



Karolina Alveryd
Utredare
Juridiska fakultetskansliet

Regeringskansliet
(Arbetsmarknadsdepartementet)
103 33 Stockholm

Remiss: Departementspromemoria Ett gemensamt ansvar för mottagande av nyanlända

Juridiska fakultetsnämnden vid Stockholms universitet tillstyrker inte att förslaget läggs till grund för lagstiftning.

Den föreslagna lagstiftningen är ytterst angelägen och fakultetsnämnden har full förståelse för att det brådskar med en reglering avseende omhändertagandet av ett kraftigt ökat antal nyanlända. Från ett politiskt perspektiv kan det då vara motiverat att snabbt få ny lagstiftning på plats och sedan ändra, komplettera och justera denna efter hand. Från en juridisk synvinkel är detta emellertid inte att föredra, och det är enbart utifrån detta perspektiv som fakultetsnämnden yttrar sig.

Fakultetsnämnden delar utredningens bedömning att den föreslagna regleringen är förenlig med regeringsformen (RF), dvs. att förslaget inte på ett otillåtet sätt inskränker den kommunala självstyrelsen.

Den föreslagna regleringen är emellertid mycket ingripande för *kommunerna*, som kan komma att åläggas att ta emot fler nyanlända än vad de efter frivilliga överenskommelser kan acceptera. Regleringen är även ingripande för *de nyanlända*. Dessa är visserligen inte skyldiga att acceptera en anvisad kommun. Men, den som avböjer en anvisning, t.ex. för att han eller hon saknar social förankring i den aktuella kommunen, förlorar sin rätt till bistånd och även rätten att bo kvar i anläggningsboendet. Därmed tillhör den som tackat nej inte längre målgruppen för den föreslagna lagen, vilket betyder att han eller hon inte har möjlighet att få en ny anvisning till en annan kommun. Den nyanlände är då hänvisad till att lösa detta på egen hand.

Mot denna bakgrund skulle det vara önskvärt med en något fylligare lagstiftning än den som föreslås. Utgångspunkten i förslaget är i stället att viktiga frågor ska regleras genom

Juridiska fakultetsnämnden

förordning eller, i huvudsak, myndighetsföreskrifter. När det gäller subdelegation föreskrivs i 8 kap. 10 § RF endast att om riksdagen överlåter viss kompetens till regeringen så kan den också medge att regeringen delegerar denna till kommun eller förvaltningsmyndighet. Någon begränsning är inte föreskriven för denna möjlighet att föra befogenheten vidare. Samma typer av föreskrifter som regeringen kan meddela med stöd av delegation synes alltså kunna beslutas av en förvaltningsmyndighet efter subdelegation.

Möjligheten till subdelegation framstår således som stor, i det närmaste obegränsad. Detta är emellertid inte avsikten. I motiven till RF förutsätts att regeringen i allmänhet endast överlåter en del av den normgivningskompetens den erhållit till förvaltningsmyndigheter och att dessa således endast får i uppdrag att besluta föreskrifter som *mera i detalj* fyller ut regeringens bestämmelser.¹ Meningen är att förvaltningsmyndigheter (och kommuner) inte ska ges rätt att utfärda lika ingripande eller väsentliga föreskrifter som regeringen. Det finns således en *underförstådd begränsning* när det gäller arten av de föreskrifter som ska kunna meddelas efter subdelegation. Att detta inte på något sätt kommit till uttryck i grundlagstexten är olyckligt.²

Det finns därför betänkligheter mot att de tilltänkta föreskrifterna meddelas på myndighetsnivå. Förvisso är gränsen för vad som inte kan överlämnas åt en förvaltningsmyndighet att reglera delvis oklar.³ Vid bedömningen härav bör emellertid även vägas in att delegationen av normgivningskompetens i möjligaste mån korresponderar med den funktionsfördelning som kommer till uttryck i RF. Dessutom bör beaktas att inte samtliga befogenheter koncentreras till ett visst subjekt. Det får anses olämpligt att ett och samma organ beslutar föreskrifter av ingripande natur och sedan själv är det organ som ska tolka och tillämpa dessa föreskrifter. Även detta talar för viss restriktivitet när det gäller subdelegation till myndigheter, vilka normalt är de som ska tillämpa föreskrifterna.

Den ledande tanken i RF:s fördelning av normgivningen är att den faktiska regleringen normalt ska spegla den *funktionsfördelning* som görs i RF mellan olika offentliga subjekt.⁴ Grundtanken är alltså att en lag ska innehålla huvuddragen av regleringen på ett område och att regeringen endast ska bemyndigas att meddela närmare föreskrifter i vissa avseenden samt medges rätt att subdelegera till myndighet (eller kommun) att utfärda ytterligare detaljbestämmelser i frågan. Avsteg från detta måste sedan göras när det handlar om föreskrifter som förutsätter lokal förankring eller är av mer teknisk karaktär. Däremot bör inte frågor av mera grundläggande natur där det politiska momentet typiskt sett dominerar regleras på myndighetsnivå, och i vissa fall inte heller genom förordningar. De föreskrifter som avses utfärdas med stöd av nu föreslagna bemyndigande kan hävdas vara av just detta slag. Ett genomförande av förslaget innebär därmed att riksdag och

¹ Prop. 1973:90 s. 320. Se även prop. 1975:8 s. 45.

² Jfr Sterzel, *Författning i utveckling*, 1998, s. 170.

³ Jfr Holmberg m.fl., *Grundlagarna*, 2012, s. 403 ff.

⁴ Jfr prop. 1973:90 s. 209 ff. och 320. Se även Holmberg m.fl., *Grundlagarna*, 2012, s. 403 ff.

regering avhänder sig en viktig del av det övergripande ansvaret för och kontrollen över verksamheten och därmed en del av sin ledande ställning. I sammanhanget bör erinras om att den som överlåter en kompetens att besluta föreskrifter inte kan bestämma hur mottagaren ska utnyttja sin normgivningskompetens.⁵

En i sammanhanget kanske viktigare invändning är att den föreslagna lagtexten är otydlig på vissa punkter. Särskilt kan pekas på att en kommun är skyldig att efter anvisning "ta emot" en nyanländ för "bosättning" (4 §). Tanken leds här till ett permanentboende i hyresrätt. Många kommuner kommer emellertid inte att kunna erbjuda detta. Att, som utredningen gör, utgå från att kommunerna kommer att klara detta med hänvisning till vissa bestämmelser av mer målsättningskaraktär i bostadsförsörjningsansvarslagen, kommunallagen och socialtjänstlagen, förefaller väl optimistiskt. I författningskommentaren anges emellertid att det inte ställs några krav avseende typ av bosättning och att kommunerna kan avgöra hur skyldigheten ska fullgöras. Man skulle här kunna tänka sig att en kommun väljer att uppfylla sin skyldighet genom boende på förläggning, hotell eller husvagnspark. Sådant boende, som till sin karaktär är tillfälligt, synes emellertid inte vara vad som åsyftas. Enligt fakultetsnämnden bör det tydliggöras om syftet är att snabbare fördela ut de nyanlända i kommunerna, oavsett hur mottagandet ser ut, eller om det primära är att skapa förutsättningar för ett "riktigt" boende och som en följd av detta en etablering i kommunen. Med andra ord bör kommunernas skyldigheter avseende mottagandet preciseras i lagtexten.

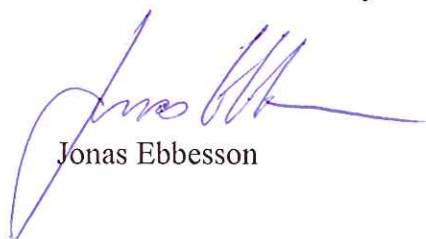
Då nyss nämnda bestämmelse (4 §) är ovillkorligt utformad inställer sig vidare frågan vad som händer om en kommun inte kan erbjuda någon form av boende. Detta bör regleras i lagen. Detta blir särskilt viktigt eftersom det kan förutses att vissa kommuner kommer att vara ovilliga att koncentrera tilldelningen av bostäder till nyanlända framför de kommunmedlemmar som under en längre tid stått i kö för en hyresrätt. I detta sammanhang kan även noteras att utredningen inte berör frågorna om den föreslagna lagstiftningen förutsätter följdändringar när det gäller bestämmelser om förtur respektive hur förslaget kan komma att inverka på meddelade kommunala beslut/föreskrifter om tilldelning av bostäder.

Av förslagets 5 § följer att regeringen kan (kommer att) överlåta åt vissa förvaltningsmyndigheter att besluta om anvisning. Härvid ska hänsyn tas till bland annat kommunens arbetsmarknadsförutsättningar, befolkningsstorlek och det sammantagna mottagandet av nyanlända. Någon närmare ledning avseende vad som avses med arbetsmarknadsförutsättningar och hur befolkningsstorleken ska tillåtas inverka ges emellertid inte. Detta framstår som en brist, inte minst mot bakgrund av att kommunerna inte kan överklaga besluten (7 §).

⁵ Se vidare von Essen, Kommunal normgivning, 2000, s. 153 ff. och Eklundh i Myndigheternas normgivning s. 62.

Inte heller de nyanlända kan överklaga ett beslut om anvisning (7 §). Som nämnts ovan är dessa inte skyldiga att acceptera en anvisad kommun. Den som avböjer en anvisning, t.ex. för att denne saknar social förankring i den aktuella kommunen, förlorar emellertid sin rätt till bistånd och även rätten att bo kvar i anläggningsboendet. Därmed tillhör den som tackat nej inte längre målgruppen för den föreslagna lagen, vilket betyder att han eller hon inte har möjlighet att få en ny anvisning till en annan kommun. Mot denna bakgrund kan det överklagandeförbud som föreslås framstå som tveksamt. Samtidigt anges inte i den föreslagna lagen att någon hänsyn ska tas till den aktuella individen, varför en överprövning efter överklagande inte blir meningsfull.

Remissvaret har på fakultetsnämndens uppdrag beslutats av dekanus, professor Jonas Ebbesson. Yttrandet har beretts av professor Ulrik von Essen. Föredragande har varit utredare Karolina Alveryd. Yttrandet har expedierats av Juridiska fakultetskansliet.



Jonas Ebbesson



Karolina Alveryd