



Datum

2019-08-30

Vår referens

Frida De Oliveira Lundquist

Planeringssekreterare

Frida.DeOliveira-Lundquist@malmo.se

Tjänsteskrivelse**Remiss från Kulturdepartementet - Demokrativillkor för bidrag till civilsamhället (SOU 2019:35) , STK-2019-1012 ASN-2019-11135****Sammanfattning**

Arbetsmarknads och socialförvaltningen har mottagit remiss från Kulturdepartementet – Demokrativillkor för bidrag till civilsamhället (SOU 2019:35). Utredningens uppdrag är att se över demokrativillkoren i statsbidragsförordningarna i syfte att säkerställa att bidragen fördelas till verksamheter som är förenliga med samhällets grundläggande värderingar och mänskliga rättigheter. Utredningen har tittat på hur tillämpningen av demokrativillkoren skulle kunna bli enklare genom ett utvecklande av kunskapsstöd, utbildning, samverkan och utbyte av erfarenheter myndigheterna emellan. Avslutningsvis har utredningen gjort en översyn över gällande bestämmelser för överklagande, återkallelse och återkrav av statsbidrag.

Arbetsmarknads- och socialförvaltningen ställer sig positiv till utredningen. Förslaget om ett förtydligat demokrativillkor gäller endast för förvaltningsmyndigheter under regeringen, men förvaltningen bedömer att det är av nytta även för kommuner och regioner, bland annat genom att det kan bidra till att skapa praxis och fungera vägledande.

Förslag till beslut

1. Arbetsmarknads- och socialnämnden avger yttrande till Kommunstyrelsen enligt arbetsmarknads- och socialförvaltningens förslag.

Beslutsunderlag

- Betänkandet SOU 2019:35- Demokrativillkor för bidrag till civilsamhället
- G-Tjänsteskrivelse ASN 2019-09-24 Remiss från Kulturdepartementet - Demokrativillkor för bidrag till civilsamhället
- Förslag till yttrande ASN-2019-09-24 Remiss från Kulturdepartementet - Demokrativillkor för bidrag till civilsamhället

Beslutsplanering

ASN presidieberedning 2019-09-03

Arbetsmarknads- och socialnämndens arbetsutskott 2019-09-12

Arbetsmarknads- och socialnämnden 2019-09-24

Beslutet skickas tillregistrera.stk@malmo.se

Ärendet

Arbetsmarknads- och socialförvaltningen har tagit emot den statliga offentliga utredningen *Demokrativillkor för bidrag till civilsamhället* från Kulturdepartementet. Tjänsteskrivelsen följer betänkandets disposition i enlighet med Regeringskansliets rekommendation och fokuserar på de delar av utredningen som är relevant för förvaltningens verksamhet.

2. Uppdraget och dess genomförande

Utredningen tillsattes av regeringen i mars 2018 och dess huvudsakliga uppdrag är att se över demokrativillkoren i statsbidragsförordningarna i syfte att säkerställa att bidragen fördelas till verksamheter som är förenliga med samhällets grundläggande värderingar och mänskliga rättigheter. Utredningen har också undersökt vilka svårigheter myndigheterna och det civila samhällets organisationer har upplevt med nuvarande demokrativillkor. Utredningen har tittat på hur tillämpningen av demokrativillkoren skulle kunna bli enklare genom ett utvecklande av kunskapsstöd, utbildning, samverkan och utbyte av erfarenheter myndigheterna emellan. I anslutning till utredningen har stödmaterialet *Vägledning för handläggare* tagits fram. Avslutningsvis har utredningen gjort en översyn över gällande bestämmelser för överklagande, återkallelse och återkrav av statsbidrag.

3. Om det civila samhället

I utredningen definieras det civila samhället som ”den del av samhället, som är skild från staten, marknaden och det enskilda hushållet, där människor, grupper och organisationer agerar tillsammans för gemensamma intressen”. Vidare beskrivs hur det civila samhället har stor betydelse för demokratin och hur människors möjlighet att fritt gå samman, organisera sig och med gemensam kraft framföra sina intressen till de politiska beslutsfattarna är en förutsättning för en fungerande demokrati.

4. Bidragsgivningen till det civila samhället

De statliga bidragen till det civila samhällets organisationer uppgick under 2017 till ca 14,2 miljarder kronor, som fördelas av cirka 40 myndigheter och ett antal organisationer som tilldelats förvaltningsuppgifter. Dessa bidrag är motiverade av organisationernas samhällsnyttiga funktioner. Staten måste därför kunna försäkra sig om att de offentliga medlen fördelas till verksamheter som är förenliga med samhällets grundläggande värderingar som de formuleras i regeringsformen och i de internationella konventionerna om mänskliga rättigheter. Avsaknad av tydligt formulerade demokrativillkor för bidragsgivningen riskerar också att undergräva både allmänhetens och organisationernas förtroende för bidragsgivningen. Det civila samhällets organisationer måste kunna känna sig trygga med att bidragsgivningen beslutas på tydlig och förutsägbar grund.

6. Tillämpning av nuvarande demokrativillkor

Det finns cirka 80 förordningar för bidrag till det civila samhällets organisationer och i nästan hälften av dessa finns något slags demokrativillkor formulerat. Utredningen beskriver att det finns tre typer av demokrativillkor:

1. Att organisationen har ett syfte som är förenligt med de värderingar som präglar ett demokratiskt samhälle
2. Att organisationen är demokratiskt uppbyggd
3. Att organisationen i sin verksamhet respekterar demokratins idéer

Ett fåtal av förordningarna har demokrativillkor som handlar om organisationens syfte. Flertalet av förordningarna har demokrativillkor som avser organisationens uppbyggnad. Dessa två demokrativillkor framställs av utredningen som oproblematiska. Däremot beskrivs att många bidragsgivande myndigheter upplever den tredje typen av demokrativillkor som svår att tillämpa. Detta demokrativillkor rör organisationens verksamhet och uttrycks vanligen som ett krav på att organisationen i sin verksamhet respekterar demokratins idéer, inklusive jämställdhet och förbud mot diskriminering.

De demokrativillkor som ställs idag, bedöms vara otydligt formulerade. Det beskrivs också som problematiskt att det saknas vägledande förarbeten och praxis. Detta gör att det är svårt för de bidragsgivande myndigheterna att utläsa vad som borde ge avslag på ansökan om bidrag, eller återkrav av beviljat bidrag. I förlängningen innebär det att den enskilda handläggaren ges tolkningsföreträde med risk för konsekvenser för rättssäkerheten. Utredningen lyfter också att de demokrativillkor som ställs i statsbidragsförordningarna idag inte är enhetligt utformade, vilket medför svårigheter både för myndigheterna och för de sökande organisationerna.

7. Utgångspunkter för ett förtydligt demokrativillkor

Syftet med ett förtydligt demokrativillkor i bidragsgivningen är att säkerställa att offentliga bidrag inte lämnas till verksamhet som strider mot samhällets grundläggande värderingar. Demokrativillkor som avser organisationens syfte och uppbyggnad kan inte säkerställa att verksamheten stämmer överens med samhällets grundläggande värderingar. Utredningens bedömning är att nuvarande villkor angående syfte och uppbyggnad inte behöver ändras. De förslag som presenteras i utredningen avser verksamheten och att denna är förenlig med samhällets grundläggande värderingar och mänskliga rättigheter. Utredningen framhåller vikten av att staten försäkras om att offentliga medel inte fördelas till organisationer som motarbetar det demokratiska styrelseskicket.

I Sverige är föreningsfrihet en grundlagsskyddad rättighet. Det innebär att var och en är fri att sammansluta sig med andra för enskilda eller enskilda syften. Det är däremot inte en grundlagsskyddad rättighet att få ta del av statliga bidrag. Utredningen bedömer därför att det går att neka en organisation bidrag på grund av att de inte lever upp till ställda demokrativillkor, utan att detta skulle inskränka på föreningsfriheten.

8. Förslag till demokrativillkor

Bidrag ska inte få lämnas till en organisation om den eller någon av dess företrädare, inom ramen för verksamheten;

1. utövar våld, tvång eller hot eller på annat otillbörligt sätt kränker den enskildes grundläggande fri- och rättigheter,
2. diskriminerar eller på annat sätt bryter mot principen om alla människors lika värde,
3. rättfärdigar, främjar eller uppmanar till sådana ageranden som anges i 1 eller 2, eller

4. motarbetar det demokratiska styrelseskicket.

Utredningen klargör att eftersom villkor för statsbidrag uppställs för organisationer är det också organisationen eller organisationens agerande som bedöms vid prövning av demokrativillkoret. Det finns flera sätt att granska en organisation, till exempel genom att titta på organisationens stadgar, verksamhetsberättelse, verksamhetsplan eller andra dokument. Även en organisations företrädare ska omfattas av demokrativillkoret. Med företrädare menas legala företrädare samt andra som företräder organisationen, till exempel styrelseledamöter, anställda eller personer som är utsedda av organisationen att utföra något. Det är organisationerna som måste hållas ansvariga för de personer som ges utrymme i organisationen. Detta gäller exempelvis föreläsare eller talare som anlitats av organisationen. Det som ska bedömas är ageranden inom ramen för organisationens verksamhet. Organisationer är också ansvariga för medlems- och lokalföreningar och deras företrädare.

Utredningen väljer att inte sätta någon tidsgräns för hur länge ett agerande i strid med demokrativillkoret ska beaktas utan framhåller att detta bör bedömas från fall till fall. Det som behöver tas med i bedömningen är bland annat organisationens ställningstagande avseende överträdelsen, vilka förebyggande åtgärder som vidtagits samt hur allvarlig överträdelsen är.

Utredningen föreslår att om en organisation eller dess företrädare har agerat på ett sätt som strider mot demokrativillkoret får bidrag ändå lämnas, om myndigheten bedömer att det finns särskilda skäl för det.

9. Regleringen av demokrativillkoret

Utredningen presenterar ett förslag som innebär att likalydande demokrativillkor ska införas i de statsbidragsförordningar som främst riktar sig till civilsamhällets organisationer. Bidrag ges dock inte inkom med stöd av statsbidragsförordningar utan även genom regleringsbrev eller regeringsbeslut. Därför föreslår utredningen att en särskild förordning med demokrativillkor ska införas, vilken ska tillämpas när statsbidrag fördelas till civilsamhällets organisationer på annat sätt än genom tillämpning av lag eller förordning.

10. Stöd och samverkan i tillämpningen av demokrativillkoret

Enligt utredningens förslag bör Myndigheten för civilsamhälles- och ungdomsfrågor (MUCF) få i uppdrag att stödja de bidragsgivande myndigheterna i tillämpningen, baserat på att de har erfarenhet av att hantera demokrativillkor avseende verksamheten.

Förslaget om ett förtydligat demokrativillkor gäller endast för förvaltningsmyndigheter under regeringen. Utredningen har gjort en kartläggning av hur kommuner och regioner hanterar demokrativillkor i bidragsgivningen. Denna kartläggning visar att även kommuner och regioner upplever svårigheter i tillämpningen av demokrativillkor i bidragsgivning till det civila samhället. Det handlar om att demokrativillkoren är otydliga samt svåra att tolka och tillämpa. De villkor som ställs och hur de tillämpas skiljer sig också åt mellan de olika kommunerna och regionerna. I likhet med de statliga myndigheterna uttrycker många kommuner och regioner att de önskar mer stöd i frågan. Utredningen bedömer att det skulle vara gynnsamt med tydliga och likalydande demokrativillkor för alla kommuner och regioner och att dessa skulle kunna utvecklas gemensamt, med eventuellt stöd från till exempel regionförbund eller Sveriges Kommuner och Landsting (SKL). Utredningen föreslår att kommuner och regioner ska erbjudas stöd i tillämpningen av demokrativillkor och i arbetet med att utveckla ett förtydligat demokrativillkor.

11-13. Återkallelse, återkrav, överklagande, ikraftträdelse och övergångsbestämmelser

Ett för den enskilde gynnande förvaltningsbeslut får som huvudregel inte ändras av beslutsmyndigheten. Utredningens bedömning är att de bidragsgivande myndigheterna ska kunna återkalla ett beslut om bidrag, och att detta införs i statsbidragsförordningarna.

Utredningen anser även att bidrag ska kunna återkrävas om bidragsmottagaren bryter mot demokrativillkoret. En sådan grund för återbetalningsskyldighet föreslås därför införas i förordningarna.

I utredningsdirektivet uttrycktes ett behov av att se över dagens bestämmelser för överklagande och överväga om de behöver förändras för att främja rättssäkerheten. Utredningens förslag är att överklagandebestämmelserna i statsbidragsförordningarna bör förändras för att förbättra rättssäkerheten för de sökande organisationerna. Även beslut om avslag på en ansökan om bidrag, beslut om återkallande av beviljade bidrag samt beslut att återkräva utbetalat bidrag ska enligt utredningens förslag få överklagas.

Utredningen föreslår att en ny förordning om demokrativillkor för statlig bidragsgivning ska träda i kraft den 1 januari 2021. Det samma ska gälla övriga författningsändringar som föreslås i utredningen. Enligt utredningens förslag ska äldre bestämmelser, med undantag för bestämmelser om överklagande, tillämpas för bidrag som har beviljats före ikraftträdandet.

14. Konsekvensanalys

Utredningen bedömer inte att förslaget innebär konsekvenser för kommunerna. Däremot beskrivs att utredningen skulle kunna medföra positiva konsekvenser för jämställdheten och för det brottsförebyggande arbetet.

Utredningen bedömer att införandet av demokrativillkor i bidragsgivningen till civilsamhället kommer att medföra en kostnadsökning, inte minst i ett inledande skede. Det kommer att behövas kunskapshöjande insatser inom de olika myndigheterna samt gentemot civilsamhället. Utredningen lyfter också att bidragsgivningen kan bli något mer resurskrävande. Det finns också en möjlighet att bidragsgivningen blir mindre kostsam, när villkoret förtydligas och prövningen kan förenklas. Utredningens bedömning är emellertid att förslaget kommer att innebära en ökning av de administrativa kostnaderna.

Enligt Statskontorets analys har Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor (MUCF) fått ökade kostnader med 40 % till följd av att deras bidragsgivning ifrågasatts. Kostnadsökningen beror främst på ökat antal begäran om allmän handling och fler överklagade bidragsbeslut. MUCF har också höjt ambitionsnivån för omvärldsbevakning och kontroller. Utredningen ser inte skäl att förvänta sig en generell kostnadsökning i samma nivå som MUCFs, eftersom de flesta myndigheter inte fördelar bidrag som kräver lika omfattande granskning. Utredningen bedömer inte att förslaget kommer att innebära ekonomiska konsekvenser för domstolarna, även om måltillströmningen skulle kunna komma att öka.

Föreliggande förslag till demokrativillkor kommer att ställa högre krav det civila samhällets organisationer avseende att försäkra sig om att deras företrädare och lokalföreningar har relevant kunskap om det nya villkoret. Det blir dock tydligare för organisationerna vad som förväntas av

dem för att beviljas bidrag. Demokrativillkoret utgår ifrån samhällets grundläggande värderingar och allmänt vedertagna demokratiska principer och därför anser inte utredningen att det finns något behov av offentligt finansierade utbildningsinsatser.

Förvaltningens övervägande

2. Uppdraget och dess genomförande

Arbetsmarknads- och socialförvaltningen anser att ett förtydligade demokrativillkor för statliga myndigheter skapar bättre förutsättningar även för kommunerna och välkomnar utredningen.

Förvaltningen delar utredningens uppfattning om att bristen på praxis är en utmaning i tillämpningen. Det är därför särskilt välkommet att statliga myndigheter genom förslaget till demokrativillkor bidrar till denna praxis som kan fungera vägledande även för kommuner och regioner.

Vägledning för handläggare

Förvaltningen anser att den vägledning som tagits fram som ett stöd för handläggare är väl genomarbetad. Vägledningen kan med sina nästan 50 sidor anses vara omfattande, men förvaltningen anser att detta vägs upp av dess pedagogiska utformning. Förvaltningens uppfattning är att vägledningen är användbar för handläggare inom statliga myndigheter såväl som inom region och kommun.

7. Utgångspunkter för ett förtydligt demokrativillkor

Arbetsmarknads- och socialförvaltningen anser att utgångspunkterna för ett förtydligt demokrativillkor stämmer väl överens med de behov förvaltningen identifierat i bidragsgivningen till det civila samhällets organisationer. Förvaltningen anser, i enlighet med utredningen, att det är angeläget att allmänna medel endast fördelas till organisationer och verksamheter som är förenliga med samhällets grundläggande värderingar. Att förslaget till demokrativillkor utformats utifrån befintliga principer om demokrati och mänskliga rättigheter såsom de är formulerade i regeringsformen och i de internationella konventionerna ger tyngd och legitimitet åt villkoret. Förvaltningen anser vidare att det är positivt att tillämpbarhet och rättssäkerhet fått stort fokus i utredningen.

I enlighet med utredningen anser förvaltningen inte att demokrativillkoren avseende en organisations syfte och uppbyggnad är det svåraste att bedöma. Den främsta utmaningen är att avgöra huruvida organisationen i sin verksamhet respekterar demokratins idéer, och att undvika godtycklighet i denna bedömning. Förvaltningen delar utredningens bild av hur handläggaren, vid avsaknad av tydligt formulerade demokrativillkor, riskerar att ges orimligt stort tolkningsutrymme i handlägningsprocessen.

8. Förslag till demokrativillkor

Arbetsmarknads- och socialförvaltningen anser att förslaget till demokrativillkor är väl genomarbetat och tydligt formulerat. Det är positivt att det av villkoret framgår vilken typ av ageranden som leder till vägrat bidrag.

Arbetsmarknads- och socialförvaltningen välkomnar särskilt att utredningen och det

presenterade förslaget till demokrativillkor tydliggör organisationernas ansvar. Av utredningen framgår att såväl organisationen i sig som dess företrädare, medlemmar, anlitade föreläsare eller samarbetsorganisationer omfattas av demokrativillkoret. Eftersom organisationerna kan hållas ansvariga bör organisationerna välja företrädare och samarbetspartners med omsorg, samt hålla dem informerade om demokrativillkoret. Förvaltningen anser att det är värdefullt att detta ansvar klargörs i utredningen.

Arbetsmarknads- och socialförvaltningen delar utredningens bild av utmaningarna i handläggningen av bidrag till det civila samhällets organisationer. Det kan förekomma risk att organisationer såväl som deras företrädare utsätts för ryktesspridning och förtal, och att det kan vara svårt att avgöra säkerheten hos en källa. Innan det finns etablerad rättspraxis på området kvarstår ett stort tolkningsutrymme i tillämpningen.

9. Regleringen av demokrativillkoret

Arbetsmarknads- och socialförvaltningen delar utredningens bedömning att det finns goda skäl för kommuner och regioner att utveckla tydliga och likalydande demokrativillkor.

Arbetsmarknads- och socialförvaltningens stöd till det civila samhällets organisationer handläggs enligt *Regler och riktlinjer för Malmö stads stöd till idéburen sektor* samt *Riktlinjer för arbetsmarknads- och socialnämndens organisationsbidrag till organisationer inom det sociala området*. Dessa riktlinjer innehåller ett demokrativillkor snarlikt det som presenteras i utredningen.

10. Stöd och samverkan i tillämpningen av demokrativillkoret

Arbetsmarknads- och socialförvaltningen ser positivt på utredningens förslag om stöd och samverkan i tillämpningen av demokrativillkoret. Förvaltningen välkomnar också förslaget om utökad samverkan kommuner emellan och stöd från Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) eller annan lämplig aktör.

14. Konsekvensanalys

Arbetsmarknads- och socialförvaltningen anser att utredningens bedömning av de ekonomiska konsekvenserna är bristfällig. Förvaltningen anser att de ökade kraven på det utredande arbetet är framträdande i utredningen och att resursfrågorna behöver synliggöras ytterligare. I utredningen beskrivs att MUCFs kostnader ökat med 40 % till följd av att deras bidragsgivning ifrågasatts. Även i *Vägledning för handläggare* synliggörs både den ansevärd mängd bedömningar som ska göras och risken för godtycklighet.

Ansvariga

Jonas Magnusson Enhetschef
Katarina Lindeberg Avdelningschef
Britt-Marie Pettersson Förvaltningschef