2011). *Kommunala befogenheter: en redogörelse för kommuners och landstings allmänna befogenheter enligt lag och rättspraxis*. Norstedts juridik.
- Lindquist, Ulf & Losman, Sten (2011). *Kommunallagen: en handbok med lagtext och kommentarer*. Norstedts juridik.
- von Essen, Ulrik (2010), 'Rättsliga ramar för kommunernas näringsverksamhet' *Förvaltningsrättslig tidskrift* s. 110-120.

Rättsfallsförteckning

Högsta förvaltningsdomstolen (tidigare Regeringsrätten)

RÅ 1962 ref. 11

RÅ 1971 ref. 1

RÅ 1971 ref. 30

RÅ 1972 C 56

RÅ 1974 A 1888

RÅ 1976 Ab 513

RÅ 1978 Ab 120

RÅ 1978 Ab 214

RÅ 1981 2:73

RÅ 1981 Ab 52

RÅ 1981 Ab 268

RÅ 1983 2:69

RÅ 1985 2:76

RÅ 1986 not 318

RÅ 1987 ref. 17

RÅ 1999 ref. 67

RÅ 2006 ref. 81

Övriga domstolar

Kammarrätten i Stockholm, mål 1745-11, dom 2012-01-31.