



Kulturdepartementet

## Betänkandet SOU 2019:35 Demokrativillkor för bidrag till civilsamhället

### Remissinstanser

1. Alingsås kommun
2. Antirasistiska akademien
3. Arbetsförmedlingen
4. Arbetsgivaralliansen
5. Arbetsgivarföreningen KFO
6. Arvsfondsdelegationen
7. Assyriska Riksförbundet
8. Barnens rätt i samhället
9. Barnombudsmannen
10. Boden kommun
11. Boverket
12. Bygdegårdarnas riksförbund
13. Civil Rights defenders

14. Civilförsvarsförbundet
15. Civos
16. Concord Sverige
17. Coompanion
18. Degerfors kommun
19. Delegationen mot segregation
20. Diskrimineringsombudsmannen
21. Domstolsverket
22. Ekonomistyrningsverket
23. Ersta Sköndal Bräcke högskola
24. Eskilstuna kommun
25. Famna
26. Filipstads kommun
27. Filminstitutet
28. Folkbildningsrådet
29. Folke Bernadotteakademin
30. Folkets hus och parker
31. Folkhälsomyndigheten
32. Fonden för mänskliga rättigheter
33. Forum – idéburna organisationer med social inriktning
34. Forum för levande historia

35. Forum syd
36. Fryshuset
37. Frälsningsarmén
38. Funktionsrätt Sverige
39. Försvarshögskolan
40. Försvarsmakten
41. Förvaltningsrätten i Stockholm
42. Förvaltningsrätten i Umeå
43. Gislaved kommun
44. Giva Sverige
45. Gnosjö kommun
46. Göteborgs kommun
47. Hela Sverige ska leva
48. Härjedalen kommun
49. Hässleholm kommun
50. Idéburna skolors riksförbund
51. Ideell kulturallians
52. Immigranternas centralförbund
53. Institutet för språk och folkminnen
54. IOGT-NTO
55. Islamic Relief

56. Jordbruksverket
57. Judiska Centralrådet
58. Jämställdhetsmyndigheten
59. Kalix kommun
60. Kalmar kommun
61. Kammarkollegiet
62. Kammarrätten i Göteborg
63. Konsumentverket
64. Kriminalvården
65. Kronobergs läns landsting
66. LSU - Sveriges ungdomsorganisationer
67. Länsstyrelsen i Jönköpings län
68. Länsstyrelsen i Stockholms län
69. Länsstyrelsen Skåne län
70. Malmö kommun
71. Mind
72. Mullsjö kommun
73. Myndigheten för delaktighet
74. Myndigheten för samhällsskydd och beredskap
75. Myndigheten för stöd till trossamfund SST
76. Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor

77. Myndigheten för yrkeshögskolan
78. Nätverket idéburen sektor Skåne
79. Pensionärernas riksorganisation
80. Polismyndigheten
81. Riksantikvarieämbetet
82. Riksförbundet för homosexuella, bisexuella, transpersoners och queeras rättigheter
83. Riksförbundet Sveriges museer
84. Riksidrottsförbundet
85. Riksorganisationen GAPF - Glöm aldrig Pela och Fadime
86. Riksrevisionen
87. Romano Pasos Research Centre
88. Rädda Barnen
89. Rättviks kommun
90. Sametinget
91. Sandvikens kommun
92. Scouterna
93. Selam
94. Serbernas Riksförbund
95. SISU Idrottsutbildarna
96. Skara kommun
97. Skatteverket

98. SKOOPI- de arbetsintegrerande företagens riksorganisation
99. Skåne läns landsting
100. Skärgårdarnas Riksförbund
101. Skövde kommun
102. Socialstyrelsen
103. Somalilands riksförbund
104. Specialpedagogiska myndigheten
105. SPF Seniorerna
106. Statens kulturråd
107. Statens skolverk
108. Statskontoret
109. Stiftelsen Expo
110. Stockholms kommun
111. Strängnäs kommun
112. Styrelsen för internationellt utvecklingsarbete
113. Sundbybergs kommun
114. Svenska Afghanistankommittén
115. Svenska ESF-rådet
116. Svenska FN-förbundet
117. Svenska institutet
118. Svenska jägareförbundet

119. Svenska kyrkan
120. Svenska Muslimer För Fred Och Rättvisa
121. Svenska Röda Korset
122. Svenska samernas riksförbund
123. Svenska tornedalingarnas Riksförbund
124. Svenskt friluftsliv
125. Sverigeesternas Riksförbund
126. Sverigefinländarnas delegation
127. Sveriges förenade studentkårer
128. Sveriges föreningar
129. Sveriges hembygdsförbund
130. Sveriges Kommuner och Landsting
131. Sveriges Kristna Råd
132. Sveriges kvinnolobby
133. Sveriges Muslimska Förbund
134. Säkerhetspolisen
135. Tillväxtverket
136. Timbro
137. Totalförsvarets forskningsinstitut
138. Trafikverket
139. Turkiska riksförbundet

- 140. Uddevalla kommun
- 141. Umeå kommun
- 142. Unga på landsbygden
- 143. Unionen
- 144. Upphandlingsmyndigheten
- 145. Upplands-Bro kommun
- 146. Uppsala läns landsting
- 147. Vallentuna kommun
- 148. Varken hora eller kuvad
- 149. Winnet Sverige
- 150. Våra Gårdar
- 151. Värmdö kommun
- 152. Västernorrlands läns landsting
- 153. Växjö kommun
- 154. Älvkarleby kommun
- 155. Östersunds kommun

Remissvaren ska ha kommit in till Kulturdepartementet **senast den 31 oktober 2019**. Svaren bör lämnas i bearbetningsbar form (t.ex. Wordformat) per e-post till [ku.remissvar@regeringskansliet.se](mailto:ku.remissvar@regeringskansliet.se). Ange diarienummer Ku2019/01318/CSM och remissinstansens namn i ämnesraden på e-postmeddelandet.

Remissinstansens namn ska även anges i dokumentnamnet.

Remissvaren kommer att publiceras på regeringens webbplats.



I remissen ligger att regeringen vill ha synpunkter på förslagen eller materialet i betänkandet. Om remissen är begränsad till en viss del av betänkandet, anges detta inom parentes efter remissinstansens namn i remisslistan. En sådan begränsning hindrar givetvis inte att remissinstansen lämnar synpunkter också på övriga delar.

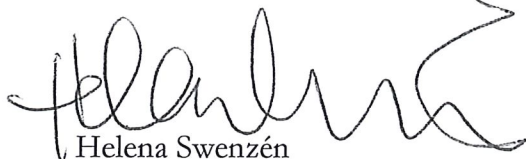
**Myndigheter under regeringen** är skyldiga att svara på remissen. En myndighet avgör dock på eget ansvar om den har några synpunkter att redovisa i ett svar. Om myndigheten inte har några synpunkter, räcker det att svaret ger besked om detta.

För **andra remissinstanser** innebär remissen en inbjudan att lämna synpunkter.

Betänkandet kan dessutom laddas ned från Regeringskansliets webbplats [www.regeringen.se](http://www.regeringen.se).

Remissinstanserna kan utan kostnad beställa ytterligare ett exemplar av betänkandet. Exemplaren beställs hos Norstedts Juridik, kundservice, 106 47 Stockholm. Telefon 08-598 191 90, e-post [kundservice@nj.se](mailto:kundservice@nj.se). Ange vid beställning att exemplaren är avsedda för remissändamål.

Råd om hur remissyttranden utformas finns i Statsrådsberedningens promemoria Svara på remiss – hur och varför (SB PM 2003:2, reviderad 2009-05-02). Den kan laddas ner från Regeringskansliets webbplats [www.regeringen.se](http://www.regeringen.se).



Helena Swenzén  
Expeditions- och rättschef

Kopia till

Norstedts Juridik, kundservice, 106 47 Stockholm



# Demokrativillkor för bidrag till civilsamhället

*Betänkande av Demokrativillkorsutredningen*

*Stockholm 2019*



---

STATENS OFFENTLIGA  
UTREDNINGAR

---

**SOU 2019:35**

SOU och Ds kan köpas från Norstedts Juridiks kundservice.  
Beställningsadress: Norstedts Juridik, Kundservice, 106 47 Stockholm  
Ordertelefon: 08-598 191 90  
E-post: kundservice@nj.se  
Webbadress: [www.nj.se/offentligapublikationer](http://www.nj.se/offentligapublikationer)

För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Norstedts Juridik AB  
på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

*Svara på remiss – hur och varför*

*Statsrådsberedningen, SB PM 2003:2 (reviderad 2009-05-02).*

En kort handledning för dem som ska svara på remiss.

Häftet är gratis och kan laddas ner som pdf från eller beställas på [regeringen.se/remisser](http://regeringen.se/remisser)

Layout: Kommittéservice, Regeringskansliet

Omslag: Elanders Sverige AB

Tryck: Elanders Sverige AB, Stockholm 2019

ISBN 978-91-38-24947-5

ISSN 0375-250X

# Till statsrådet Amanda Lind

Regeringen beslutade den 8 mars 2018 att uppdra åt en särskild utredare att se över demokrativillkoren i statsbidragsförordningar och tillämpningen av dessa villkor. Samma dag utsågs f.d. justitierådet Karin Almgren som särskild utredare.

Den 2 maj 2018 utsågs följande personer att ingå i utredningens expertgrupp: universitetslektorn/docenten Susanne Wallman Lundåsen, professorn Staffan Johansson, ordföranden Rosaline Marbinah, politiskt sakkunnige Ludvig Sandberg, handläggaren Anders Nordh, chefsjuristen Lotta Persson, kanslirådet Mikael Lindman, departementssekreteraren Matilda Wärmark, departementssekreteraren Julia Grosse och departementssekreteraren Johan Axhamn. Den 28 september 2018 entledigades Johan Axhamn från sitt uppdrag som expert. Samma dag förordnades ämnessakkunniga Karin Olsson som expert.

Som huvudsekreterare i utredningen anställdes från och med den 21 mars 2018 kanslirådet Daniel Lindvall. Samma dag anställdes departementssekreteraren Marie Ericsson och från och med den 1 maj 2018 hovrättsassessorn Linda Ferry som sekreterare i utredningen.

Utredningen, som har antagit namnet Demokrativillkorsutredningen, får härmed överlämna betänkandet, *Demokrativillkor för bidrag till civilsamhället*, SOU 2019:35.

Stockholm i juni 2019

Karin Almgren

/Daniel Lindvall  
Marie Ericsson  
Linda Ferry



# Innehåll

<b>Sammanfattning .....</b>	<b>19</b>
<b>1 Författningsförslag.....</b>	<b>31</b>
1.1 Förslag till förordning om demokrativillkor för statsbidrag till organisationer inom det civila samhället.....	31
1.2 Förslag till lag om ändring av lagen (1976:1046) om överlämnande av förvaltningsuppgifter inom Utbildningsdepartementets verksamhetsområde .....	33
1.3 Förslag till lag om ändring av lagen (1992:318) om överlämnande av förvaltningsuppgifter inom Kulturdepartementets verksamhetsområde .....	34
1.4 Förslag till lag om ändring av lagen (1995:361) om överlämnande av förvaltningsuppgifter till Sveriges Riksidrottsförbund .....	35
1.5 Förslag till lag om ändring av lagen (2010:1539) om överlämnande av vissa förvaltningsuppgifter till den ideella föreningen Svenskt Friluftsliv .....	36
1.6 Förslag till förordning om ändring av förordningen (1982:502) om statsbidrag till konsthantverkskooperativ .....	37
1.7 Förslag till förordning om ändring av förordningen (1994:524) om frivillig försvarsverksamhet .....	40
1.8 Förslag till förordning om ändring av förordningen (1998:1368) om statsbidrag till vissa utställare inom bild- och formområdet .....	43

1.9	Förslag till förordning om ändring av förordningen (1998:1636) om vissa statsbidrag för utveckling av skolväsendet.....	45
1.10	Förslag till förordning om ändring av förordningen (1999:1177) om statsbidrag till idrottsverksamhet .....	48
1.11	Förslag till förordning om ändring av förordningen (2000:7) om statsbidrag till handikapporganisationer.....	51
1.12	Förslag till förordning om ändring av förordningen (2001:1194) om statsbidrag till kooperativ utveckling, m.m.....	53
1.13	Förslag till förordning om ändring av förordningen (2002:954) om statsbidrag till vissa organisationer inom kriminalvårdens område.....	56
1.14	Förslag till förordning om ändring av förordningen (2002:989) om statligt stöd för verksamhet som förebygger och motverkar diskriminering.....	59
1.15	Förslag till förordning om ändring av förordningen (2003:752) om statsbidrag till pensionärsorganisationer .....	62
1.16	Förslag till förordning om ändring av förordningen (2005:765) om statsbidrag för nationella minoriteter.....	64
1.17	Förslag till förordning om ändring av förordningen (2005:1089) om statsbidrag för kvinnors organisering.....	67
1.18	Förslag till förordning om ändring av förordningen (2006:93) om statsbidrag till verksamhet inriktad mot hiv/aids och vissa andra smittsamma sjukdomar.....	71
1.19	Förslag till förordning om ändring av förordningen (2006:390) om statsbidrag till jämställdhetsprojekt.....	75
1.20	Förslag till förordning om ändring av förordningen (2007:954) om statsbidrag till organisationer på konsumentområdet .....	78
1.21	Förslag till förordning om ändring av förordningen (2008:62) om statsbidrag till verksamheter mot rasism och liknande former av intolerans .....	81



1.22	Förslag till förordning om ändring av förordningen (2008:63) om statsbidrag till organisationer bildade på etnisk grund.....	84
1.23	Förslag till förordning om ändring av förordningen (2008:349) om statsbidrag till organisationer för homosexuella, bisexuella, transsexuella eller personer med könsöverskridande identitet eller uttryck.....	87
1.24	Förslag till förordning om ändring av förordningen (2008:1239) om statsbidrag till auktoriserade adoptionssammanslutningar och till riksorganisationer för adopterade .....	90
1.25	Förslag till förordning om ändring av förordningen (2009:955) om statsbidrag till vissa juridiska personer som tillhandahåller meningsfull sysselsättning till personer med psykisk funktionsnedsättning .....	93
1.26	Förslag till förordning om ändring av förordningen (2010:21) om statsbidrag för insatser till stöd för de nationella minoritetsspråken.....	96
1.27	Förslag till förordning om ändring av förordningen (2010:1921) om statsbidrag till musiklivet.....	99
1.28	Förslag till förordning om ändring av förordningen (2010:2008) om statsbidrag till friluftorganisationer.....	102
1.29	Förslag till förordning om ändring av förordningen (2011:65) om statsbidrag till barn- och ungdomsorganisationer .....	105
1.30	Förslag till förordning om ändring av förordningen (2011:192) om statsbidrag för entreprenörskap i skolan....	108
1.31	Förslag till förordning om ändring av förordningen (2011:1062) om statsbidrag till vissa organisationer inom det sociala området m.m. ....	111
1.32	Förslag till förordning om ändring av förordningen (2011:1151) om statsbidrag till organisationer som stödjer dem som vårdar och hjälper någon närstående.....	115

1.33	Förslag till förordning om ändring av förordningen (2011:1508) om statsbidrag för verksamhet som värnar demokratin.....	118
1.34	Förslag till förordning om ändring av förordningen (2012:140) om statsbidrag för viss utbildning som rör tolkning och teckenspråk.....	121
1.35	Förslag till förordning om ändring av förordningen (2012:316) om statsbidrag för viss verksamhet på funktionshindersområdet.....	123
1.36	Förslag till förordning om ändring av förordningen (2012:409) om statsbidrag för verksamhet som belyser EU:s framtidsfrågor .....	126
1.37	Förslag till förordning om ändring av förordningen (2012:517) om statsbidrag till kulturella ändamål .....	129
1.38	Förslag till förordning om ändring av förordningen (2013:880) om statsbidrag till organisationer som stöder veteransoldater och deras anhöriga.....	132
1.39	Förslag till förordning om ändring av förordningen (2014:108) om statsbidrag till ideella organisationer inom kulturmiljöområdet.....	136
1.40	Förslag till förordning om ändring av förordningen (2014:144) om statsbidrag för hjälp med läxor eller annat skolarbete utanför ordinarie undervisningstid .....	139
1.41	Förslag till förordning om ändring av förordningen (2014:375) om statsbidrag för utveckling av lärande på arbetsplatser och regionala stödfunktioner för yrkesutbildning.....	142
1.42	Förslag till förordning om ändring av förordningen (2015:218) om statsbidrag till folkbildningen .....	145
1.43	Förslag till förordning om ändring av förordningen (2015:454) om statsbidrag till kvinno- och tjejjourer .....	148

1.44	Förslag till förordning om ändring av förordningen (2015:456) om statsbidrag till organisationer som bedriver förebyggande arbete för att minska tobaksbruket eller verksamhet mot överdrivet spelande....	153
1.45	Förslag till förordning om ändring av förordningen (2015:521) om statsbidrag till särskilda folkbildningsinsatser för asylsökande och vissa nyanlända invandrare .....	157
1.46	Förslag till förordning om ändring av förordningen (2015:553) om statsbidrag till informatörsverksamhet som rör psykisk ohälsa och psykiska funktionsnedsättningar.....	160
1.47	Förslag till förordning om ändring av förordningen (2015:848) om statsbidrag för särskilda främjande- och utvecklingsinsatser i syfte att påskynda nyanlända invandrades etablering på arbetsmarknaden .....	163
1.48	Förslag till förordning om ändring av förordningen (2016:840) om statsbidrag för hälsofrämjande insatser riktade till romer .....	166
1.49	Förslag till förordning om ändring av förordningen (2016:989) om statsbidrag till film .....	169
1.50	Förslag till förordning om ändring av förordningen (2016:1364) om statsbidrag till verksamheter för asylsökande m.fl.....	172
1.51	Förslag till förordning om ändring av förordningen (2016:1367) om statsbidrag till allmänna samlingslokaler.....	175
1.52	Förslag till förordning om ändring av förordningen (2017:628) om statsbidrag till kulturarvsarbete .....	178
1.53	Förslag till förordning om ändring av förordningen (2017:811) om statsbidrag till telefon- och webbaserade stödinsatser inom områdena alkohol, tobak och spel om pengar .....	181

1.54	Förslag till förordning om ändring av förordningen (2018:32) om statsbidrag för insatser som motverkar hot och hat i det offentliga samtalet .....	183
1.55	Förslag till förordning om ändring av förordningen (2018:119) om statsbidrag till ideella föreningar och stiftelser för att minska och motverka segregation .....	186
1.56	Förslag till förordning om ändring av förordningen (2018:596) om statsbidrag till regionala och lokala ideella organisationer vars verksamhet är inriktad mot hiv/aids och vissa andra smittsamma sjukdomar .....	189
1.57	Förslag till förordning om ändring av förordningen (2018:1533) om statsbidrag för säkerhetshöjande åtgärder till organisationer inom det civila samhället.....	193
<b>2</b>	<b>Uppdraget och dess genomförande .....</b>	<b>197</b>
2.1	Uppdraget .....	197
2.2	Utgångspunkter för arbetet .....	198
2.3	Avgränsningar.....	199
2.4	Utredningsarbetet .....	199
2.4.1	Sekretariat och expertgrupp .....	199
2.4.2	Samråd och möten.....	200
2.4.3	Enkät om demokrativillkor i den kommunala bidragsgivningen .....	202
<b>3</b>	<b>Om det civila samhället.....</b>	<b>203</b>
3.1	Inledning .....	203
3.2	Om det civila samhället.....	203
3.2.1	Begreppet det civila samhället .....	203
3.2.2	Verksamheter inom det civila samhället .....	205
3.2.3	Det civila samhällets aktörer .....	206
3.2.4	Föreningsaktivitetens omfattning.....	212
3.3	Det civila samhällets roller och betydelse .....	214
3.3.1	Det civila samhällets betydelse för demokratin ..	215

3.4	Om politiken för det civila samhället .....	221
3.4.1	Inriktning och målsättning för politiken för det civila samhället .....	221
3.4.2	Sex principer för uppföljning av regeringens politik för det civila samhället.....	222
3.4.3	Framväxten av politiken för det civila samhället.....	223
3.4.4	Civilsamhällespolitikens organisering.....	225
<b>4</b>	<b>Bidragsgivningen till det civila samhället .....</b>	<b>227</b>
4.1	Inledning.....	227
4.2	Allmänt om den statliga bidragsgivningen .....	227
4.2.1	Varför fördelar staten bidrag till det civila samhället? .....	227
4.2.2	Begreppen bidrag och stöd.....	228
4.2.3	EU:s regelverk om statligt stöd .....	229
4.2.4	Statsbidragens omfattning .....	230
4.2.5	De bidragsfördelande myndigheterna .....	232
4.2.6	Statsbidragens olika former .....	236
4.3	Principer för bidragsgivningen.....	237
4.3.1	Strävan efter enhetlighet i bidragssystemen.....	237
4.3.2	Värnandet av organisationernas självständighet, oberoende och roll i demokratien .....	238
4.3.3	Gällande principer för bidragsgivningen.....	239
4.3.4	Strukturella villkor för bidragen.....	240
4.4	Bidragsgivningen inom kommuner och regioner.....	242
4.4.1	Omfattningen av bidrag i kommuner och regioner .....	243
4.4.2	Villkor i den kommunala bidragsgivningen .....	244
4.4.3	Överenskommelser och samverkan mellan kommuner och det civila samhället .....	245
<b>5</b>	<b>Om demokrativillkor.....</b>	<b>247</b>
5.1	Utredningsuppdraget.....	247

5.2	Bakgrunden till nuvarande demokrativillkor .....	247
5.2.1	Framväxten av demokrativillkor i bidragsgivningen .....	247
5.2.2	Demokrativillkor i propositionen En politik för det civila samhället .....	249
5.2.3	Demokrativillkor i gällande statsbidragsförordningar.....	251
5.3	Demokrativillkor i annan statlig bidragsgivning .....	256
5.3.1	Statens stöd till trossamfund.....	256
5.3.2	Utredningen om översyn av statens stöd till trossamfund .....	257
5.3.3	Allmänna arvsfondens stöd .....	262
5.3.4	2017 års arvsfondsutredning.....	263
5.3.5	Demokrativillkor i bidragsgivningen till organisationer inom utvecklingsarbetet .....	265
5.3.6	Demokratikriterier i presstödssystemet .....	266
5.4	Demokrativillkor i kommuner och regioner .....	268
<b>6</b>	<b>Tillämpning av nuvarande demokrativillkor .....</b>	<b>271</b>
6.1	Utredningsuppdraget .....	271
6.2	Myndigheternas tillämpning av demokrativillkor .....	271
6.2.1	Allmänt om prövningen av bidragsansökningar .....	272
6.2.2	Allmänt om granskning av demokrativillkor .....	273
6.2.3	Exempel på granskningsförfaranden vid bidragsgivande myndigheter.....	275
6.2.4	Avgöranden som avser demokratisk uppbyggnad .....	285
6.2.5	Avgöranden som avser organisationens verksamhet.....	286
6.3	Tillämpningen av demokrativillkor i kommuner och regioner .....	292
6.3.1	Allmänt om demokrativillkor i den kommunala bidragsgivningen.....	293
6.3.2	Avslagsbeslut med anledning av demokrativillkor.....	294

6.4	Det civila samhällets synpunkter på demokrativillkor.....	297
6.4.1	Det civila samhällets erfarenheter av tillämpningen av demokrativillkor.....	298
6.5	Demokrativillkor i stödet till allmänna samlingslokaler.....	302
<b>7</b>	<b>Utgångspunkter för ett förtydligt demokrativillkor .....</b>	<b>307</b>
7.1	Inledning.....	307
7.2	Om samhällets grundläggande värderingar .....	308
7.2.1	Allmänt om samhällets grundläggande värderingar .....	308
7.2.2	Grundläggande värderingar i regeringsformen ....	309
7.2.3	Regeringsformens program- och målsättningsstadgande.....	309
7.2.4	Demokratins idéer .....	313
7.2.5	Skydd mot diskriminering i nationell lagstiftning .....	314
7.2.6	Grundläggande fri- och rättigheter i regeringsformen.....	317
7.2.7	FN och mänskliga rättigheter.....	319
7.2.8	Europarådet och mänskliga rättigheter .....	320
7.2.9	EU och mänskliga rättigheter .....	322
7.3	Skyddet för föreningsfriheten .....	323
7.3.1	Föreningsfrihet enligt regeringsformen.....	323
7.3.2	FN-skydd för föreningsfriheten.....	325
7.3.3	Föreningsfrihet i Europakonventionen.....	325
7.3.4	Föreningsfrihet i EU:s rättighetsstadga.....	328
7.3.5	Om behovet av att beakta föreningsfriheten i utformandet av demokrativillkor.....	329

7.4	Utgångspunkter för utredningens förslag till demokrativillkor.....	330
7.4.1	Behovet av demokrativillkor i bidragsgivningen .....	330
7.4.2	Demokrativillkor gällande organisationens syfte.....	333
7.4.3	Villkor om demokratisk uppbyggnad.....	334
7.4.4	Demokrativillkor avseende organisationens verksamhet.....	336
7.4.5	Problem med nuvarande demokrativillkor avseende verksamheten.....	336
7.4.6	Ett demokrativillkor som uttryckligen anger de ageranden som leder till vägrat bidrag.....	341
7.4.7	Ett demokrativillkor som skyddar grundläggande värderingar i ett demokratiskt samhälle.....	347
<b>8</b>	<b>Förslag till demokrativillkor.....</b>	<b>349</b>
8.1	Utredningens förslag till demokrativillkor .....	349
8.1.1	Organisationens och företrädarnas agerande .....	350
8.1.2	Inom ramen för verksamheten .....	353
8.1.3	Våld, tvång eller hot .....	354
8.1.4	Icke-diskriminering och alla människors lika värde.....	357
8.1.5	Rättfärdiga, främja eller uppmana .....	363
8.1.6	Det demokratiska styrelseskicket .....	365
8.1.7	Särskilda skäl.....	368
8.1.8	Hur lång tid ska ett agerande i strid med demokrativillkoret beaktas? .....	370
8.1.9	Demokrativillkoret i förhållande till annan lagstiftning.....	371
8.2	Bevisbörda och beviskrav .....	372



<b>9</b>	<b>Regleringen av demokrativillkoret.....</b>	<b>377</b>
9.1	Utredningens förslag till reglering.....	377
9.1.1	Demokrativillkor i statsbidragsförordningar.....	377
9.1.2	En särskild förordning om demokrativillkor för statlig bidragsgivning.....	384
9.2	Demokrativillkor i kommuner och regioner.....	386
<b>10</b>	<b>Stöd och samverkan i tillämpningen av demokrativillkoret .....</b>	<b>389</b>
10.1	Utredningsuppdraget.....	389
10.2	Organiseringen av bidragsgivningen.....	389
10.2.1	Bidragshanteringen skiljer sig åt mellan bidragsgivarna .....	389
10.2.2	Samverkan mellan myndigheter i frågor om bidragsgivning .....	390
10.2.3	Utbildningsbehovet i bidragsgivningen .....	393
10.3	Utredningens bedömning och förslag rörande stöd och samverkan.....	394
10.3.1	Ett behov av stöd och stärkt samverkan .....	394
10.3.2	Uppdrag att stödja bidragsgivande myndigheter.....	395
10.3.3	Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällsfrågor ska ge stöd i tillämpningen av demokrativillkoret .....	398
10.3.4	Stöd för kommuner och regioner.....	401
<b>11</b>	<b>Återkallelse och återkrav .....</b>	<b>403</b>
11.1	Utredningsuppdraget.....	403
11.2	Gynnande förvaltningsbesluts negativa rättskraft .....	403
11.3	Nuvarande reglering i statsbidragsförordningar .....	405
11.3.1	Återkallelse av beslut om bidrag.....	405
11.3.2	Återbetalningsskyldighet och återkrav av bidrag.....	406

11.4	Bestämmelser om återkallelse och återkrav i andra författningar.....	407
11.5	Utredningens förslag.....	410
11.5.1	Bestämmelser om återkallelse av beslut om bidrag .....	410
11.5.2	Bestämmelser om återbetalningsskyldighet och återkrav .....	411
<b>12</b>	<b>Överklagande .....</b>	<b>415</b>
12.1	Utredningsuppdraget .....	415
12.2	Om förvaltningsbesluts överklagbarhet.....	415
12.2.1	Överklagbarhet enligt förvaltningslagen .....	415
12.2.2	Rätten till domstolsprövning .....	418
12.3	Överklagande av beslut om statsbidrag.....	422
12.3.1	Överklagandebestämmelser i statsbidragsförordningar.....	422
12.3.2	Överklagbarhet i praxis.....	423
12.4	Konsekvenser när bidragsbeslut är överklagbara.....	428
12.5	Behöver överklagandebestämmelserna i statsbidragsförordningarna förändras?.....	429
12.6	Förslag rörande överklagandebestämmelser .....	430
12.6.1	Utgångspunkt.....	430
12.6.2	Överklagande av beslut om ansökan om bidrag .....	430
12.6.3	Överklagande av beslut att återkalla ett beslut om att bevilja bidrag .....	437
12.6.4	Överklagande av beslut om återbetalningsskyldighet och återkrav .....	438
12.6.5	Överklagande av beslut av enskilda organ .....	440
<b>13</b>	<b>Ikraftträdande och övergångsbestämmelser .....</b>	<b>443</b>
13.1	Ikraftträdande .....	443
13.2	Övergångsbestämmelser .....	443

<b>14</b>	<b>Konsekvensanalys.....</b>	<b>445</b>
14.1	Offentligfinansiella kostnader.....	446
14.1.1	Kostnader för berörda myndigheter.....	446
14.1.2	Kostnader för ett uppdrag att stödja de bidragsgivande myndigheterna i tillämpningen av demokrativillkoret .....	449
14.1.3	Ekonomiska konsekvenser för domstolarna.....	450
14.2	Konsekvenser för det civila samhället.....	451
14.3	Konsekvenser för jämställdheten.....	452
14.4	Övriga konsekvenser .....	453
<b>15</b>	<b>Författningskommentar .....</b>	<b>455</b>
15.1	Förslag till förordning (2019:00) om demokrativillkor för statsbidrag till organisationer inom det civila samhället.....	455
	<b>Referenser .....</b>	<b>465</b>
	<b>Bilaga</b>	
Bilaga 1	Kommittédirektiv 2018:19 .....	475



# Sammanfattning

Det civila samhället, dvs. den del av samhället, som är skild från staten, marknaden och det enskilda hushållet, där människor, grupper och organisationer agerar tillsammans för gemensamma intressen, är av central betydelse för demokratin och har flera viktiga funktioner. Att medborgare fritt kan gå samman, organisera sig och med gemensam kraft kanalisera sina intressen till de politiska beslutsfattarna är en förutsättning för en fungerande demokrati. Det civila samhället verkar som demokratiskola, röstbärare och opinionsbildare, skapar samhällsnyttig verksamhet inom olika sektorer och bidrar till gemenskap och tillit mellan människor.

De statliga bidragen till det civila samhällets organisationer är motiverade av dessa samhällsnyttiga funktioner. Staten måste dock kunna försäkra sig om att bidrag fördelas till verksamheter som är förenliga med samhällets grundläggande värderingar. Det är av denna anledning nödvändigt att demokrativillkor ställs i den statliga bidragsgivningen. Att det ställs tydliga demokrativillkor har också betydelse för att upprätthålla allmänhetens förtroende för bidragsgivningen och för tilliten mellan det offentliga och det civila samhällets organisationer. Det civila samhället måste kunna lita på att bidragsgivare fattar beslut om bidrag utifrån tydliga och förutsägbara grunder.

Det är mot bakgrund av ovanstående som regeringen i mars 2018 tillsatte denna utredning. Utredningens huvudsakliga uppdrag är enligt direktiven att se över demokrativillkoren i statsbidragsförordningarna i syfte att säkerställa att bidragen fördelas till verksamheter som är förenliga med samhällets grundläggande värderingar såsom de formuleras i regeringsformen och i de internationella konventionerna om mänskliga rättigheter. Utredningen har därför lämnat förslag till ett förtydligat och enhetligt demokrativillkor för den statliga bidragsgivningen.

Utredningen har också analyserat de olika svårigheter och utmaningar som de ansvariga myndigheterna och det civila samhället har med de demokrativillkor som i dag gäller i bidragsgivningen. Därutöver har utredningen övervägt hur tillämpningen av demokrativillkoren kan underlättas genom bl.a. kunskapsstöd, samverkan och erfarenhetsutbyte mellan bidragsgivare samt utbildningsinsatser. Utredningen har för detta ändamål tagit fram ett stödmaterial, *Vägledning för handläggare*, som ska stödja handläggare i tillämpningen av demokrativillkoret. Slutligen har utredningen sett över dagens bestämmelser för överklagande, återkallelse och återkrav av statsbidrag.

### **Tillämpningen av nuvarande demokrativillkor**

Den statliga bidragsgivningen till det civila samhället är omfattande och svåröverblickbar. År 2018 uppgick de statliga bidragen till cirka 14 miljarder kronor. De fördelas av cirka 40 myndigheter och ett antal organisationer som tilldelats förvaltningsuppgifter (såväl statliga myndigheter som statsbidragsfördelande organisationer benämns här som myndigheter). Det rör sig bl.a. om bidrag till folkbildningen, idrotten, kultur-, bistånds-, ungdoms-, miljö- och kvinnoorganisationer samt organisationer som är verksamma inom olika sociala områden. Bidrag till det civila samhället fördelas i regel med stöd av statsbidragsförordningar, men också med stöd av lagar, regleringsbrev, särskilda regeringsbeslut och ramavtal.

Av de cirka 80 förordningar som finns för bidrag till det civila samhällets organisationer innehåller nära hälften någon form av demokrativillkor. Det finns tre typer av demokrativillkor. Villkor ställs på att organisationen (1) har ett syfte som är förenligt med de värderingar som präglar ett demokratiskt samhälle, (2) är demokratiskt uppbyggd eller (3) i sin verksamhet respekterar demokratins idéer.

Det är enbart ett fåtal förordningar som har demokrativillkor som avser organisationens syfte. Det är däremot vanligt med villkor om att organisationen ska ha en demokratisk uppbyggnad. Det innebär bl.a. att organisationen ska ha antagit stadgar som reglerar hur beslut fattas och hur ansvar utkrävs samt att medlemmarna ska ha möjlighet att påverka organisationen och verksamheten. De demokrativillkor

som rör organisationens verksamhet uttrycks på olika sätt i förordningarna, men vanligen är villkoret formulerat som ett krav på att organisationen i sin verksamhet respekterar demokratins idéer, inklusive jämställdhet och förbud mot diskriminering.

### *Problem med nuvarande demokrativillkor*

Utredningen har analyserat de svårigheter som de bidragsgivande myndigheterna har i tillämpningen av gällande demokrativillkor. Myndigheterna anser att villkor om att en bidragsmottagande organisation ska vara demokratiskt uppbyggd är oproblematiska. Inte heller demokrativillkor rörande organisationens syfte innebär problem. Flera bidragsgivande myndigheter anser däremot att demokrativillkoren gällande organisationens verksamhet är svåra att tillämpa.

De demokrativillkor som i dag ställs avseende verksamheten är för det första otydligt formulerade. Dessutom saknas vägledande förarbeten och praxis. Den mycket generella utformningen tillsammans med avsaknaden av anvisningar för tillämpningen gör det svårt för myndigheterna att tydligt utläsa vad som bör medföra ett avslag av ansökan eller återkrav av bidrag. Det kan befaras att bristen på tydlighet i dessa avseenden lämnar myndigheterna ett alltför stort tolkningsutrymme vid tillämpningen, vilket kan få konsekvenser för rätts säkerheten.

Vidare är de demokrativillkor som ställs i statsbidragsförordningarna inte enhetliga, vilket försvårar för myndigheterna att utveckla en gemensam tolkning av demokrativillkorens innebörd. Bristen på enhetlighet försvårar också för de ansökande organisationerna eftersom de måste förhålla sig till att olika villkor gäller för olika typer av bidrag. De kan inte på ett tillfredsställande sätt få kännedom om vad som förväntas av dem vid en bidragsansökan och vad som skulle kunna leda till avslag eller återkrav.

Det är enbart Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor (MUCF) som har beslutat att avslå ansökningar och återkräva statsbidrag med anledning av att demokrativillkoret avseende organisationens verksamhet inte ansetts vara uppfyllt. Flera av dessa beslut har överklagats till domstolarna, som ofta har delat myndighetens bedömning.

## Utgångspunkter för ett förtydligt demokrativillkor

Det grundläggande motivet för ett demokrativillkor i bidragsgivningen är att förhindra att offentliga bidrag lämnas till verksamhet som strider mot samhällets grundläggande värderingar. För att uppnå detta måste ett demokrativillkor avseende den bidragsmottagande organisationens verksamhet ställas för bidrag till det civila samhället.

Demokrativillkor som avser organisationens syfte eller uppbyggnad säkerställer inte att verksamheten är förenlig med samhällets grundläggande värderingar. Utredningen bedömer därför att nuvarande villkor avseende organisationens syfte eller uppbyggnad inte behöver ändras och lämnar således inga förslag avseende sådana villkor.

### *Ett demokrativillkor som skyddar grundläggande värderingar i ett demokratiskt samhälle*

Staten har ett särskilt ansvar att skydda de värden som anknyter till regeringsformens program- och målsättningsstadgande om respekten för alla människors lika värde och den enskilda människans frihet och värdighet. Därutöver har staten ett åtagande att skydda och främja enskildas grundläggande fri- och rättigheter enligt flera av de internationella konventioner avseende mänskliga rättigheter som Sverige anslutit sig till.

Det är också av särskild betydelse att staten försäkras om att offentliga medel inte fördelas till organisationer som motarbetar det demokratiska styrelseskicket. Enligt regeringsformen bygger den svenska folkstyrelsen på fri åsiktsbildning och på allmän och lika rösträtt. Det kan därför aldrig vara accepterat att en organisation utför, rättfärdigar, främjar eller uppmanar till våld eller andra utomparlamentariska metoder för att uppnå ett ideologiskt eller religiöst motiverat mål.

Ett demokrativillkor för verksamheten bör följaktligen utformas så att det skyddar grundläggande värderingar om respekten för alla människors lika värde, enskildas grundläggande fri- och rättigheter och det demokratiska styrelseskicket.



### *Föreningsfriheten*

Offentliga bidrag är en viktig inkomstkälla för en stor del av föreningslivet i Sverige. Ett avslag på en ansökan om bidrag kan få konsekvenser för en förenings förutsättningar att verka. Att som en civilsamhällesorganisation få ta del av statliga bidrag är dock inte en grundlags-skyddad rättighet. Ett beslut om att neka en organisation bidrag på grund av att den inte uppfyller ställda demokrativillkor innebär enligt utredningens bedömning inte en inskränkning av föreningsfriheten såsom denna rättighet är utformad i regeringsformen, Europakonventionen eller övriga internationella åtaganden. Statliga bidrag till civilsamhället är givetvis viktiga för organisationernas ekonomi, men den som inte uppfyller alla villkor för ett bidrag fräntas inte däri-genom sin rätt att sammansluta sig.

### **Utredningens 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.

Utredningens förslag till demokrativillkor är utformat på så sätt att de ageranden som leder till att bidrag inte får lämnas uttryckligen anges. Genom att utforma demokrativillkoret på detta sätt underlättas tillämpningen. Det ger vägledning för myndigheterna om vad i verksamheten som ska granskas och kontrolleras och ger dem bättre förutsättningar att bedöma lika fall lika. Konkretion ger också trygghet för bidragsmottagande organisationer eftersom de lättare kan förutse vad som förväntas av dem och vilka ageranden som kan leda till ett avslag. Det har dock inte varit möjligt att på detaljnivå ange

alla ageranden som utesluter att statsbidrag lämnas till en organisation utan en viss generalisering är nödvändig.

*Organisationens och företrädarnas agerande inom ramen för verksamheten ska bedömas vid en prövning av demokrativillkoret*

Villkor för statsbidrag uppställs för organisationer och det är därmed förhållandena i organisationen eller organisationens agerande som ska bedömas vid en prövning av demokrativillkoret. Det kan vara innehållet i organisationens stadgar, verksamhetsberättelse, verksamhetsplan eller andra dokument som härrör från organisationen, t.ex. på en webbplats, som utesluter statsbidrag.

Demokrativillkoret ska också omfatta organisationens företrädare. Begreppet "företrädare" bör avse såväl en organisations legala företrädare som andra som på olika sätt företräder organisationen, t.ex. styrelseledamöter eller personer som är anställda eller utsedda av organisationen att utföra ett visst uppdrag. Om organisationen ger en medlem utrymme att representera organisationen i något sammanhang, t.ex. genom att uttala sig offentligt i en fråga, så får medlemmen anses företräda organisationen. En organisation måste även anses ha ett ansvar för andra personer som den ger utrymme för i verksamheten, t.ex. en anlitad föreläsare eller en inbjuden talare vid en aktivitet som organisationen anordnar.

Det är ageranden inom ramen för en organisations verksamhet som ska bedömas. För att en organisation ska kunna hållas ansvarig för en företrädarens agerande krävs det alltså att agerandet har en koppling till organisationen och dess verksamhet. Företrädarens agerande i helt privata sammanhang, utan samband med företrädarens roll eller funktion i organisationen, bör organisationen som regel inte lastas för.

En organisation är också ansvarig för sina medlems- eller lokal-föreningar liksom deras företrädare. Det innebär att olika former av samarbets-, paraply- eller riksorganisationer är ansvariga för de organisationer de samarbetar med i någon form.

*Våld, tvång eller hot*

Enskildas rätt till kroppslig integritet och personlig frihet, dvs. skydd mot fysiska och psykiska angrepp, är grundläggande i ett demokratiskt samhälle. En organisation eller en företrädare som utövar våld, tvång eller hot ska inte beviljas statsbidrag för sin verksamhet. Det kan röra sig om en organisation eller en företrädare som med våld, tvång eller hot förmår medlemmar eller enskilda att agera i enlighet med religiöst, politiskt eller kulturellt motiverade regler eller normer. Det kan också vara fråga om organisationer eller företrädare som använder våld eller hot i förhållande till enskilda eller grupper för att påverka eller tysta en opposition.

Även ageranden som visserligen inte innefattar våld, tvång eller hot, men som på annat otillbörligt sätt kränker enskildas grundläggande fri- och rättigheter bör enligt utredningens uppfattning vara diskvalificerande för bidrag. Med uttrycket otillbörligt sätt avses t.ex. att organisationen eller företrädaren vilseleder en person, dvs. förmedlar en oriktig uppfattning om något förhållande. Otillbörligt är också ett utnyttjande av en persons utsatta ställning eller belägenhet t.ex. till följd av ett anställnings- eller lydnadsförhållande, sjukdom eller funktionsnedsättning.

Kränkningar av barns fri- och rättigheter ska bedömas som särskilt allvarliga. En organisation eller företrädare som utövar våld, hot eller tvång eller på annat otillbörligt sätt kränker barn ska inte beviljas bidrag. Det kan handla om uppmaningar om att barn inte ska kunna ta del av utbildning, hälsovård eller sjukvård eller den lek, vila och fritid som ett barn har rätt till enligt barnkonventionen.

*Icke-diskriminering och alla människors lika värde*

Principerna om icke-diskriminering och alla människors lika värde tillhör de grundläggande fri- och rättigheterna och kommer till uttryck i regeringsformen liksom i nationell diskriminerings- och strafflagstiftning. En organisation eller en företrädare som diskriminerar enskilda individer eller grupper ska enligt utredningens förslag inte beviljas bidrag. Diskrimineringslagen (2008:567) kan ge vägledning för att bedöma om ett visst agerande kan anses vara i strid med demokrativillkoret. Demokrativillkoret omfattar emellertid även ageranden

som faller utanför diskrimineringslagens tillämpningsområde, t.ex. att en organisation inte tillåter medlemmar med viss sexuell läggning.

Ageranden som visserligen inte är diskriminerande, men som på något annat sätt överträder principen om alla människors lika värde ska enligt utredningens mening också utesluta att en organisation beviljas statsbidrag. En organisation som ger uttryck för åsikter som kan bedömas vara hets mot folkgrupp överträder uppenbart principen om alla människors lika värde och ska inte vara berättigade till bidrag.

### *Särorganisering*

Inom det civila samhället förekommer ofta organisering som riktar sig enbart till vissa grupper av individer t.ex. kvinnor, ungdomar eller personer med viss etnicitet. Sådan särorganisering är många gånger nödvändig för att uppfylla syftet med en organisations verksamhet. Det finns också undantagsregler i diskrimineringslagen som innebär att särbehandling som har ett berättigat syfte kan vara tillåten om de medel som används är nödvändiga och lämpliga för att uppnå syftet. Verksamheter som bygger på ”religiösa, ideologiska eller värderingsmässiga grunder” är specialfall där särbehandling kan tillåtas. Diskrimineringslagen innehåller också regler om möjlighet till främjande, dvs. positiv särbehandling, baserad på t.ex. religion, kön eller etnicitet.

Mot denna bakgrund anser utredningen att villkoret om att en organisations verksamhet ska vara icke-diskriminerande inte utesluter att bidrag kan ges till en organisation med en verksamhet som enbart riktar sig till en viss grupp av individer om det är legitimt med hänsyn till organisationens eller verksamhetens syfte. Det innebär att en organisation som syftar till att stärka rättigheter eller bevara kulturliv för en etnisk grupp kan uppställa som villkor att medlemmarna ska tillhöra den aktuella etniska gruppen. I samhället finns också ett behov av att kunna skapa trygga rum för att arbeta med frågor som rör utsatta grupper i samhället, t.ex. hbtq och närståendevåld. Att begränsa tillträdet till organisationen för personer som inte tillhör den grupp som organisationen syftar till att stödja kan inte anses vara diskriminerande och ska enligt utredningen inte innebära att demokrativillkoret inte är uppfyllt.

*Rättfärdiga, främja eller uppmana*

Det kan förekomma att en organisation eller företrädare understödjer eller försvarar kränkningar av enskildas grundläggande fri- och rättigheter. Sådana ageranden måste också uppfattas vara i strid med samhällets grundläggande värderingar. Utredningen föreslår därför att bidrag inte ska få lämnas till en organisation om den eller dess företrädare rättfärdiga, främjar eller uppmanar till våld, tvång eller hot eller andra otillbörliga kränkningar av enskildas grundläggande fri- och rättigheter, till diskriminering eller andra överträdelser av principen om alla människors lika värde.

*Det demokratiska styrelseskicket*

Utredningen föreslår att statsbidrag inte ska lämnas till en organisation om den eller dess företrädare motarbetar det demokratiska styrelseskicket. Att utöva terrorism eller att ekonomiskt eller på annat sätt stödja terroristorganisationer måste självfallet anses vara att motarbeta det demokratiska styrelseskicket. Det kan också vara fråga om en organisation eller företrädare som utövar eller uppmanar till brott mot allmän ordning, våldsamma aktioner, sabotage, skadegörelse, olaga intrång eller andra lagbrott. Även andra ageranden som inte är brottsliga kan anses vara ett motarbetande av det demokratiska styrelseskicket såsom att medvetet vilseleda eller sprida felaktig information i syfte att underminera demokratin och dess institutioner.

*Bidrag får lämnas om det finns särskilda skäl*

Om en organisation eller dess företrädare har agerat på ett sätt som strider mot demokrativillkoret får bidrag ändå lämnas till organisationen om myndigheten bedömer att det finns särskilda skäl för det. Vid bedömningen ska särskilt beaktas om organisationen har tagit avstånd från agerandet och vidtagit adekvata åtgärder för att säkerställa att det inte upprepas. Det bör också beaktas vilka möjligheter organisationen har haft att förebygga agerandet. Om ett agerande upprepas, bör inte organisationen kunna undgå ansvar genom att i efterhand ta avstånd från detta.

Vid allvarliga överträdelser, t.ex. uppmaningar till våld med hatmotiv eller främjande av terrorism, kan det normalt inte anses föreligga särskilda skäl. Om ett flertal företrädare eller medlemsorganisationer agerat på ett otillåtet sätt eller om styrelsen eller en övervägande majoritet av medlemmarna har ställt sig bakom agerandet bör det inte heller finnas särskilda skäl att bevilja bidrag.

### **Regleringen av demokrativillkoret**

Enligt utredningens förslag ska likalydande demokrativillkor för verksamheten införas i de statsbidragsförordningar som huvudsakligen riktar sig till det civila samhällets organisationer. Eftersom flera statsbidrag till det civila samhällets organisationer utgår med stöd av ramavtal, regleringsbrev eller särskilda regeringsbeslut säkerställer inte förslaget fullt ut att statsbidrag endast lämnas till verksamheter som är förenliga med samhällets grundläggande värderingar. Utredningen föreslår därför att en särskild förordning med demokrativillkor införas som ska tillämpas när statsbidrag fördelas till organisationer inom det civila samhället på annat sätt än med tillämpning av lag eller förordning.

Det finns därutöver ett stort antal statsbidragsförordningar som inte huvudsakligen riktar sig till civilsamhällesorganisationer, men som inte utesluter att bidrag lämnas till en sådan organisation. Bidragsmottagare kan i de fallen även vara enskilda, aktiebolag, kommuner eller regioner. För dessa bidrag bedömer utredningen att behovet av demokrativillkor och vilka aktörer som ska omfattas av villkoret behöver övervägas närmare, varför några författningsändringar inte föreslås i dessa förordningar.

### **Stöd och samverkan i tillämpningen**

Utredningen föreslår att MUCF ska få i uppdrag att stödja de bidragsgivande myndigheterna i tillämpningen. I uppdraget ska ingå att ge kunskapsstöd i tillämpningen av demokrativillkoret, utveckla stödmaterial om demokrativillkoret, erbjuda utbildningar i frågor som rör bidragsgivning och skapa en samverkansgrupp bestående av bidragsgivande myndigheter. Utredningen anser att MUCF bör ansvara för uppdraget bl.a. eftersom myndigheten har erfarenhet av att hantera

demokrativillkor avseende verksamheten och har tagit fram rapporter om tillämpningen av demokrativillkor. Myndigheten ger redan i dag stöd till andra myndigheter och samordnar dessutom ett myndighetsnätverk för civilsamhällesfrågor.

### **Återkallelse och återkrav**

Utredningen anser att de bidragsutbetalande myndigheterna alltid ska kunna besluta om att ett beviljat bidrag inte ska betalas ut om myndigheten bedömer att en organisation inte uppfyller bidragsvillkoren. Utredningen föreslår därför att bestämmelser om återkallelse av beslut om bidrag införs i de statsbidragsförordningar som inte innehåller sådana bestämmelser. Utredningen anser därutöver att ett bidrag alltid ska kunna återkrävas om bidragsmottagaren bryter mot det föreslagna demokrativillkoret. I förordningarna införs därför en sådan grund för återbetalningsskyldighet.

### **Överklagandebestämmelser**

Utredningen anser att det finns skäl att förändra överklagandebestämmelserna i statsbidragsförordningarna för att främja rätts säkerheten för de ansökande organisationerna. Ett flertal av bestämmelserna innehåller i dag ett överklagandeförbud. Denna ordning är inte alltid förenlig med den rätt till domstolsprövning som följer av Europakonventionen och unionsrätten. Utgångspunkten är att beslut som avser enskildas civila rättigheter och skyldigheter får överklagas. Med denna utgångspunkt har utredningen sett över överklagandebestämmelserna i de berörda statsbidragsförordningarna. I bestämmelserna anges enligt utredningens förslag dels om ett beslut i fråga om en ansökan om bidrag får överklagas, dels att beslut om att återkalla ett beviljat bidrag eller återkräva ett utbetalat bidrag får överklagas.





# 1 Författningsförslag

## 1.1 Förslag till förordning om demokrativillkor för statsbidrag till organisationer inom det civila samhället

### Tillämpningsområde och definition

1 § I denna förordning finns bestämmelser om demokrativillkor för statsbidrag.

Förordningen är meddelad med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen.

2 § Denna förordning gäller för förvaltningsmyndigheter under regeringen och för enskilda organ till vilka uppgiften att fördela statsbidrag har överlämnats.

Förordningen gäller inte för Regeringskansliet.

3 § Bestämmelserna i förordningen ska tillämpas när statsbidrag fördelas till organisationer inom det civila samhället på annat sätt än med tillämpning av lag eller förordning.

4 § Med en organisation inom det civila samhället avses här en organisation som är organiserad utanför offentlig sektor och näringsliv, som inte är vinstdrivande och som har någon form av oegenlyttigt uppdrag.

## Villkor för statsbidrag

5 § Bidrag får inte 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.

6 § Om en organisation eller dess företrädare har agerat på det sätt som anges i 5 §, får bidrag ändå lämnas till organisationen om det finns särskilda skäl. Vid bedömningen ska särskilt beaktas om organisationen tagit avstånd från agerandet och vidtagit adekvata åtgärder för att säkerställa att det inte upprepas.

---

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2021.

## 1.2 Förslag till lag om ändring av lagen (1976:1046) om överlämnande av förvaltningsuppgifter inom Utbildningsdepartementets verksamhetsområde

Härigenom föreskrivs att det i lagen (1976:1046) om överlämnande av förvaltningsuppgifter inom Utbildningsdepartementets verksamhetsområde ska införas en ny paragraf, 14 §, av följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

*14 §*

*Om ett beslut som avses i 7 b eller 8 §§ får överklagas, tillämpas 40 § förvaltningslagen (2017:900).*

---

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2021.

### 1.3 Förslag till lag om ändring av lagen (1992:318) om överlämnande av förvaltningsuppgifter inom Kulturdepartementets verksamhetsområde

Härigenom föreskrivs att det i lagen (1992:318) om överlämnande av förvaltningsuppgifter inom Kulturdepartementets verksamhetsområde ska införas en ny paragraf, 17 a §, av följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

*17 a §*

*Om ett beslut som avses i 7 § får överklagas, tillämpas 40 § förvaltningslagen (2017:900).*

---

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2021.

## 1.4 Förslag till lag om ändring av lagen (1995:361) om överlämnande av förvaltningsuppgifter till Sveriges Riksidrottsförbund

Härigenom föreskrivs att det i lagen (1995:361) om överlämnande av förvaltningsuppgifter till Sveriges Riksidrottsförbund ska införas en ny paragraf, 2 §, av följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

2 §

*Om ett beslut som avses i 1 § får överklagas, tillämpas 40 § förvaltningslagen (2017:900).*

---

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2021.

## 1.5 Förslag till lag om ändring av lagen (2010:1539) om överlämnande av vissa förvaltningsuppgifter till den ideella föreningen Svenskt Friluftsliv

Härigenom föreskrivs att det i lagen (2010:1539) om överlämnande av vissa förvaltningsuppgifter till den ideella föreningen Svenskt Friluftsliv ska införas en ny paragraf, 2 §, av följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

2 §

*Om ett beslut som avses i 1 § får överklagas, tillämpas 40 § förvaltningslagen (2017:900).*

---

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2021.

## 1.6 Förslag till förordning om ändring av förordningen (1982:502) om statsbidrag till konsthantverkskooperativ

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen (1982:502) om statsbidrag till konsthantverkskooperativ

*dels* att 7 § ska ha följande lydelse,

*dels* att det ska införas fem nya paragrafer, 2 a, 2 b, 5 a, 6 a och 6 b §§, av följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

### 2 a §

*Bidrag får inte lämnas till en sammanslutning 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.*

### 2 b §

*Om en sammanslutning eller dess företrädare har agerat på det sätt som anges i 2 a §, får stöd ändå lämnas till sammanslutningen om det finns särskilda skäl. Vid bedömningen ska särskilt beaktas om sammanslutningen tagit avstånd från agerandet och vidtagit adekvata*

*åtgärder för att säkerställa att det inte upprepas.*

*5 a §*

*Om den som har beviljats bidrag inte längre uppfyller villkoren för det ska kulturrådet besluta att bidraget helt eller delvis inte ska betalas ut. Beslutet gäller omedelbart.*

*6 a §*

*Mottagaren av ett bidrag enligt denna förordning är återbetalningsskyldig om villkoren i 2 a § inte uppfylls.*

*6 b §*

*Om en mottagare är återbetalningsskyldig enligt 6 eller 6 a § ska kulturrådet besluta att helt eller delvis kräva tillbaka bidraget. Om det finns särskilda skäl för det får myndigheten besluta att avstå från att kräva tillbaka bidraget helt eller delvis.*



7 §

*Beslut av kulturrådet enligt denna förordning får inte överklagas.*

*I 40 § förvaltningslagen (2017:900) finns bestämmelser om överklagande till allmän förvaltningsdomstol. Andra beslut än beslut enligt 5 a och 6 b §§ får dock inte överklagas.*

- 
1. Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2021.
  2. Äldre bestämmelser – med undantag för 7 § – tillämpas i fråga om bidrag som har beviljats före ikraftträdandet.

## 1.7 Förslag till förordning om ändring av förordningen (1994:524) om frivillig försvarsverksamhet

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen (1994:524) om frivillig försvarsverksamhet

*dels att 8 § ska ha följande lydelse,*

*dels att det ska införas fem nya paragrafer, 5 a–5 e §§, och närmast före 5 c och 5 d §§ två nya rubriker av följande lydelse.*

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

*5 a §*

*Stöd får inte 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.*

*5 b §*

*Om en organisation eller dess företrädare har agerat på det sätt som anges i 5 a §, får stöd ändå lämnas till organisationen om det finns särskilda skäl. Vid bedömningen ska särskilt beaktas om organisationen tagit avstånd från agerandet och vidtagit adekvata åtgärder för att säkerställa att det inte upprepas.*

### *Hinder mot utbetalning*

#### *5 c §*

*Om den som har beviljats stöd inte längre uppfyller villkoren för det ska Myndigheten för samhällsskydd och beredskap respektive Försvarsmakten besluta att stödet helt eller delvis inte ska betalas ut. Beslutet gäller omedelbart.*

### *Återbetalning och återkrav*

#### *5 d §*

*Mottagaren av ett bidrag enligt denna förordning är återbetalningsskyldig om villkoren i 5 a § inte uppfylls.*

#### *5 e §*

*Om en organisation är återbetalningsskyldig enligt 5 d §, ska Myndigheten för samhällsskydd och beredskap respektive Försvarsmakten besluta att helt eller delvis kräva tillbaka stödet. Om det finns särskilda skäl för det får myndigheten besluta att avstå från att kräva tillbaka stödet helt eller delvis.*

8 §<sup>1</sup>

Myndigheten för samhällsskydd och beredskaps och Försvarsmaktens beslut enligt 5 § första stycket får överklagas hos regeringen.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskaps och Försvarsmaktens beslut enligt 5 § första stycket, 5 c och 5 e §§ får överklagas hos regeringen.

- 
1. Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2021.
  2. Äldre bestämmelser – med undantag för 8 § – tillämpas i fråga om bidrag som har beviljats före ikraftträdandet.

---

<sup>1</sup> Senaste lydelse 2008:1012.

## 1.8 Förslag till förordning om ändring av förordningen (1998:1368) om statsbidrag till vissa utställare inom bild- och formområdet

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen (1998:1368) om statsbidrag till vissa utställare inom bild- och formområdet

*dels* att 8 § ska ha följande lydelse,

*dels* att det ska införas fem nya paragrafer, 2 a, 2 b och 5 a–5 c §§, av följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

### 2 a §

*Bidrag får inte lämnas till en utställare 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.*

### 2 b §

*Om en utställare eller dess företrädare har agerat på det sätt som anges i 2 a §, får bidrag ändå lämnas till utställaren om det finns särskilda skäl. Vid bedömningen ska särskilt beaktas om utställaren tagit avstånd från agerandet och*

*vidtagit adekvata åtgärder för att säkerställa att det inte upprepas.*

*5 a §*

*Om den som har beviljats bidrag inte längre uppfyller villkoren för det ska Statens kulturråd besluta att bidraget helt eller delvis inte ska betalas ut. Beslutet gäller omedelbart.*

*5 b §*

*Mottagaren av ett bidrag enligt denna förordning är återbetalningskyldig om villkoren i 2 a § inte uppfylls.*

*5 c §*

*Om en mottagare är återbetalningskyldig enligt 5 b §, ska Statens kulturråd besluta att helt eller delvis kräva tillbaka bidraget. Om det finns särskilda skäl för det får myndigheten besluta att avstå från att kräva tillbaka bidraget helt eller delvis.*

*8 §*

*Statens kulturråds beslut enligt denna förordning får inte överklagas.*

*I 40 § förvaltningslagen (2017:900) finns bestämmelser om överklagande till allmän förvaltningsdomstol. Andra beslut än beslut enligt 5 a och 5 c §§ får dock inte överklagas.*

- 
1. Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2021.
  2. Äldre bestämmelser – med undantag för 8 § – tillämpas i fråga om bidrag som har beviljats före ikraftträdandet.

## 1.9 Förslag till förordning om ändring av förordningen (1998:1636) om vissa statsbidrag för utveckling av skolväsendet

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen (1998:1636) om vissa statsbidrag för utveckling av skolväsendet

*dels* att 4 § ska ha följande lydelse,

*dels* att det ska införas fem nya paragrafer, 2 a, 2 b och 3 a–3 c §§, av följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

*2 a §*

*Bidrag får inte 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.*

*2 b §*

*Om en organisation eller dess företrädare har agerat på det sätt som anges i 2 a §, får bidrag ändå lämnas till organisationen om det finns särskilda skäl. Vid bedömningen ska särskilt beaktas om organisationen tagit avstånd från agerandet och vidtagit adekvata*

*åtgärder för att säkerställa att det inte upprepas.*

*3 a §*

*Om den som har beviljats bidrag inte längre uppfyller villkoren för det ska Statens skolverk besluta att bidraget helt eller delvis inte ska betalas ut. Beslutet gäller omedelbart.*

*3 b §*

*Mottagaren av ett bidrag enligt denna förordning är återbetalningsskyldig om villkoren i 2 a § inte uppfylls.*

*3 c §*

*Om en mottagare är återbetalningsskyldig enligt 3 b §, ska Statens skolverk besluta att helt eller delvis kräva tillbaka bidraget. Om det finns särskilda skäl för det får myndigheten besluta att avstå från att kräva tillbaka bidraget helt eller delvis.*



4 §<sup>2</sup>  
*Statens skolverks beslut enligt denna förordning får inte överklagas.* I 40 § förvaltningslagen (2017:900) finns bestämmelser om överklagande till allmän förvaltningsdomstol. Andra beslut än beslut enligt 3 a och 3 c §§ får dock inte överklagas.

- 
1. Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2021.
  2. Äldre bestämmelser – med undantag för 4 § – tillämpas i fråga om bidrag som har beviljats före ikraftträdandet.

---

<sup>2</sup> Senaste lydelse 2008:626.

## 1.10 Förslag till förordning om ändring av förordningen (1999:1177) om statsbidrag till idrottsverksamhet

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen (1999:1177) om statsbidrag till idrottsverksamhet

*dels* att 11, 12 och 14 §§ ska ha följande lydelse,

*dels* att nuvarande 6 a § ska betecknas 6 c §,

*dels* att det ska införas tre nya paragrafer, 6 a, 6 b och 10 §§, av följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

*6 a §*

*Bidrag får inte 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.*

*6 b §*

*Om en organisation eller dess företrädare har agerat på det sätt som anges i 6 a §, får bidrag ändå lämnas till organisationen om det finns särskilda skäl. Vid bedömningen ska särskilt beaktas om organisationen tagit avstånd från*

*agerandet och vidtagit adekvata åtgärder för att säkerställa att det inte upprepas.*

#### 10 §<sup>3</sup>

*Om den som har beviljats bidrag inte längre uppfyller villkoren för det ska Sveriges Riksidrottsförbund besluta att bidraget helt eller delvis inte ska betalas ut. Beslutet gäller omedelbart.*

#### 11 §<sup>4</sup>

Mottagaren av ett statsbidrag enligt denna förordning är återbetalningsskyldig om

1. mottagaren genom att lämna oriktiga uppgifter har förorsakat att bidraget har lämnats felaktigt,

2. bidraget inte används för det ändamål det har beviljats för, eller

3. mottagaren inte lämnar sådana handlingar och andra uppgifter som avses i 8 § 1.

2. bidraget inte används för det ändamål det har beviljats för,

3. mottagaren inte lämnar sådana handlingar och andra uppgifter som avses i 8 § 1, eller

4. mottagaren inte uppfyller villkoren i 6 a §.

#### 12 §<sup>5</sup>

Om en bidragsmottagare är återbetalningsskyldig enligt 11 §, får Sveriges Riksidrottsförbund besluta att helt eller delvis kräva tillbaka bidraget.

Om en bidragsmottagare är återbetalningsskyldig enligt 11 §, ska Sveriges Riksidrottsförbund besluta att helt eller delvis kräva tillbaka bidraget. Om det finns särskilda skäl för det får Sveriges

<sup>3</sup> Tidigare 10 § upphävd genom 2012:116.

<sup>4</sup> Senaste lydelse 2009:1589.

<sup>5</sup> Senaste lydelse 2009:1589.

*Riksidrottsförbund besluta att avstå från att kräva tillbaka bidraget helt eller delvis.*

*Beslut enligt denna förordning får inte överklagas.*

14 §<sup>6</sup> I 40 § förvaltningslagen (2017:900) finns bestämmelser om överklagande till allmän förvaltningsdomstol. Andra beslut än beslut i fråga om ansökan om bidrag samt beslut enligt 10 och 12 §§ får dock inte överklagas.

- 
1. Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2021.
  2. Äldre bestämmelser – med undantag för 14 § – tillämpas i fråga om bidrag som har beviljats före ikraftträdandet.

---

<sup>6</sup> Senaste lydelse 2012:116.

## 1.11 Förslag till förordning om ändring av förordningen (2000:7) om statsbidrag till handikapporganisationer

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen (2000:7) om statsbidrag till handikapporganisationer

*dels* att 11 och 12 §§ ska ha följande lydelse,

*dels* att det ska införas tre nya paragrafer, 4 a, 4 b och 8 a §§, av följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

*4 a §*

*Bidrag får inte lämnas till en handikapporganisation 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.*

*4 b §*

*Om en handikapporganisation eller dess företrädare har agerat på det sätt som anges i 4 a §, får bidrag ändå lämnas till organisationen om det finns särskilda skäl. Vid bedömningen ska särskilt beaktas om organisationen tagit avstånd från agerandet och vidtagit*

*adekvata åtgärder för att säkerställa att det inte upprepas.*

#### 8 a §

*Om den som har beviljats bidrag inte längre uppfyller villkoren för det ska Socialstyrelsen besluta att bidraget helt eller delvis inte ska betalas ut. Beslutet gäller omedelbart.*

#### 11 §

Socialstyrelsen får besluta att ett utbetalat bidrag skall betalas tillbaka om oriktiga eller ofullständiga uppgifter från sökanden är orsak till att bidraget felaktigt beviljats.

Socialstyrelsen ska besluta att ett utbetalat bidrag ska betalas tillbaka om oriktiga eller ofullständiga uppgifter från sökanden är orsak till att bidraget felaktigt beviljats eller mottagaren inte uppfyller villkoren i 4 a §.

*Om det finns särskilda skäl för det får Socialstyrelsen besluta att avstå från att kräva tillbaka bidraget helt eller delvis.*

#### 12 §

*Socialstyrelsens beslut enligt denna förordning får inte överklagas.*

*I 40 § förvaltningslagen (2017:900) finns bestämmelser om överklagande till allmän förvaltningsdomstol. Andra beslut än beslut i fråga om ansökan om bidrag samt beslut enligt 8 a och 11 §§ får dock inte överklagas.*

- 
1. Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2021.
  2. Äldre bestämmelser – med undantag för 12 § – tillämpas i fråga om bidrag som har beviljats före ikraftträdandet.

## 1.12 Förslag till förordning om ändring av förordningen (2001:1194) om statsbidrag till kooperativ utveckling, m.m.

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen (2001:1194) om statsbidrag till kooperativ utveckling, m.m.

*dels* att 12 och 13 §§ ska ha följande lydelse,

*dels* att det ska införas tre nya paragrafer, 6 a, 6 b och 10 a §§, av följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

*6 a §*

*Bidrag får inte lämnas till ett kooperativt utvecklingscentrum om det 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.*

*6 b §*

*Om ett kooperativt utvecklingscentrum eller dess företrädare har agerat på det sätt som anges i 6 a §, får bidrag ändå lämnas till centrumet om det finns särskilda skäl. Vid bedömningen ska särskilt beaktas om centrumet tagit*

*avstånd från agerandet och vidtagit adekvata åtgärder för att säkerställa att det inte upprepas.*

*10 a §*

*Om den som har beviljats bidrag inte längre uppfyller villkoren för det ska Tillväxtverket besluta att bidraget helt eller delvis inte ska betalas ut. Beslutet gäller omedelbart.*

12 §<sup>7</sup>

<p>Tillväxtverket <i>kan</i> besluta att ett bidrag <i>skall</i> betalas tillbaka om</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– bidraget betalats ut på grund av uppenbart felaktiga eller vilseledande uppgifter,</li> <li>– bidraget eller förskottet på bidraget inte använts för avsett ändamål, <i>eller</i></li> <li>– bidragets användning inte har redovisats i enlighet med 11 §.</li> </ul>	<p>Tillväxtverket <i>ska</i> besluta att ett bidrag <i>ska</i> betalas tillbaka om</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>av uppenbart felaktiga eller vilseledande uppgifter,</li> <li>– bidraget eller förskottet på bidraget inte använts för avsett ändamål,</li> <li>– bidragets användning inte har redovisats i enlighet med 11 §, <i>eller</i></li> <li>– mottagaren <i>inte</i> uppfyller villkoren i 6 a §.</li> </ul>
---	--

*Om det finns särskilda skäl för det får Tillväxtverket besluta att avstå från att kräva tillbaka bidraget helt eller delvis.*

---

<sup>7</sup> Senaste lydelse 2009:157.



13 §<sup>8</sup>  
*Beslut av Tillväxtverket enligt denna förordning får inte överklagas.*

I 40 § förvaltningslagen (2017:900) finns bestämmelser om överklagande till allmän förvaltningsdomstol. Andra beslut än beslut i fråga om ansökan om grundbidrag samt beslut enligt 10 a och 12 §§ får dock inte överklagas.

- 
1. Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2021.
  2. Äldre bestämmelser – med undantag för 13 § – tillämpas i fråga om bidrag som har beviljats före ikraftträdandet.

---

<sup>8</sup> Senaste lydelse 2009:157.

### 1.13 Förslag till förordning om ändring av förordningen (2002:954) om statsbidrag till vissa organisationer inom kriminalvårdens område

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen (2002:954) om statsbidrag till vissa organisationer inom kriminalvårdens område

*dels att 6 och 7 §§ ska ha följande lydelse,*

*dels att det ska införas två nya paragrafer, 3 a och 3 b §§, av följande lydelse.*

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

*3 a §*

*Bidrag får inte 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 uppmannar till sådana ageranden som anges i 1 eller 2, eller*

*4. motarbetar det demokratiska styrelseskicket.*

*3 b §*

*Om en organisation eller dess företrädare har agerat på det sätt som anges i 3 a §, får bidrag ändå lämnas till organisationen om det finns särskilda skäl. Vid bedömningen ska särskilt beaktas om organisationen tagit avstånd från*

*agerandet och vidtagit adekvata åtgärder för att säkerställa att det inte upprepas.*

6 §<sup>9</sup>

Kriminalvården *får* besluta att ett beviljat statsbidrag inte *skall* betalas ut, om det kan antas att bidraget har beviljats på grund av felaktiga uppgifter eller om förutsättningarna för bidraget inte längre finns.

Kriminalvården *får* besluta att ett bidrag helt eller delvis *skall* betalas tillbaka om

1. det har beviljats på felaktiga grunder,
2. det inte används för det ändamål det har beviljats för, *eller*
3. organisationen inte lämnar redovisning och handlingar som avses i 5 §.

Kriminalvården *ska* besluta att ett beviljat statsbidrag inte *ska* betalas ut, om det kan antas att bidraget har beviljats på grund av felaktiga uppgifter eller om förutsättningarna för bidraget inte längre finns. *Beslutet gäller omedelbart.*

Kriminalvården *ska* besluta att ett bidrag helt eller delvis *ska* betalas tillbaka om

1. det har beviljats på felaktiga grunder,
2. det inte används för det ändamål det har beviljats för,
3. organisationen inte lämnar redovisning och handlingar som avses i 5 §, *eller*
4. mottagaren inte uppfyller villkoren i 3 a §.

*Om det finns särskilda skäl för det får Kriminalvården besluta att avstå från att kräva tillbaka bidraget helt eller delvis.*

7 §<sup>10</sup>

*Kriminalvårdens beslut enligt denna förordning får inte överklagas.*

I 40 § förvaltningslagen (2017:900) finns bestämmelser om överklagande till allmän förvaltningsdomstol. Andra beslut än beslut i fråga om ansökan om bidrag samt beslut enligt 6 § får dock inte överklagas.

<sup>9</sup> Senaste lydelse 2005:1026.

<sup>10</sup> Senaste lydelse 2005:1026.

- 
1. Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2021.
  2. Äldre bestämmelser – med undantag för 7 § – tillämpas i fråga om bidrag som har beviljats före ikraftträdandet.

## 1.14 Förslag till förordning om ändring av förordningen (2002:989) om statligt stöd för verksamhet som förebygger och motverkar diskriminering

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen (2002:989) om statligt stöd för verksamhet som förebygger och motverkar diskriminering

*dels* att 5, 7 och 8 §§ ska ha följande lydelse,

*dels* att det ska införas två nya paragrafer, 3 a och 3 b §§, av följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

### 3 a §

*Stöd får inte lämnas till en organisation eller stiftelse 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 uppmannar till sådana ageranden som anges i 1 eller 2, eller*

*4. motarbetar det demokratiska styrelseskicket.*

### 3 b §

*Om en organisation eller stiftelse eller dess företrädare har agerat på det sätt som anges i 3 a §, får stöd ändå lämnas till organisationen eller stiftelsen om det finns särskilda skäl. Vid bedömningen*

*ska särskilt beaktas om organisationen eller stiftelsen tagit avstånd från agerandet och vidtagit adekvata åtgärder för att säkerställa att det inte upprepas.*

5 §<sup>11</sup>

Stödet betalas ut förskottsvis två gånger per år.

Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor *får* besluta att ett beviljat stöd inte *skall* betalas ut om det kan antas att stödet har beviljats på grund av felaktiga uppgifter.

Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor *ska* besluta att ett beviljat stöd inte *ska* betalas ut om det kan antas att stödet har beviljats på grund av felaktiga uppgifter *eller om den som har beviljats stöd inte längre uppfyller villkoren för det. Beslutet gäller omedelbart.*

7 §<sup>12</sup>

Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor *får* besluta att kräva tillbaka stöd om

1. det har lämnats på grund av felaktiga uppgifter,
2. det inte har använts för det ändamål det beviljats för, *eller*
3. organisationen eller stiftelsen inte lämnar sådana uppgifter som avses i 6 §.

Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor *ska* besluta att kräva tillbaka stöd om

1. det har använts för det ändamål det beviljats för,
2. det inte har använts för det ändamål det beviljats för,
3. organisationen eller stiftelsen inte lämnar sådana uppgifter som avses i 6 §, *eller*
4. mottagaren inte uppfyller villkoren i 3 a §.

*Om det finns särskilda skäl för det får Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor besluta att avstå från att kräva tillbaka bidraget helt eller delvis.*

<sup>11</sup> Senaste lydelse 2014:90.

<sup>12</sup> Senaste lydelse 2014:90.

8 §<sup>13</sup>

*Myndigheten för ungdoms- och civilsambällesfrågors beslut enligt denna förordning får inte överklagas.*

*I 40 § förvaltningslagen (2017:900) finns bestämmelser om överklagande till allmän förvaltningsdomstol. Andra beslut än beslut i fråga om ansökan om bidrag samt beslut enligt 5 och 7 §§ får dock inte överklagas.*

- 
1. Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2021.
  2. Äldre bestämmelser – med undantag för 8 § – tillämpas i fråga om bidrag som har beviljats före ikraftträdandet.

---

<sup>13</sup> Senaste lydelse 2014:90.

## 1.15 Förslag till förordning om ändring av förordningen (2003:752) om statsbidrag till pensionärsorganisationer

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen (2003:752) om statsbidrag till pensionärsorganisationer

*dels* att 11 och 12 §§ ska ha följande lydelse,

*dels* att det ska införas två nya paragrafer, 4 a och 4 b §§, av följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

*4 a §*

*Bidrag får inte 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.*

*4 b §*

*Om en organisation eller dess företrädare har agerat på det sätt som anges i 4 a §, får bidrag ändå lämnas till organisationen om det finns särskilda skäl. Vid bedömningen ska särskilt beaktas om organisationen tagit avstånd från agerandet och vidtagit adekvata*



*åtgärder för att säkerställa att det inte upprepas.*

#### 11 §

Socialstyrelsen *får* besluta att ett utbetalat bidrag *skall* betalas tillbaka eller att ett beviljat bidrag inte *skall* betalas ut, om oriktiga eller ofullständiga uppgifter från sökanden är orsak till att bidraget felaktigt beviljats.

Socialstyrelsen *ska* besluta att ett utbetalat bidrag *ska* betalas tillbaka eller att ett beviljat bidrag inte *ska* betalas ut, om oriktiga eller ofullständiga uppgifter från sökanden är orsak till att bidraget felaktigt beviljats eller om mottagaren inte uppfyller villkoren i 4 a §.

*Om det finns särskilda skäl för det får Socialstyrelsen besluta att avstå från att kräva tillbaka bidraget helt eller delvis. Ett beslut att inte betala ut ett beviljat bidrag gäller omedelbart.*

#### 12 §

*Socialstyrelsens beslut enligt denna förordning får inte överklagas.*

*I 40 § förvaltningslagen (2017:900) finns bestämmelser om överklagande till allmän förvaltningsdomstol. Andra beslut än beslut i fråga om ansökan om bidrag samt beslut enligt 11 § får dock inte överklagas.*

- 
1. Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2021.
  2. Äldre bestämmelser – med undantag för 12 § – tillämpas i fråga om bidrag som har beviljats före ikraftträdandet.

## 1.16 Förslag till förordning om ändring av förordningen (2005:765) om statsbidrag för nationella minoriteter

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen (2005:765) om statsbidrag för nationella minoriteter

*dels* att 13 och 14 §§ ska ha följande lydelse,

*dels* att det ska införas tre nya paragrafer, 8 b, 8 c och 11 a §§, och närmast före 11 a § en ny rubrik av följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

*8 b §*

*Bidrag får inte 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.*

*8 c §*

*Om en organisation eller dess företrädare har agerat på det sätt som anges i 8 b §, får bidrag ändå lämnas till organisationen om det finns särskilda skäl. Vid bedömningen ska särskilt beaktas om organisationen tagit avstånd från agerandet och vidtagit adekvata*

*åtgärder för att säkerställa att det inte upprepas.*

### *Hinder mot utbetalning*

#### *11 a §*

*Om den som har beviljats bidrag inte längre uppfyller villkoren för det ska Länsstyrelsen i Stockholms län besluta att bidraget helt eller delvis inte ska betalas ut. Beslutet gäller omedelbart.*

#### 13 §<sup>14</sup>

Mottagaren av ett bidrag enligt denna förordning är återbetalningsskyldig om

1. mottagaren genom att lämna oriktiga uppgifter eller på annat sätt har förorsakat att bidraget har lämnats felaktigt eller med för högt belopp,

2. bidraget av något annat skäl än vad som sägs i 1 har lämnats felaktigt eller med för högt belopp och mottagaren borde ha insett detta,

3. bidraget inte används för det syfte som anges i 2 §,

4. mottagaren inte lämnar sådana handlingar och uppgifter som avses i 12 §, *eller*

4. mottagaren inte lämnar sådana handlingar och uppgifter som avses i 12 §,

5. villkor i beslutet inte har följts.

5. villkor i beslutet inte har följts, *eller*

6. mottagaren inte uppfyller villkoren i 8 b §.

<sup>14</sup> Senaste lydelse 2009:1300.

## 14 §

*Beslut enligt denna förordning får inte överklagas.*

*I 40 § förvaltningslagen (2017:900) finns bestämmelser om överklagande till allmän förvaltningsdomstol.*

*Andra beslut än beslut i fråga om ansökan om bidrag samt beslut enligt 11 a och 13 a §§ får dock inte överklagas.*

- 
1. Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2021.
  2. Äldre bestämmelser – med undantag för 14 § – tillämpas i fråga om bidrag som har beviljats före ikraftträdandet.

## 1.17 Förslag till förordning om ändring av förordningen (2005:1089) om statsbidrag för kvinnors organisering

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen (2005:1089) om statsbidrag för kvinnors organisering

*dels* att 6, 8, 25 och 26 §§ ska ha följande lydelse,

*dels* att det ska införas tre nya paragrafer, 9 b, 9 c och 24 a §§, av följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

### 6 §

Organisationsbidrag får lämnas till en ideell förening för verksamhet som tillgodoser syftena enligt 1 §. Verksamheten *skall* bedrivas av en kvinnoorganisation som

1. har en demokratisk uppbyggnad *och som bedriver en verksamhet som inte strider mot demokratins idéer,*

2. har en riksomfattande organisation med ordinarie verksamhet i minst fem län eller har ett riksintresse, och

3. har bedrivit verksamhet i Sverige under minst tre år före ansökan om bidrag.

Med ett riksintresse avses att kvinnoorganisationen bedriver en verksamhet som är av allmänt intresse för hela samhället och inte endast lokalt.

Undantag från kravet i första stycket 3 får medges om en sådan kvinnoorganisation som avses i 2 § 3 har ombildats till en ideell förening och har bedrivit och beviljats organisationsbidrag för samma verksamhet under tre år före ansökan om bidrag.

Organisationsbidrag får lämnas till en ideell förening för verksamhet som tillgodoser syftena enligt 1 §. Verksamheten *ska* bedrivas av en kvinnoorganisation som

1. har en demokratisk uppbyggnad,

## 8 §

Verksamhetsbidrag får lämnas till en ideell förening eller en stiftelse för verksamhet som tillgodoser syftena enligt 1 §.

För bidrag till en ideell förening krävs att verksamheten *skall* bedrivas av en kvinnoorganisation som har en demokratisk uppbyggnad. Verksamheten får bedrivas tillsammans med en eller flera parter eller nätverk. För bidrag till en stiftelse krävs att verksamheten *skall* bedrivas av en stiftelse som inte är statlig eller kommunal, och med huvudsakligt ändamål att stärka kvinnors ställning i samhället.

Verksamheten *skall* bestå i aktiviteter som syftar till att engagera kvinnor för ett visst ändamål som har ett riksintresse eller till internationellt utbyte mellan kvinnor. *Verksamheten får inte strida mot demokratins idéer.* Aktiviteterna *skall* vara tillfälliga och avgränsade från föreningens eller stiftelsens ordinarie verksamhet.

För bidrag till en ideell förening krävs att verksamheten *ska* bedrivas av en kvinnoorganisation som har en demokratisk uppbyggnad. Verksamheten får bedrivas tillsammans med en eller flera parter eller nätverk. För bidrag till en stiftelse krävs att verksamheten *ska* bedrivas av en stiftelse som inte är statlig eller kommunal, och med huvudsakligt ändamål att stärka kvinnors ställning i samhället.

Verksamheten *ska* bestå i aktiviteter som syftar till att engagera kvinnor för ett visst ändamål som har ett riksintresse eller till internationellt utbyte mellan kvinnor. Aktiviteterna *ska* vara tillfälliga och avgränsade från föreningens eller stiftelsens ordinarie verksamhet.

## 9 b §

*Bidrag får inte lämnas till en förening eller en stiftelse 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 uppmannar till sådana ageranden som anges i 1 eller 2, eller

4. motarbetar det demokratiska styrelseskicket.

#### 9 c §

Om en förening eller stiftelse eller dess företrädare har agerat på det sätt som anges i 9 b §, får bidrag ändå lämnas till föreningen eller stiftelsen om det finns särskilda skäl. Vid bedömningen ska särskilt beaktas om föreningen eller stiftelsen tagit avstånd från agerandet och vidtagit adekvata åtgärder för att säkerställa att det inte upprepas.

#### 24 a §

Om den som har beviljats bidrag inte längre uppfyller villkoren för det ska Jämställdhetsmyndigheten besluta att bidraget helt eller delvis inte ska betalas ut. Beslutet gäller omedelbart.

#### 25 §<sup>15</sup>

Jämställdhetsmyndigheten får besluta att helt eller delvis kräva tillbaka ett bidrag  
 Jämställdhetsmyndigheten ska besluta att helt eller delvis kräva tillbaka ett bidrag

1. om mottagaren av bidraget genom att lämna oriktiga uppgifter eller på annat sätt har förorsakat att bidrag har lämnats felaktigt eller med för högt belopp eller att bidraget av annat skäl lämnats felaktigt eller med för högt belopp och mottagaren borde ha insett detta,

2. om bidraget inte används för det ändamål det har beviljats för,

<sup>15</sup> Senaste lydelse 2017:938.

3. om föreningen eller stiftelsen inte lämnar sådana handlingar och underlag som avses i 21 och 22 §§, *eller*

4. om villkor i beslutet inte har följts.

3. om föreningen eller stiftelsen inte lämnar sådana handlingar och underlag som avses i 21 och 22 §§,

4. om villkor i beslutet inte har följts, *eller*

5. mottagaren inte uppfyller villkoren i 9 b §.

*Om det finns särskilda skäl för det får Jämställdhetsmyndigheten besluta att avstå från att kräva tillbaka bidraget helt eller delvis.*

*Beslut enligt denna förordning får inte överklagas.*

#### 26 §

*I 40 § förvaltningslagen (2017:900) finns bestämmelser om överklagande till allmän förvaltningsdomstol. Andra beslut än beslut i fråga om ansökan om bidrag samt beslut enligt 24 a och 25 §§ får dock inte överklagas.*

- 
1. Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2021.
  2. Äldre bestämmelser – med undantag för 26 § – tillämpas i fråga om bidrag som har beviljats före ikraftträdandet.



## 1.18 Förslag till förordning om ändring av förordningen (2006:93) om statsbidrag till verksamhet inriktad mot hiv/aids och vissa andra smittsamma sjukdomar

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen (2006:93) om statsbidrag till verksamhet inriktad mot hiv/aids och vissa andra smittsamma sjukdomar

*dels* att 2, 3, 22 och 23 §§ ska ha följande lydelse,

*dels* att det ska införas tre nya paragrafer, 2 a, 2 b och 21 a §§, av följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

### 2 §

Statsbidrag får lämnas till en ideell organisation som

- |  |  |
|--|--|
| <ol style="list-style-type: none"> <li>1. är en juridisk person med ett allmännyttigt ideellt ändamål,</li> <li>2. är en riksorganisation,</li> <li>3. har en organisation och verksamhet som inte strider mot demokratins idéer,</li> <li>4. bedriver arbete i form av förebyggande eller stödjande insatser inom det område som anges i 1 § första stycket,</li> <li>5. har bedrivit verksamhet inom något av de områden som anges i 1 § första stycket under minst två år, och</li> <li>6. har upprättat en treårsplan där det beskrivs vad organisationen planerar att genomföra under denna period samt hur arbetet kommer att följas upp.</li> </ol> | <ol style="list-style-type: none"> <li>3. bedriver arbete i form av förebyggande eller stödjande insatser inom det område som anges i 1 § första stycket,</li> <li>4. har bedrivit verksamhet inom något av de områden som anges i 1 § första stycket under minst två år, och</li> <li>5. har upprättat en treårsplan där det beskrivs vad organisationen planerar att genomföra under denna period samt hur arbetet kommer att följas upp.</li> </ol> |
|--|--|

## 2 a §

*Bidrag får inte 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 uppmannar till sådana ageranden som anges i 1 eller 2, eller*

*4. motarbetar det demokratiska styrelseskicket.*

## 2 b §

*Om en organisation eller dess företrädare har agerat på det sätt som anges i 2 a §, får bidrag ändå lämnas till organisationen om det finns särskilda skäl. Vid bedömningen ska särskilt beaktas om organisationen tagit avstånd från agerandet och vidtagit adekvata åtgärder för att säkerställa att det inte upprepas.*

## 3 §

Om det finns särskilda skäl får statsbidrag även lämnas till organisationer som inte uppfyller de villkor som anges i 2 § 2 eller 5. Vid bedömningen av om bidrag *skall* beviljas i dessa fall *skall* behovet av förnyelsearbete inom det område där organisationen är verksam särskilt beaktas.

Om det finns särskilda skäl får statsbidrag även lämnas till organisationer som inte uppfyller de villkor som anges i 2 § 2 eller 4. Vid bedömningen av om bidrag *ska* beviljas i dessa fall *ska* behovet av förnyelsearbete inom det område där organisationen är verksam särskilt beaktas.

## 21 a §

*Om den som har beviljats bidrag inte längre uppfyller villkoren för det ska Folkhälsomyndigheten besluta att bidraget helt eller delvis inte ska betalas ut. Beslutet gäller omedelbart.*

22 §<sup>16</sup>

Folkhälsomyndigheten *får* besluta att helt eller delvis kräva tillbaka ett bidrag

1. om mottagaren av bidraget genom att lämna oriktiga uppgifter eller på annat sätt har förorsakat att bidrag har lämnats felaktigt eller med för högt belopp,

2. om bidraget av annat skäl lämnats felaktigt eller med för högt belopp och mottagaren borde ha insett detta,

3. om bidraget helt eller delvis inte utnyttjats eller inte använts för det ändamål det har beviljats för,

4. om mottagaren inte lämnar sådana handlingar och underlag som avses i 18 och 19 §§, *eller*

5. om villkor i beslutet inte har följts.

Folkhälsomyndigheten *ska* besluta att helt eller delvis kräva tillbaka ett bidrag

1. om mottagaren av bidraget genom att lämna oriktiga uppgifter eller på annat sätt har förorsakat att bidrag har lämnats felaktigt eller med för högt belopp,

2. om bidraget av annat skäl lämnats felaktigt eller med för högt belopp och mottagaren borde ha insett detta,

3. om bidraget helt eller delvis inte utnyttjats eller inte använts för det ändamål det har beviljats för,

4. om mottagaren inte lämnar sådana handlingar och underlag som avses i 18 och 19 §§,

5. om villkoren för bidraget inte har följts, *eller*

6. *mottagaren inte uppfyller villkoren i 2 a §.*

*Om det finns särskilda skäl för det får Folkhälsomyndigheten besluta att avstå från att kräva tillbaka bidraget helt eller delvis.*

<sup>16</sup> Senaste lydelse 2013:902.

23 §<sup>17</sup>  
*Folkhälsomyndighetens beslut enligt denna förordning får inte överklagas.* I 40 § förvaltningslagen (2017:900) finns bestämmelser om överklagande till allmän förvaltningsdomstol. Andra beslut än beslut i fråga om ansökan om bidrag samt beslut enligt 21 a och 22 §§ får dock inte överklagas.

- 
1. Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2021.
  2. Äldre bestämmelser – med undantag för 23 § – tillämpas i fråga om bidrag som har beviljats före ikraftträdandet.

---

<sup>17</sup> Senaste lydelse 2013:902.

## 1.19 Förslag till förordning om ändring av förordningen (2006:390) om statsbidrag till jämställdhetsprojekt

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen (2006:390) om statsbidrag till jämställdhetsprojekt

*dels* att 5, 18 och 19 §§ ska ha följande lydelse,

*dels* att det ska införas tre nya paragrafer, 5 a, 5 b och 13 a §§, av följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

### 5 §

Bidrag får lämnas till ideella föreningar eller stiftelser, som inte är statliga eller kommunala, och som bedriver en verksamhet som inte strider mot demokratins idéer.

Bidrag får lämnas till ideella föreningar eller stiftelser, som inte är statliga eller kommunala.

### 5 a §

*Bidrag får inte lämnas till en förening eller stiftelse 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.*

## 5 b §

*Om en förening eller stiftelse eller dess företrädare har agerat på det sätt som anges i 5 a §, får bidrag ändå lämnas till föreningen eller stiftelsen om det finns särskilda skäl. Vid bedömningen ska särskilt beaktas om föreningen eller stiftelsen tagit avstånd från agerandet och vidtagit adekvata åtgärder för att säkerställa att det inte upprepas.*

## 13 a §

*Om den som har beviljats bidrag inte längre uppfyller villkoren för det ska Jämställdhetsmyndigheten besluta att bidraget helt eller delvis inte ska betalas ut. Beslutet gäller omedelbart.*

18 §<sup>18</sup>

Jämställdhetsmyndigheten får besluta att helt eller delvis kräva tillbaka ett bidrag om Jämställdhetsmyndigheten ska besluta att helt eller delvis kräva tillbaka ett bidrag om

1. mottagaren av bidraget genom att lämna oriktiga uppgifter eller på annat sätt har förorsakat att bidrag har lämnats felaktigt eller med för högt belopp eller om bidraget av annat skäl har lämnats felaktigt eller med för högt belopp och mottagaren borde ha insett detta,

2. bidraget inte har använts för det ändamål det har beviljats för,

3. föreningen eller stiftelsen inte lämnar sådana handlingar och underlag som avses i 14 eller 15 §, eller

4. villkor i beslutet inte har uppfyllts.

3. föreningen eller stiftelsen inte lämnar sådana handlingar och underlag som avses i 14 eller 15 §, eller

4. villkor i beslutet inte har uppfyllts, eller

<sup>18</sup> Senaste lydelse 2017:939.

*5. mottagaren inte uppfyller villkoren i 5 a §.*

*Om det finns särskilda skäl för det får Jämställdhetsmyndigheten besluta att avstå från att kräva tillbaka bidraget helt eller delvis.*

19 §

*Beslut enligt denna förordning får inte överklagas.*

*I 40 § förvaltningslagen (2017:900) finns bestämmelser om överklagande till allmän förvaltningsdomstol. Andra beslut än beslut enligt 13 a och 18 §§ får dock inte överklagas.*

- 
1. Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2021.
  2. Äldre bestämmelser – med undantag för 19 § – tillämpas i fråga om bidrag som har beviljats före ikraftträdandet.

## 1.20 Förslag till förordning om ändring av förordningen (2007:954) om statsbidrag till organisationer på konsumentområdet

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen (2007:954) om statligt stöd till organisationer på konsumentområdet

*dels* att 9, 12 och 14 §§ ska ha följande lydelse,

*dels* att det ska införas två nya paragrafer, 3 a och 3 b §§, av följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

### *3 a §*

*Bidrag får inte 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.*

### *3 b §*

*Om en organisation eller dess företrädare har agerat på det sätt som anges i 3 a §, får bidrag ändå lämnas till organisationen om det finns särskilda skäl. Vid bedömningen ska särskilt beaktas om organisationen tagit avstånd från agerandet och vidtagit adekvata*



*åtgärder för att säkerställa att det inte upprepas.*

9 §<sup>19</sup>

Konsumentverket *får* besluta att ett beviljat bidrag inte ska betalas ut om det kan antas att bidraget har beviljats på grund av felaktiga uppgifter.

Konsumentverket *ska* besluta att ett beviljat bidrag inte ska betalas ut om det kan antas att bidraget har beviljats på grund av felaktiga uppgifter *eller om den som beviljats bidrag inte längre uppfyller villkoren för det. Beslutet gäller omedelbart.*

12 §<sup>20</sup>

En organisation som har tagit emot bidrag enligt denna förordning är återbetalningsskyldig om

1. bidraget har lämnats på grund av felaktiga uppgifter,
2. bidraget inte har använts för det ändamål det beviljats för,
3. den inte lämnar sådana handlingar och andra uppgifter som avses i 10 §, *eller*
4. villkor i beslutet om att bevilja bidrag inte har följts.
3. den inte lämnar sådana handlingar och andra uppgifter som avses i 10 §,
4. villkor i beslutet om att bevilja bidrag inte har följts, *eller*
5. mottagaren inte uppfyller villkoren i 3 a §.

<sup>19</sup> Senaste lydelse 2018:1198.

<sup>20</sup> Senaste lydelse 2018:1198.

14 §<sup>21</sup>

I 40 § förvaltningslagen (2017:900) finns bestämmelser om överklagande till allmän förvaltningsdomstol. Andra beslut än beslut om organisationsbidrag enligt 5 och 9 §§ får dock inte överklagas.

I 40 § förvaltningslagen (2017:900) finns bestämmelser om överklagande till allmän förvaltningsdomstol. Andra beslut än beslut om organisationsbidrag enligt 5 § samt beslut enligt 9 och 13 §§ får dock inte överklagas.

- 
1. Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2021.
  2. Äldre bestämmelser – med undantag för 14 § – tillämpas i fråga om bidrag som har beviljats före ikraftträdandet.

---

<sup>21</sup> Senaste lydelse 2018:1198.

## 1.21 Förslag till förordning om ändring av förordningen (2008:62) om statsbidrag till verksamheter mot rasism och liknande former av intolerans

Häri genom föreskrivs i fråga om förordningen (2008:62) om statsbidrag till verksamheter mot rasism och liknande former av intolerans

*dels* att 4, 14 och 17 §§ ska ha följande lydelse,

*dels* att det ska införas tre nya paragrafer, 4 a, 4 b och 10 a §§, av följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

### 4 §

Bidrag får lämnas till organisationer och stiftelser, som inte är statliga eller kommunala, och som utan vinstsyfte bedriver en verksamhet i Sverige *som inte strider mot demokratins idéer.*

Bidrag får lämnas till organisationer och stiftelser, som inte är statliga eller kommunala, och som utan vinstsyfte bedriver en verksamhet i Sverige.

### 4 a §

*Bidrag får inte lämnas till en organisation eller stiftelse 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 uppmantar till sådana ageranden som anges i 1 eller 2, eller*

*4. motarbetar det demokratiska styrelseskicket.*

## 4 b §

*Om en organisation eller stiftelse eller dess företrädare har agerat på det sätt som anges i 4 a §, får bidrag ändå lämnas till organisationen eller stiftelsen om det finns särskilda skäl. Vid bedömningen ska särskilt beaktas om organisationen eller stiftelsen tagit avstånd från agerandet och vidtagit adekvata åtgärder för att säkerställa att det inte upprepas.*

## 10 a §

*Om den som har beviljats bidrag inte längre uppfyller villkoren för det ska Myndigheten för ungdoms- och civilsambällesfrågor besluta att bidraget helt eller delvis inte ska betalas ut. Beslutet gäller omedelbart.*

## 14 §

Mottagaren av ett bidrag enligt denna förordning är återbetalningsskyldig om

1. mottagaren genom att lämna oriktiga uppgifter eller på annat sätt har förorsakat att bidraget har lämnats felaktigt eller med för högt belopp,

2. bidraget av något annat skäl än vad som sägs i 1 har lämnats felaktigt eller med för högt belopp och mottagaren borde ha insett detta,

3. bidraget inte används för det ändamål det har beviljats,

4. den som har mottagit bidraget inte lämnar sådan redovisning som avses i 11 §, *eller*

4. den som har mottagit bidraget inte lämnar sådan redovisning som avses i 11 §,

5. villkor i beslutet inte har följts.

5. villkor i beslutet om bidrag inte har följts, *eller*

6. mottagaren inte uppfyller villkoren i 4 a §.

## 17 §

*Beslut enligt denna förordning får inte överklagas.*

*I 40 § förvaltningslagen (2017:900) finns bestämmelser om överklagande till allmän förvaltningsdomstol. Andra beslut än beslut enligt 10 a och 15 §§ får dock inte överklagas.*

- 
1. Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2021.
  2. Äldre bestämmelser – med undantag för 17 § – tillämpas i fråga om bidrag som har beviljats före ikraftträdandet.

## 1.22 Förslag till förordning om ändring av förordningen (2008:63) om statsbidrag till organisationer bildade på etnisk grund

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen (2008:63) om statsbidrag till organisationer bildade på etnisk grund

*dels* att 4, 13 och 16 §§ ska ha följande lydelse,

*dels* att det ska införas tre nya paragrafer, 6 a, 6 b och 9 a §§, av följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

### 4 §

Bidrag får lämnas till en organisation som

1. till övervägande del har medlemmar med utländsk bakgrund,
2. bedriver sin verksamhet i Sverige,
3. har en riksomfattande organisation med tillfredsställande geografisk spridning i förhållande till dem som utgör organisationens medlemsunderlag,
4. har minst 1 000 betalande medlemmar anslutna till lokalföreningar eller avdelningar,
5. själv bekostar en del av sin verksamhet,
6. har en demokratisk uppbyggnad *och som bedriver en verksamhet som inte strider mot demokratins idéer,*
6. har en demokratisk uppbyggnad,
7. har ett syfte som överensstämmer med vad som anges i 1 § andra stycket, och
8. har bedrivit verksamhet under minst två år.

### 6 a §

*Bidrag får inte 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.

#### 6 b §

Om en organisation eller dess företrädare har agerat på det sätt som anges 6 a §, får bidrag ändå lämnas till organisationen om det finns särskilda skäl. Vid bedömningen ska särskilt beaktas om organisationen tagit avstånd från agerandet och vidtagit adekvata åtgärder för att säkerställa att det inte upprepas.

#### 9 a §

Om den som har beviljats bidrag inte längre uppfyller villkoren för bidraget ska Myndigheten för ungdoms- och civilsambällesfrågor besluta att bidraget helt eller delvis inte ska betalas ut. Beslutet gäller omedelbart.

#### 13 §

Mottagaren av ett bidrag enligt denna förordning är återbetalningsskyldig om

1. mottagaren genom att lämna oriktiga uppgifter eller på annat sätt har förorsakat att bidraget har lämnats felaktigt eller med för högt belopp,

2. bidraget av något annat skäl än vad som sägs i 1 har lämnats felaktigt eller med för högt belopp och mottagaren borde ha insett detta,

3. bidraget inte används för det syfte som anges i 1 § andra stycket,

4. den som har mottagit bidraget inte lämnar sådan redovisning som avses i 10 §, *eller*

5. villkor i beslutet inte har följts.

4. den som har mottagit bidraget inte lämnar sådan redovisning som avses i 10 §,

5. villkor i beslutet inte har följts, *eller*

6. *mottagaren inte uppfyller villkoren i 6 a §.*

#### 16 §<sup>22</sup>

I 40 § förvaltningslagen (2017:900) finns bestämmelser om överklagande till allmän förvaltningsdomstol. Andra beslut än beslut i fråga om ansökan om bidrag får dock inte överklagas.

I 40 § förvaltningslagen (2017:900) finns bestämmelser om överklagande till allmän förvaltningsdomstol. Andra beslut än beslut i fråga om ansökan om bidrag *samt beslut enligt 9 a och 14 §§* får dock inte överklagas.

- 
1. Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2021.
  2. Äldre bestämmelser – med undantag för 16 § – tillämpas i fråga om bidrag som har beviljats före ikraftträdandet.

---

<sup>22</sup> Senaste lydelse 2018:528.



### 1.23 Förslag till förordning om ändring av förordningen (2008:349) om statsbidrag till organisationer för homosexuella, bisexuella, transsexuella eller personer med könsöverskridande identitet eller uttryck

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen (2008:349) om statsbidrag till organisationer för homosexuella, bisexuella, transsexuella eller personer med könsöverskridande identitet eller uttryck

*dels att 5, 16 och 19 §§ ska ha följande lydelse,*

*dels att det ska införas tre nya paragrafer, 5 a, 5 b och 12 a §§, och närmast före 12 a § en ny rubrik av följande lydelse.*

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

#### 5 §

Bidrag får lämnas till en organisation som

1. är självständig och demokratiskt uppbyggd *med en verksamhet som inte strider mot demokratins idéer,*

2. har ett huvudsakligt syfte som överensstämmer med 2 §,

3. bedriver sin verksamhet i Sverige,

4. själv bekostar en del av sin verksamhet,

5. har en riksomfattande organisation med tillfredsställande geografisk spridning i förhållande till organisationens medlemsunderlag,

6. har bedrivit verksamhet med ett ändamål som överensstämmer med 2 § under minst två år, och

7. har minst 500 betalande medlemmar eller har betalande medlemmar och organiserad verksamhet i minst fyra lokalföreningar eller avdelningar.

#### 5 a §

*Bidrag får inte 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.

#### *5 b §*

Om en organisation eller dess företrädare har agerat på det sätt som anges i 5 a §, får bidrag ändå lämnas till organisationen om det finns särskilda skäl. Vid bedömningen ska särskilt beaktas om organisationen tagit avstånd från agerandet och vidtagit adekvata åtgärder för att säkerställa att det inte upprepas.

#### *Hinder mot utbetalning*

#### *12 a §*

Om den som har beviljats bidrag inte längre uppfyller villkoren för det ska Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor besluta att bidraget helt eller delvis inte ska betalas ut. Beslutet gäller omedelbart.

## 16 §

Mottagaren av ett bidrag enligt denna förordning är återbetalningsskyldig om

1. mottagaren genom att lämna oriktiga uppgifter eller på annat sätt har förorsakat att bidraget har lämnats felaktigt eller med för högt belopp,

2. bidraget av något annat skäl än vad som sägs i 1 har lämnats felaktigt eller med för högt belopp och mottagaren borde ha insett detta,

3. bidraget inte används för det syfte som anges i 2 §,

4. den som har tagit emot bidraget inte lämnar sådan redovisning som avses i 13 §, *eller*

4. den som har tagit emot bidraget inte lämnar sådan redovisning som avses i 13 §,

5. villkor i beslutet inte har följts.

5. villkor i beslutet inte har följts, *eller*

6. *mottagaren inte uppfyller villkoren i 5 a §.*

## 19 §

*Beslut enligt denna förordning får inte överklagas.*

*I 40 § förvaltningslagen (2017:900) finns bestämmelser om överklagande till allmän förvaltningsdomstol. Andra beslut än beslut i fråga om ansökan om bidrag samt beslut enligt 12 a och 17 §§ får dock inte överklagas.*

- 
1. Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2021.
  2. Äldre bestämmelser – med undantag för 19 § – tillämpas i fråga om bidrag som har beviljats före ikraftträdandet.

## 1.24 Förslag till förordning om ändring av förordningen (2008:1239) om statsbidrag till auktoriserade adoptionsammanslutningar och till riksorganisationer för adopterade

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen (2008:1239) om statsbidrag till auktoriserade adoptionsammanslutningar och till riksorganisationer för adopterade

*dels att 13 och 14 §§ ska ha följande lydelse,*

*dels att det ska införas tre nya paragrafer, 5 a, 5 b och 10 a §§, och närmast före 10 a § en ny rubrik av följande lydelse.*

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

*5 a §*

*Bidrag får inte lämnas till en organisation eller sammanslutning 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 uppmannar till sådana ageranden som anges i 1 eller 2, eller*

*4. motarbetar det demokratiska styrelseskicket.*

*5 b §*

*Om en organisation eller sammanslutning eller dess företrädare har agerat på det sätt som anges i 5 a §, får bidrag ändå lämnas till*

*organisationen eller sammanslutningen om det finns särskilda skäl. Vid bedömningen ska särskilt beaktas om organisationen eller sammanslutningen tagit avstånd från agerandet och vidtagit adekvata åtgärder för att säkerställa att det inte upprepas.*

### *Hinder mot utbetalning*

#### *10 a §*

*Om den som har beviljats bidrag inte längre uppfyller villkoren för det ska Myndigheten för familjerätt och föräldraskapsstöd besluta att bidraget helt eller delvis inte ska betalas ut. Beslutet gäller omedelbart.*

#### 13 §<sup>23</sup>

Mottagaren av ett statsbidrag enligt denna förordning är återbetalningsskyldig om

1. mottagaren genom att lämna oriktiga uppgifter eller på annat sätt har förorsakat att bidraget har lämnats felaktigt eller med för högt belopp,

2. bidraget inte används för det ändamål det har beviljats,

3. villkor i beslutet om bidrag inte följts,

4. mottagaren inte lämnar sådan redovisning som avses i 11 §, *eller*

5. mottagaren är en auktoriserad adoptionssammanslutning och denna har fått sin auktorisation återkallad.

4. mottagaren inte lämnar sådan redovisning som avses i 11 §,

5. mottagaren är en auktoriserad adoptionssammanslutning och denna har fått sin auktorisation återkallad, *eller*

6. mottagaren inte uppfyller villkoren i 5 a §.

<sup>23</sup> Senaste lydelse 2015:980.

Om en mottagare av ett bidrag är återbetalningsskyldig enligt första stycket ska Myndigheten för familjerätt och föräldraskapsstöd besluta att helt eller delvis kräva tillbaka bidraget. Om det finns särskilda skäl får myndigheten efterge återkrav helt eller delvis.

14 §<sup>24</sup>

*Beslut av Myndigheten för familjerätt och föräldraskapsstöd enligt denna förordning får inte överklagas.*

*I 40 § förvaltningslagen (2017:900) finns bestämmelser om överklagande till allmän förvaltningsdomstol. Andra beslut än beslut i fråga om ansökan om bidrag samt beslut enligt 10 a § och 13 § andra stycket får dock inte överklagas.*

- 
1. Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2021.
  2. Äldre bestämmelser – med undantag för 14 § – tillämpas i fråga om bidrag som har beviljats före ikraftträdandet.

---

<sup>24</sup> Senaste lydelse 2015:980.

## 1.25 Förslag till förordning om ändring av förordningen (2009:955) om statsbidrag till vissa juridiska personer som tillhandahåller meningsfull sysselsättning till personer med psykisk funktionsnedsättning

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen (2009:955) om statsbidrag till vissa juridiska personer som tillhandahåller meningsfull sysselsättning till personer med psykisk funktionsnedsättning

*dels* att 18 och 21 §§ ska ha följande lydelse,

*dels* att det ska införas tre nya paragrafer, 2 b, 2 c och 17 a §§, av följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

### 2 b §

*Bidrag får inte lämnas till en juridisk person 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 uppmannar till sådana ageranden som anges i 1 eller 2, eller*

*4. motarbetar det demokratiska styrelseskicket.*

### 2 c §

*Om en juridisk person eller dess företrädare har agerat på det sätt som anges i 2 b §, får bidrag ändå lämnas till den juridiska personen om det finns särskilda*

*skäl. Vid bedömningen ska särskilt beaktas om den juridiska personen tagit avstånd från agerandet och vidtagit adekvata åtgärder för att säkerställa att det inte upprepas.*

#### 17 a §

*Om den som har beviljats bidrag inte längre uppfyller villkoren för det ska Socialstyrelsen besluta att bidraget helt eller delvis inte ska betalas ut. Beslutet gäller omedelbart.*

#### 18 §

En bidragsmottagare är återbetalningsskyldig om

1. mottagaren genom att lämna oriktiga uppgifter eller på annat sätt har förorsakat att bidrag har lämnats felaktigt eller med för högt belopp,

2. bidraget av något annat skäl har lämnats felaktigt eller med för högt belopp och mottagaren borde ha insett detta,

3. bidraget helt eller delvis inte har utnyttjats eller inte har använts för det ändamål som det har beviljats för,

4. mottagaren inte har lämnat sådan redovisning eller sådant underlag som avses i 14 och 15 §§, *eller*

5. villkor i beslutet om bidrag inte har följts.

4. mottagaren inte har lämnat sådan redovisning eller sådant underlag som avses i 14 och 15 §§,

5. villkor i beslutet om bidrag inte har följts, *eller*

6. mottagaren inte uppfyller villkoren i 2 b §.



21 §<sup>25</sup>  
*Socialstyrelsens beslut enligt denna förordning får inte överklagas.*

*I 40 § förvaltningslagen (2017:900) finns bestämmelser om överklagande till allmän förvaltningsdomstol. Andra beslut än beslut enligt 17 a och 19 §§ får dock inte överklagas.*

- 
1. Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2021.
  2. Äldre bestämmelser – med undantag för 21 § – tillämpas i fråga om bidrag som har beviljats före ikraftträdandet.

---

<sup>25</sup> Senaste lydelse 2019:49.

## 1.26 Förslag till förordning om ändring av förordningen (2010:21) om statsbidrag för insatser till stöd för de nationella minoritetsspråken

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen (2010:21) om statsbidrag för insatser till stöd för de nationella minoritetsspråken

*dels att 5, 16 och 19 §§ ska ha följande lydelse,*

*dels att det ska införas tre nya paragrafer, 5 a, 5 b och 12 a §§, av följande lydelse.*

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

Bidrag får lämnas till organisationer och stiftelser som inte är statliga eller kommunala, och som utan vinstsyfte bedriver en verksamhet i Sverige *som inte strider mot demokratins idéer.*

5 §

Bidrag får lämnas till organisationer och stiftelser som inte är statliga eller kommunala, och som utan vinstsyfte bedriver en verksamhet i Sverige.

5 a §

*Bidrag får inte lämnas till en organisation eller stiftelse 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.*

*5 b §*

*Om en organisation eller stiftelse eller dess företrädare har agerat på det sätt som anges i 5 a §, får bidrag ändå lämnas till organisationen eller stiftelsen om det finns särskilda skäl. Vid bedömningen ska särskilt beaktas om organisationen eller stiftelsen tagit avstånd från agerandet och vidtagit adekvata åtgärder för att säkerställa att det inte upprepas.*

*12 a §*

*Om den som har beviljats bidrag inte längre uppfyller villkoren för det ska Institutet för språk och folkminnen besluta att bidraget helt eller delvis inte ska betalas ut. Beslutet gäller omedelbart.*

## 16 §

Mottagaren av ett bidrag enligt denna förordning är återbetalningsskyldig om

1. mottagaren genom att lämna oriktiga uppgifter eller på annat sätt har förorsakat att bidraget har lämnats felaktigt eller med för högt belopp,

2. bidraget av något annat skäl har lämnats felaktigt eller med för högt belopp och mottagaren borde ha insett detta,

3. bidraget helt eller delvis inte har utnyttjats eller inte har använts för det ändamål det har beviljats för,

4. den som har mottagit bidraget inte lämnar sådan redovisning som avses i 13 §, *eller*

5. villkor i beslutet om bidrag inte har följts.

4. den som har mottagit bidraget inte lämnar sådan redovisning som avses i 13 §,

5. villkor i beslutet om bidrag inte har följts, *eller*

6. mottagaren inte uppfyller villkoren i 5 a §.

## 19 §

*Beslut enligt denna förordning får inte överklagas.*

*I 40 § förvaltningslagen (2017:900) finns bestämmelser om överklagande till allmän förvaltningsdomstol. Andra beslut än beslut enligt 12 a och 17 §§ får dock inte överklagas.*

- 
1. Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2021.
  2. Äldre bestämmelser – med undantag för 19 § – tillämpas i fråga om bidrag som har beviljats före ikraftträdandet.

## 1.27 Förslag till förordning om ändring av förordningen (2010:1921) om statsbidrag till musiklivet

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen (2010:1921) om statsbidrag till musiklivet

*dels* att 11 och 14 §§ ska ha följande lydelse,

*dels* att det ska införas fyra nya paragrafer, 5 a–5 c och 10 a §§, och närmast för 10 a § en ny rubrik av följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

*5 a §*

*Bidrag får inte lämnas till en juridisk person om denne 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.*

*5 b §*

*Om en juridisk person eller dess företrädare har agerat på det sätt som anges i 5 a §, får bidrag ändå lämnas till den juridiska personen om det finns särskilda skäl. Vid bedömningen ska särskilt beaktas om den juridiska personen tagit avstånd från agerandet och*

*vidtagit adekvata åtgärder för att säkerställa att det inte upprepas.*

*5 c §*

*Vad som sägs i 5 a och 5 b §§ gäller också en fysisk person som agerat på det sätt som anges där.*

***Hinder mot utbetalning***

*10 a §*

*Om den som har beviljats bidrag inte längre uppfyller villkoren för det ska Statens musikverk besluta att bidraget helt eller delvis inte ska betalas ut. Beslutet gäller omedelbart.*

**11 §**

Mottagaren av ett bidrag enligt denna förordning är återbetalningsskyldig om

1. mottagaren genom att lämna oriktiga uppgifter eller på något annat sätt har förorsakat att bidraget har lämnats felaktigt eller med för högt belopp,

2. bidraget av något annat skäl än vad som avses i 1 har lämnats felaktigt eller med för högt belopp och mottagaren borde ha insett detta,

3. bidraget inte använts för det ändamål som det har beviljats för

4. mottagaren inte lämnar sådan redovisning som avses i 10 §, eller

4. mottagaren inte lämnar sådan redovisning som avses i 10 §, eller

5. villkor i beslutet inte har följts.

5. villkor i beslutet inte har följts, eller

6. mottagaren inte uppfyller villkoren i 5 a §.

## 14 §

*Beslut enligt denna förordning får inte överklagas.*

*I 40 § förvaltningslagen (2017:900) finns bestämmelser om överklagande till allmän förvaltningsdomstol. Andra beslut än beslut enligt 10 a och 12 §§ får dock inte överklagas.*

- 
1. Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2021.
  2. Äldre bestämmelser – med undantag för 14 § – tillämpas i fråga om bidrag som har beviljats före ikraftträdandet.

## 1.28 Förslag till förordning om ändring av förordningen (2010:2008) om statsbidrag till friluftorganisationer

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen (2010:2008) om statsbidrag till friluftorganisationer

*dels att 4, 17, 18 och 20 §§ ska ha följande lydelse,*

*dels att det ska införas tre nya paragrafer, 4 a, 4 b och 16 a §§, och närmast före 16 a § en ny rubrik av följande lydelse.*

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

### 4 §

Bidrag får ges endast till en organisation som

1. är en friluftorganisation,
2. är riksomfattande med

a) ett lokalt eller regionalt förankrat föreningsliv i minst tio län, eller

b) bedriver en verksamhet som är av allmänt intresse för hela samhället och inte endast lokalt,

3. har bedrivit verksamhet under minst tre år före ansökan om bidrag,

4. är självständig och demokratiskt uppbyggd,

*5. i sin verksamhet respekterar demokratins idéer, inklusive jämställdhet och förbud mot diskriminering, och*

6. i fråga om medlemskap är öppen för alla människor.

4. är självständig och demokratiskt uppbyggd, *och*

5. i fråga om medlemskap är öppen för alla människor.

### 4 a §

*Bidrag får inte 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 uppmantar till sådana ageranden som anges i 1 eller 2, eller

4. motarbetar det demokratiska styrelseskicket.

#### 4 b §

Om en organisation eller dess företrädare har agerat på det sätt som anges i 4 a §, får bidrag ändå lämnas till organisationen om det finns särskilda skäl. Vid bedömningen ska särskilt beaktas om organisationen tagit avstånd från agerandet och vidtagit adekvata åtgärder för att säkerställa att det inte upprepas.

### *Hinder mot utbetalning*

#### 16 a §

Om den som har beviljats bidrag inte längre uppfyller villkoren för det ska Svenskt Friluftsliv besluta att bidraget helt eller delvis inte ska betalas ut. Beslutet gäller omedelbart.

## 17 §

Den som har fått ett bidrag är återbetalningsskyldig, om

1. mottagaren genom att lämna oriktiga uppgifter eller på annat sätt har förorsakat att bidraget har getts felaktigt eller med för högt belopp,

2. bidraget inte används för det ändamål som det har getts för,

3. mottagaren inte lämnar en sådan redovisning som avses i 13 §, *eller*

4. bidraget av något annat skäl har getts felaktigt eller med för högt belopp och mottagaren borde ha insett detta.

3. mottagaren inte lämnar en sådan redovisning som avses i 13 §,  
4. bidraget av något annat skäl har getts felaktigt eller med för högt belopp och mottagaren borde ha insett detta, *eller*

*5. mottagaren inte uppfyller villkoren i 4 a §.*

## 18 §

Om den som fått ett bidrag är återbetalningsskyldig enligt 17 §, ska Svenskt Friluftsliv besluta att helt eller delvis kräva tillbaka bidraget.

Om den som fått ett bidrag är återbetalningsskyldig enligt 17 §, ska Svenskt Friluftsliv besluta att helt eller delvis kräva tillbaka bidraget. *Om det finns särskilda skäl för det, får Svenskt Friluftsliv efterge återkrav helt eller delvis.*

## 20 §

*Beslut enligt denna förordning får inte överklagas.*

*I 40 § förvaltningslagen (2017:900) finns bestämmelser om överklagande till allmän förvaltningsdomstol. Andra beslut än beslut i fråga om ansökan om bidrag samt beslut enligt 16 a och 18 §§ får dock inte överklagas.*

- 
1. Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2021.
  2. Äldre bestämmelser – med undantag för 20 § – tillämpas i fråga om bidrag som har beviljats före ikraftträdandet.

## 1.29 Förslag till förordning om ändring av förordningen (2011:65) om statsbidrag till barn- och ungdomsorganisationer

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen (2011:65) om statsbidrag till barn- och ungdomsorganisationer

*dels att 8, 30 och 33 §§ ska ha följande lydelse,*

*dels att det ska införas tre nya paragrafer, 8 a, 8 b och 29 a §§, och närmast före 29 a § en ny rubrik av följande lydelse.*

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

### 8 §

Bidrag får endast lämnas till en organisation som ansöker om bidrag och som

1. är en ideell förening i vilken medlemskap i såväl organisationen som dess medlemsföreningar är frivilligt,

2. är självständig och demokratiskt uppbyggd,

3. *i sin verksamhet respekterar demokratins idéer, inklusive jämställdhet och förbud mot diskriminering,*

4. har bedrivit verksamhet i Sverige under minst två år före ansökan om bidrag.

2. är självständig och demokratiskt uppbyggd, *och*

3. har bedrivit verksamhet i Sverige under minst två år före ansökan om bidrag.

### 8 a §

*Bidrag får inte 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.

8 b §

Om en organisation eller dess företrädare har agerat på det sätt som anges i 8 a §, får bidrag ändå lämnas till organisationen om det finns särskilda skäl. Vid bedömningen ska särskilt beaktas om organisationen tagit avstånd från agerandet och vidtagit adekvata åtgärder för att säkerställa att det inte upprepas.

### *Hinder mot utbetalning*

29 a §

Om den som har beviljats bidrag inte längre uppfyller villkoren för det ska Myndigheten för ungdoms- och civilsambällesfrågor besluta att bidraget helt eller delvis inte ska betalas ut. Beslutet gäller omedelbart.

30 §

Mottagaren av bidrag enligt denna förordning är återbetalningskyldig om

1. mottagaren genom att lämna oriktiga uppgifter eller på annat sätt har förorsakat att bidraget har lämnats felaktigt eller med för högt belopp,

2. bidraget av något annat skäl än vad som anges i 1 har lämnats felaktigt eller med för högt belopp och mottagaren borde ha insett detta,

3. mottagaren inte lämnar sådan redovisning som avses i 27 §, *eller*

4. villkor i beslutet om bidrag inte har följts.

Mottagaren av bidrag enligt 10 § 3 är också återbetalningsskyldig om bidraget helt eller delvis inte har utnyttjats eller inte har använts för det ändamål som det har beviljats för.

3. mottagaren inte lämnar sådan redovisning som avses i 27 §,

4. villkor i beslutet om bidrag inte har följts, *eller*

5. *mottagaren inte uppfyller villkoren i 8 a §.*

### 33 §<sup>26</sup>

I 40 § förvaltningslagen (2017:900) finns bestämmelser om överklagande till allmän förvaltningsdomstol. Andra beslut än beslut *om sådana organisationsbidrag som avses i 10 § 1 och 2* får dock inte överklagas.

I 40 § förvaltningslagen (2017:900) finns bestämmelser om överklagande till allmän förvaltningsdomstol. Andra beslut *enligt 10 § 1 och 2, 29 a och 31 §§* får dock inte överklagas.

1. Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2021.
2. Äldre bestämmelser – med undantag för 33 § – tillämpas i fråga om bidrag som har beviljats före ikraftträdandet.

<sup>26</sup> Senaste lydelse 2018:757.

### 1.30 Förslag till förordning om ändring av förordningen (2011:192) om statsbidrag för entreprenörskap i skolan

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen (2011:192) om statsbidrag för entreprenörskap i skolan

*dels att 2, 11 och 14 §§ ska ha följande lydelse,*

*dels att det ska införas tre nya paragrafer, 2 a, 2 b och 10 a §§, och närmast före 10 a § en ny rubrik av följande lydelse.*

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

#### 2 §

Statsbidrag enligt denna förordning får lämnas till organisationer som

1. saknar vinstsyfte och som inte är huvudmän inom skolväsendet,
2. är demokratiskt uppbyggda och erbjuder insyn inom ramen för verksamheten,

*3. i sin verksamhet respekterar demokratins idéer, inklusive jämställdhet och förbud mot diskriminering,*

*4. har avslutat minst två verksamhetsår och bedriver sin verksamhet långsiktigt,*

*5. arbetar riksomfattande med lokal eller regional förankring eller bedriver verksamhet av riksintresse,*

*6. helt eller delvis är inriktade mot att främja entreprenörskap inom skolväsendet,*

*7. har barn, elever eller skolpersonal som målgrupp, och*

*8. har andra inkomster förutom statsbidraget.*

3. har avslutat minst två verksamhetsår och bedriver sin verksamhet långsiktigt,

4. arbetar riksomfattande med lokal eller regional förankring eller bedriver verksamhet av riksintresse,

5. helt eller delvis är inriktade mot att främja entreprenörskap inom skolväsendet,

6. har barn, elever eller skolpersonal som målgrupp, och

7. har andra inkomster förutom statsbidraget.

## 2 a §

*Bidrag får inte 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 uppmannar till sådana ageranden som anges i 1 eller 2, eller*

*4. motarbetar det demokratiska styrelseskicket.*

## 2 b §

*Om en organisation eller dess företrädare har agerat på det sätt som anges i 2 a §, får bidrag ändå lämnas till organisationen om det finns särskilda skäl. Vid bedömningen ska särskilt beaktas om organisationen tagit avstånd från agerandet och vidtagit adekvata åtgärder för att säkerställa att det inte upprepas.*

## **Hinder mot utbetalning**

### 10 a §

*Om den som har beviljats bidrag inte längre uppfyller villkoren för det ska Statens skolverk besluta att bidraget helt eller delvis inte ska betalas ut. Beslutet gäller omedelbart.*

## 11 §

Den som har tagit emot statsbidrag enligt denna förordning är återbetalningsskyldig, om

1. mottagaren genom att lämna oriktiga uppgifter eller på något annat sätt har förorsakat att bidraget har lämnats felaktigt eller med för högt belopp,

2. bidraget av något annat skäl har lämnats felaktigt eller med för högt belopp och mottagaren borde ha insett detta,

3. mottagaren inte lämnar sådan redovisning som avses i 9 §, eller

4. bidraget inte har använts för det ändamål det har beviljats för, eller

5. mottagaren inte uppfyller villkoren i 2 a §.

Statens skolverk ska besluta att helt eller delvis kräva tillbaka ett bidrag om någon är återbetalningsskyldig enligt första stycket.

Om det finns särskilda skäl för det, får Skolverket efterge återkrav helt eller delvis.

## 14 §

*Beslut enligt denna förordning får inte överklagas.*

*I 40 § förvaltningslagen (2017:900) finns bestämmelser om överklagande till allmän förvaltningsdomstol. Andra beslut än beslut enligt 10 a § och 11 § andra stycket får dock inte överklagas.*

1. Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2021.

2. Äldre bestämmelser – med undantag för 14 § – tillämpas i fråga om bidrag som har beviljats före ikraftträdandet.



### 1.31 Förslag till förordning om ändring av förordningen (2011:1062) om statsbidrag till vissa organisationer inom det sociala området m.m.

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen (2011:1062) om statsbidrag till vissa organisationer inom det sociala området m.m.

*dels* att 3, 17 och 20 §§ ska ha följande lydelse,

*dels* att det ska införas tre nya paragrafer, 3 a, 3 b och 16 a §§, av följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

#### 3 §

Statsbidrag får, i mån av tillgång på medel, lämnas till en ideell organisation som

1. är en juridisk person,
2. bedriver frivilligt arbete i form av förebyggande eller stödjande insatser inom det område som anges i 1 §,
3. är en riksorganisation som har regional eller lokal verksamhet i minst hälften av Sveriges län, eller en riksorganisation vars medlemmar är en geografisk avgränsad grupp som inte har förutsättningar att bli rikstäckande,
4. har antagit stadgar och är demokratiskt organiserad,
5. har bedrivit verksamhet som anges i 1 § under minst två år,
6. *i sin verksamhet respekterar demokratins idéer, inklusive jämställdhet och förbud mot diskriminering,*
7. styr sin verksamhet mot fastställda mål och förväntade resultat och har fastställt en plan, för en period om två år eller mer, som beskriver vilka aktiviteter organisationen planerar att genomföra för att lösa identifierade problem samt hur arbetet kommer att följas upp, och

6. styr sin verksamhet mot fastställda mål och förväntade resultat och har fastställt en plan, för en period om två år eller mer, som beskriver vilka aktiviteter organisationen planerar att genomföra för att lösa identifierade problem samt hur arbetet kommer att följas upp, och

8. kan dokumentera sin verksamhet genom fastställda verksamhets- och revisionsberättelser.

Statsbidrag enligt denna förordning får lämnas för vissa kostnader för administration av organisationens verksamhet.

Bidrag får inte lämnas till en organisation som har skulder för svenska skatter eller avgifter hos Kronofogdemyndigheten eller som är i likvidation eller försatt i konkurs. Bidrag får inte heller lämnas till en organisation som fått annat statsbidrag för samma verksamhet.

7. kan dokumentera sin verksamhet genom fastställda verksamhets- och revisionsberättelser.

### 3 a §

*Bidrag får inte 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.*

### 3 b §

*Om en organisation eller dess företrädare har agerat på det sätt som anges i 3 a §, får bidrag ändå lämnas till organisationen om det finns särskilda skäl. Vid bedömningen ska särskilt beaktas om organisationen tagit avstånd från agerandet och vidtagit adekvata åtgärder för att säkerställa att det inte upprepas.*

## 16 a §

*Om den som har beviljats bidrag inte längre uppfyller villkoren för det ska Socialstyrelsen besluta att bidraget helt eller delvis inte ska betalas ut. Beslutet gäller omedelbart.*

## 17 §

Mottagaren av ett statsbidrag enligt denna förordning är återbetalningsskyldig om

1. mottagaren genom att lämna oriktiga uppgifter eller på något annat sätt har förorsakat att bidraget har lämnats felaktigt eller med för högt belopp,

2. bidraget av något annat skäl har lämnats felaktigt eller med för högt belopp och mottagaren borde ha insett detta,

3. bidraget helt eller delvis inte har utnyttjats eller har inte använts för de mål eller aktiviteter det har beviljats för,

4. den som mottagit bidraget inte har lämnat sådan redovisning som avses i 14 §, *eller*

5. villkor i beslutet om bidrag inte har följts.

4. den som mottagit bidraget inte har lämnat sådan redovisning som avses i 14 §,

5. villkor i beslutet om bidrag inte har följts, *eller*

6. mottagaren inte uppfyller villkoren i 3 a §.

20 §<sup>27</sup>

*Socialstyrelsens beslut enligt denna förordning får inte överklagas.*

*I 40 § förvaltningslagen (2017:900) finns bestämmelser om överklagande till allmän förvaltningsdomstol.*

*Andra beslut än beslut enligt 16 a och 18 §§ får dock inte överklagas.*

<sup>27</sup> Senaste lydelse 2019:50.

- 
1. Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2021.
  2. Äldre bestämmelser – med undantag för 20 § – tillämpas i fråga om bidrag som har beviljats före ikraftträdandet.

### 1.32 Förslag till förordning om ändring av förordningen (2011:1151) om statsbidrag till organisationer som stödjer dem som vårdar och hjälper någon närstående

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen (2011:1151) om statsbidrag till organisationer som stödjer dem som vårdar och hjälper någon närstående

*dels* att 3, 16 och 19 §§ ska ha följande lydelse,

*dels* att det ska införas tre nya paragrafer, 3 a, 3 b och 15 a §§, av följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

#### 3 §

Statsbidrag får, i mån av tillgång på medel, lämnas till en ideell organisation som

1. är en juridisk person,
2. bedriver frivilligt arbete i form av förebyggande eller stödjande insatser inom det område som anges i 1 §,
3. är en riksorganisation som har regional eller lokal verksamhet i minst hälften av Sveriges län, eller en riksorganisation vars medlemmar är en geografisk avgränsad grupp som inte har förutsättningar att bli rikstäckande,
4. har antagit stadgar och är demokratiskt organiserad,
5. har bedrivit verksamhet som anges i 1 § under minst två år,
6. *i sin verksamhet respekterar demokratins idéer, inklusive jämställdhet och förbud mot diskriminering,*

7. styr sin verksamhet mot fastställda mål och förväntade resultat och har fastställt en plan, för en period om två år eller mer, som beskriver vilka aktiviteter organisationen planerar att genomföra för att lösa identifierade problem samt hur arbetet kommer att följas upp, och

6. styr sin verksamhet mot fastställda mål och förväntade resultat och har fastställt en plan, för en period om två år eller mer, som beskriver vilka aktiviteter organisationen planerar att genomföra för att lösa identifierade problem samt hur arbetet kommer att följas upp, och

8. kan dokumentera sin verksamhet genom fastställda verksamhets- och revisionsberättelser.

Statsbidrag enligt denna förordning får lämnas för vissa kostnader för administration av organisationens verksamhet.

Bidrag får inte lämnas till en organisation som har skulder för svenska skatter eller avgifter hos Kronofogdemyndigheten eller som är i likvidation eller försatt i konkurs. Bidrag får inte heller lämnas till en organisation som fått annat statsbidrag för samma verksamhet.

### 3 a §

*Bidrag får inte 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.*

### 3 b §

*Om en organisation eller dess företrädare har agerat på det sätt som anges i 3 a §, får bidrag ändå lämnas till organisationen om det finns särskilda skäl. Vid bedömningen ska särskilt beaktas om organisationen tagit avstånd från agerandet och vidtagit adekvata åtgärder för att säkerställa att det inte upprepas.*

## 15 a §

*Om den som har beviljats bidrag inte längre uppfyller villkoren för det ska Socialstyrelsen besluta att bidraget helt eller delvis inte ska betalas ut. Beslutet gäller omedelbart.*

## 16 §

Mottagaren av ett statsbidrag enligt denna förordning är återbetalningsskyldig om

1. mottagaren genom att lämna oriktiga uppgifter eller på något annat sätt har förorsakat att bidraget har lämnats felaktigt eller med för högt belopp,

2. bidraget av något annat skäl har lämnats felaktigt eller med för högt belopp och mottagaren borde ha insett detta,

3. bidraget helt eller delvis inte har utnyttjats eller har inte använts för de mål eller aktiviteter det har beviljats för,

4. den som mottagit bidraget inte har lämnat sådan redovisning som avses i 13 §, *eller*

5. villkor i beslutet om bidrag inte har följts.

4. den som mottagit bidraget inte har lämnat sådan redovisning som avses i 13 §,

5. villkor i beslutet om bidrag inte har följts, *eller*

6. mottagaren inte uppfyller villkoren i 3 a §.

19 §<sup>28</sup>

*Socialstyrelsens beslut enligt denna förordning får inte överklagas.*

*I 40 § förvaltningslagen (2017:900) finns bestämmelser om överklagande till allmän förvaltningsdomstol. Andra beslut än beslut enligt 15 a och 17 §§ får dock inte överklagas.*

- 
1. Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2021.
  2. Äldre bestämmelser – med undantag för 19 § – tillämpas i fråga om bidrag som har beviljats före ikraftträdandet.

---

<sup>28</sup> Senaste lydelse 2019:51.

### 1.33 Förslag till förordning om ändring av förordningen (2011:1508) om statsbidrag för verksamhet som värnar demokratin

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen (2011:1508) om statsbidrag för verksamhet som värnar demokratin

*dels* att 5, 14 och 17 §§ ska ha följande lydelse,

*dels* att det ska införas tre nya paragrafer, 5 a, 5 b och 11 a §§, av följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

#### 5 §<sup>29</sup>

Statsbidrag får lämnas till en ideell förening som

1. är självständig och demokratiskt uppbyggd,

2. bedriver verksamhet i Sverige utan vinstsyfte, *och*

3. *i sin verksamhet respekterar demokratins idéer, inklusive principerna om jämställdhet och förbud mot diskriminering.*

Bidrag får även lämnas till en stiftelse som inte är statlig eller kommunal och som uppfyller kraven i första stycket 2 *och* 3.

Bidrag får också lämnas till en kommun.

1. är självständig och demokratiskt uppbyggd, *och*

2. bedriver verksamhet i Sverige utan vinstsyfte.

Bidrag får även lämnas till en stiftelse som inte är statlig eller kommunal och som uppfyller kraven i första stycket 2.

#### 5 a §

*Bidrag får inte lämnas till en ideell förening eller stiftelse 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,*

<sup>29</sup> Senaste lydelse 2016:1248.



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.

#### 5 b §

Om en ideell förening eller stiftelse eller dess företrädare har agerat på det sätt som anges i 5 a §, får bidrag ändå lämnas till föreningen eller stiftelsen om det finns särskilda skäl. Vid bedömningen ska särskilt beaktas om föreningen eller stiftelsen tagit avstånd från agerandet och vidtagit adekvata åtgärder för att säkerställa att det inte upprepas.

#### 11 a §

Om den som har beviljats bidrag inte längre uppfyller villkoren för det ska Myndigheten för ungdoms- och civilsambällesfrågor besluta att bidraget helt eller delvis inte ska betalas ut. Beslutet gäller omedelbart.

#### 14 §<sup>30</sup>

Sedan ett stöd har betalats ut är stödmottagaren återbetalningskyldig, om

1. stödet har lämnats på felaktiga grunder eller med för högt belopp,

2. stödet helt eller delvis inte har utnyttjats eller inte har använts för det ändamål som det har beviljats för,

---

<sup>30</sup> Senaste lydelse 2016:1248.

3. mottagaren inte har lämnat en redovisning som avses i 12 §, *eller*

4. villkor i beslutet om stöd inte har följts.

3. mottagaren inte har lämnat en redovisning som avses i 12 §,

4. villkor i beslutet om stöd inte har följts, *eller*

5. mottagaren *inte uppfyller villkoren i 5 a §.*

17 §

*Beslut enligt denna förordning får inte överklagas.*

*I 40 § förvaltningslagen (2017:900) finns bestämmelser om överklagande till allmän förvaltningsdomstol. Andra beslut än beslut enligt 11 a och 15 §§ får dock inte överklagas.*

- 
1. Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2021.
  2. Äldre bestämmelser – med undantag för 17 § – tillämpas i fråga om bidrag som har beviljats före ikraftträdandet.

### 1.34 Förslag till förordning om ändring av förordningen (2012:140) om statsbidrag för viss utbildning som rör tolkning och teckenspråk

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen (2012:140) om statsbidrag för viss utbildning som rör tolkning och teckenspråk

*dels* att 14 § ska ha följande lydelse,

*dels* att det ska införas tre nya paragrafer, 3 a, 3 b och 8 a §§, och närmast före 8 a § en ny rubrik av följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

#### *3 a §*

*Bidrag får inte lämnas till en folkhögskola eller ett studieförbund 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 uppmannar till sådana ageranden som anges i 1 eller 2, eller*

*4. motarbetar det demokratiska styrelseskicket.*

#### *3 b §*

*Om en folkhögskola eller ett studieförbund eller dess företrädare har agerat på det sätt som anges i 3 a §, får bidrag ändå lämnas till organisationen om det finns särskilda skäl. Vid bedömningen*

*ska särskilt beaktas om organisationen tagit avstånd från agerandet och vidtagit adekvata åtgärder för att säkerställa att det inte upprepas.*

### *Hinder mot utbetalning*

#### *8 a §*

*Om den som har beviljats bidrag inte längre uppfyller villkoren för det ska Myndigheten för yrkeshögskolan besluta att bidraget helt eller delvis inte ska betalas ut. Beslutet gäller omedelbart.*

#### *14 §*

*Beslut enligt denna förordning får inte överklagas.*

*I 40 § förvaltningslagen (2017:900) finns bestämmelser om överklagande till allmän förvaltningsdomstol. Andra beslut än beslut enligt 8 a och 10 §§ får dock inte överklagas.*

- 
1. Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2021.
  2. Äldre bestämmelser – med undantag för 14 § – tillämpas i fråga om bidrag som har beviljats före ikraftträdandet.

### 1.35 Förslag till förordning om ändring av förordningen (2012:316) om statsbidrag för viss verksamhet på funktionshindersområdet

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen (2012:316) om statsbidrag för viss verksamhet på funktionshindersområdet

*dels* att 4, 17 och 20 §§ ska ha följande lydelse,

*dels* att det ska införas tre nya paragrafer, 4 a, 4 b och 16 a §§, av följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

#### 4 §

Statsbidrag enligt denna förordning får lämnas till en ideell förening som

1. är en juridisk person,
2. är demokratiskt uppbyggd,
3. bedriver verksamhet utan vinstsyfte,

4. riktar verksamheten till personer med funktionsnedsättning i hela landet,

*5. i sin verksamhet respekterar demokratins idéer, inklusive principerna om jämställdhet och förbud mot diskriminering,*

6. bedriver verksamhet mot fastställda mål och förväntade resultat och har en plan för en period av två år eller mer, som beskriver vilka aktiviteter som planeras för att lösa identifierade problem och hur arbetet kommer att följas upp,

7. kan dokumentera sin verksamhet genom fastställda verksamhets- och revisionsberättelser, och

8. sedan minst två år bedriver frivilligt arbete inom något eller några av de områden som anges i 1 §.

5. bedriver verksamhet mot fastställda mål och förväntade resultat och har en plan för en period av två år eller mer, som beskriver vilka aktiviteter som planeras för att lösa identifierade problem och hur arbetet kommer att följas upp,

6. kan dokumentera sin verksamhet genom fastställda verksamhets- och revisionsberättelser, och

7. sedan minst två år bedriver frivilligt arbete inom något eller några av de områden som anges i 1 §.

Statsbidrag får även lämnas till en stiftelse som inte är statlig eller kommunal och som uppfyller kraven i första stycket 3–8.

Statsbidrag får även lämnas till en stiftelse som inte är statlig eller kommunal och som uppfyller kraven i första stycket 3–7.

#### 4 a §

*Bidrag får inte lämnas till en förening eller stiftelse 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.*

#### 4 b §

*Om en förening eller stiftelse eller dess företrädare har agerat på det sätt som anges i 4 a §, får bidrag ändå lämnas till föreningen eller stiftelsen om det finns särskilda skäl. Vid bedömningen ska särskilt beaktas om föreningen eller stiftelsen tagit avstånd från agerandet och vidtagit adekvata åtgärder för att säkerställa att det inte upprepas.*

## 16 a §

*Om en den som har beviljats bidrag inte längre uppfyller villkoren för det ska Socialstyrelsen besluta att bidraget helt eller delvis inte ska betalas ut. Beslutet gäller omedelbart.*

## 17 §

En mottagare av statsbidrag enligt denna förordning är återbetalningsskyldig om

1. mottagaren genom att lämna oriktiga uppgifter eller på något annat sätt har förorsakat att bidraget har lämnats på felaktig grund eller med för högt belopp,

2. bidraget av något annat skäl har lämnats på felaktig grund eller med för högt belopp och mottagaren borde ha insett detta,

3. bidraget helt eller delvis inte har utnyttjats eller inte har använts för de mål eller aktiviteter som det har beviljats för,

4. mottagaren inte har lämnat sådan redovisning som avses i 14 §, *eller*

5. villkor i beslutet om bidrag inte har följts.

4. mottagaren inte har lämnat sådan redovisning som avses i 14 §,

5. villkor i beslutet om bidrag inte har följts, *eller*

6. mottagaren inte uppfyller villkoren i 4 a §.

## 20 §

*Socialstyrelsens beslut enligt denna förordning får inte överklagas.*

*I 40 § förvaltningslagen (2017:900) finns bestämmelser om överklagande till allmän förvaltningsdomstol. Andra beslut än beslut enligt 16 a och 18 §§ får dock inte överklagas.*

- 
1. Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2021.
  2. Äldre bestämmelser – med undantag för 20 § – tillämpas i fråga om bidrag som har beviljats före ikraftträdandet.

### 1.36 Förslag till förordning om ändring av förordningen (2012:409) om statsbidrag för verksamhet som belyser EU:s framtidsfrågor

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen (2012:409) om statsbidrag för verksamhet som belyser EU:s framtidsfrågor

*dels* att 5, 16 och 19 §§ ska ha följande lydelse,

*dels* att det ska införas tre nya paragrafer, 5 a, 5 b och 12 a §§, av följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

#### 5 §

Statsbidrag får lämnas till ideella föreningar som

- |   |  |
|---|--|
| <p>1. är självständiga och demokratiskt uppbyggda,</p> <p>2. bedriver verksamhet utan vinstsyfte sedan minst två år före ansökan om bidrag,</p> <p>3. bedriver verksamhet som syftar till kunskapshöjande insatser eller opinionsbildning i Sverige, <i>och</i></p> | <p>2. bedriver verksamhet utan vinstsyfte sedan minst två år före ansökan om bidrag, <i>och</i></p> <p>3. bedriver verksamhet som syftar till kunskapshöjande insatser eller opinionsbildning i Sverige.</p> |
|---|--|

*4. i sin verksamhet respekterar demokratins idéer, inklusive principerna om jämställdhet och förbud mot diskriminering.*

Bidrag får lämnas även till stiftelser som inte är statliga eller kommunala och som uppfyller kraven i första stycket 2–4.

Bidrag får lämnas även till stiftelser som inte är statliga eller kommunala och som uppfyller kraven i första stycket 2–3.

#### 5 a §

*Bidrag får inte lämnas till en förening eller en stiftelse 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 uppmannar till sådana ageranden som anges i 1 eller 2, eller

4. motarbetar det demokratiska styrelseskicket.

#### 5 b §

Om en förening eller stiftelse eller dess företrädare har agerat på det sätt som anges i 5 a §, får bidrag ändå lämnas till föreningen eller stiftelsen om det finns särskilda skäl. Vid bedömningen ska särskilt beaktas om föreningen eller stiftelsen tagit avstånd från agerandet och vidtagit adekvata åtgärder för att säkerställa att det inte upprepas.

#### 12 a §

Om den som har beviljats bidrag inte längre uppfyller villkoren för det ska Myndigheten för ungdoms- och civilsambällesfrågor besluta att bidraget helt eller delvis inte ska betalas ut. Beslutet gäller omedelbart.

## 16 §

Mottagaren av statsbidrag enligt denna förordning är återbetalningsskyldig om

1. mottagaren genom att lämna oriktiga uppgifter eller på annat sätt har orsakat att bidraget har lämnats felaktigt eller med för högt belopp,

2. bidraget av något annat skäl har lämnats felaktigt eller med för högt belopp och mottagaren borde ha insett detta,

3. bidraget helt eller delvis inte har utnyttjats eller inte har använts för det ändamål det har beviljats för,

4. mottagaren inte lämnar en sådan redovisning som avses i 13 §, *eller*

5. mottagaren inte har följt villkor i beslutet om bidrag.

4. mottagaren inte lämnar en sådan redovisning som avses i 13 §,

5. mottagaren inte har följt villkor i beslutet om bidrag, *eller*

6. mottagaren inte uppfyller villkoren i 5 a §.

## 19 §

*Beslut enligt denna förordning får inte överklagas.*

*I 40 § förvaltningslagen (2017:900) finns bestämmelser om överklagande till allmän förvaltningsdomstol. Andra beslut än beslut enligt 12 a och 17 §§ får dock inte överklagas.*

- 
1. Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2021.
  2. Äldre bestämmelser – med undantag för 19 § – tillämpas i fråga om bidrag som har beviljats före ikraftträdandet.

### 1.37 Förslag till förordning om ändring av förordningen (2012:517) om statsbidrag till kulturella ändamål

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen (2012:517) om statsbidrag till kulturella ändamål

*dels* att 13, 14 och 19 §§ ska ha följande lydelse,

*dels* att det ska införas tre nya paragrafer, 7 a–7 c §§, av följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

*7 a §*

*Bidrag får inte lämnas till en juridisk person 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.*

*7 b §*

*Om en juridisk person eller någon av dess företrädare har agerat på det sätt som anges i 7 a §, får bidrag ändå lämnas till den juridiska personen om det finns särskilda skäl. Vid bedömningen ska särskilt beaktas om den juridiska*

*personen tagit avstånd från agerandet och vidtagit adekvata åtgärder för att säkerställa att det inte upprepas.*

#### 7 c §

*Vad som sägs i 7 a och 7 b §§ gäller också en enskild näringsidkare som agerat på det sätt som anges där.*

#### 13 §

Statens kulturråd får besluta att ett beviljat statsbidrag tills vidare inte ska betalas ut, om det kan antas att bidraget har beviljats på grund av felaktiga uppgifter.

*Om den som har beviljats bidrag inte längre uppfyller villkoren för det ska Statens kulturråd besluta att bidraget helt eller delvis inte ska betalas ut. Beslutet gäller omedelbart.*

#### 14 §

Mottagaren av ett statsbidrag enligt denna förordning är återbetalningsskyldig om

1. mottagaren genom att lämna oriktiga uppgifter eller på något annat sätt har förorsakat att bidraget har lämnats felaktigt eller med för högt belopp,

2. bidraget av något annat skäl har lämnats felaktigt eller med för högt belopp och mottagaren borde ha insett detta,

3. bidraget inte använts för det ändamål som det har beviljats för,

4. den som har tagit emot bidraget inte lämnar sådan redovisning som avses i 12 §, *eller*

5. villkor i beslutet om bidrag inte har följts,

4. den som har tagit emot bidraget inte lämnar sådan redovisning som avses i 12 §,

5. villkor i beslutet om bidrag inte har följts, *eller*

6. mottagaren inte uppfyller villkoren i 7 a §.

19 §<sup>31</sup>

I 40 § förvaltningslagen (2017:900) finns bestämmelser om överklagande till allmän förvaltningsdomstol. Andra beslut än beslut enligt 13 § får dock inte överklagas.

I 40 § förvaltningslagen (2017:900) finns bestämmelser om överklagande till allmän förvaltningsdomstol. Andra beslut än beslut enligt 13 *och* 15 §§ får dock inte överklagas.

- 
1. Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2021.
  2. Äldre bestämmelser – med undantag för 19 § – tillämpas i fråga om bidrag som har beviljats före ikraftträdandet.

---

<sup>31</sup> Senaste lydelse 2018:1075.

### 1.38 Förslag till förordning om ändring av förordningen (2013:880) om statsbidrag till organisationer som stöder veteranersoldater och deras anhöriga

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen (2013:880) om statsbidrag till organisationer som stöder veteranersoldater och deras anhöriga

*dels* att 5, 12 och 15 §§ ska ha följande lydelse,

*dels* att det ska införas tre nya paragrafer, 5 a, 5 b och 10 a §§, av följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

#### 5 §

Statsbidrag enligt denna förordning får lämnas, i mån av tillgång på medel, till en organisation som

1. är en juridisk person,
2. bedriver frivilligt arbete inom det område som anges i 2 §,
3. är rikstäckande och vars verksamhet riktar sig till utövare på regional eller lokal nivå eller som bedriver verksamhet av riksintresse,
4. har antagit stadgar och är demokratiskt uppbyggd,
5. har bedrivit verksamhet inom det område som anges i 2 § under minst två år,

*6. i sin verksamhet respekterar demokratins idéer, inklusive jämställdhet och förbud mot diskriminering eller strävan efter att åstadkomma jämställdhet mellan män och kvinnor,*

7. styr sin verksamhet mot fastställda mål och förväntade resultat och har fastställt en plan, för en period om två år eller mer, som beskriver dels vilka aktiviteter organisationen planerar att genomföra till stöd för det som anges i 2 §, dels hur arbetet kommer att följas upp, och

6. styr sin verksamhet mot fastställda mål och förväntade resultat och har fastställt en plan, för en period om två år eller mer, som beskriver dels vilka aktiviteter organisationen planerar att genomföra till stöd för det som anges i 2 §, dels hur arbetet kommer att följas upp, och

8. kan dokumentera sin verksamhet genom fastställda verksamhets- och revisionsberättelser.

7. kan dokumentera sin verksamhet genom fastställda verksamhets- och revisionsberättelser.

Statsbidrag får även lämnas till organisationer som inte uppfyller det villkor som anges i första stycket 5, om det finns särskilda skäl för det. Vid en sådan prövning ska det särskilt beaktas vilka behov som finns inom det område där organisationen är verksam eller om verksamheten har riksintresse.

Bidrag får inte lämnas till en organisation som har skulder för svenska skatter eller avgifter hos Kronofogdemyndigheten eller som är i likvidation eller försatt i konkurs.

#### 5 a §

*Bidrag får inte 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.*

#### 5 b §

*Om en organisation eller dess företrädare har agerat på det sätt som anges i 5 a §, får bidrag ändå lämnas till organisationen om det finns särskilda skäl. Vid bedömningen ska särskilt beaktas om organisationen tagit avstånd från agerandet och vidtagit adekvata*

*åtgärder för att säkerställa att det inte upprepas.*

*10 a §*

*Om den som har beviljats bidrag inte längre uppfyller villkoren för det ska Försvarsmakten besluta att bidraget helt eller delvis inte ska betalas ut. Beslutet gäller omedelbart.*

12 §

Mottagaren av bidrag enligt denna förordning är återbetalningskyldig om

1. mottagaren genom att lämna oriktiga uppgifter eller på annat sätt har orsakat att bidraget lämnats felaktigt eller med för högt belopp,

2. bidraget av något annat skäl har lämnats felaktigt eller med för högt belopp,

3. bidraget helt eller delvis inte har utnyttjats eller inte har använts för det ändamål det beviljats för,

4. mottagaren inte har lämnat en redovisning som krävs enligt 11 §, *eller*

5. mottagaren inte har följt villkor i beslutet om bidrag.

4. mottagaren inte har lämnat en redovisning som krävs enligt 11 §,

5. mottagaren inte har följt villkor i beslutet om bidrag, *eller*

6. mottagaren inte uppfyller villkoren i 5 a §.

15 §

*Försvarsmaktens beslut enligt denna förordning får inte överklagas.*

*I 40 § förvaltningslagen (2017:900) finns bestämmelser om överklagande till allmän förvaltningsdomstol. Andra beslut än beslut i fråga om ansökan om bidrag samt beslut enligt 10 a och 13 §§ får dock inte överklagas.*



- 
1. Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2021.
  2. Äldre bestämmelser – med undantag för 15 § – tillämpas i fråga om bidrag som har beviljats före ikraftträdandet.

### 1.39 Förslag till förordning om ändring av förordningen (2014:108) om statsbidrag till ideella organisationer inom kulturmiljöområdet

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen (2014:108) om statsbidrag till ideella organisationer inom kulturmiljöområdet

*dels att 3, 10, 11 och 16 §§ ska ha följande lydelse,*

*dels att det ska införas två nya paragrafer, 3 a och 3 b §§, av följande lydelse.*

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

#### 3 §

Statsbidrag enligt denna förordning får lämnas till en ideell organisation som verkar inom kulturmiljöområdet och som

1. är självständig,
2. är demokratiskt uppbyggd
2. är demokratiskt uppbyggd, och i sin verksamhet respekterar demokratins idéer, inklusive jämställdhet och förbud mot diskriminering,
3. har bedrivit verksamhet under minst två år före ansökan om bidrag,
4. bedriver verksamhet av nationellt intresse, och
5. i fråga om medlemskap är öppen för alla eller är en sammanlutning av organisationer som har enskilda medlemmar.

Statsbidrag får även lämnas till en stiftelse som inte uppfyller de villkor som anges i första stycket 2 och 5. Stiftelsen ska dock vara öppen för insyn. Bidrag får inte lämnas till en statlig eller kommunal stiftelse.

#### 3 a §

*Bidrag får inte lämnas till en organisation eller stiftelse 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.

### 3 b §

Om en organisation eller stiftelse eller dess företrädare har agerat på det sätt som anges i 3 a §, får bidrag ändå lämnas till organisationen eller stiftelsen om det finns särskilda skäl. Vid bedömningen ska särskilt beaktas om organisationen eller stiftelsen tagit avstånd från agerandet och vidtagit adekvata åtgärder för att säkerställa att det inte upprepas.

### 10 §

Riksantikvarieämbetet får besluta att ett beviljat statsbidrag tills vidare inte ska betalas ut, om det kan antas att statsbidraget har beviljats på grund av felaktiga uppgifter.

Riksantikvarieämbetet ska besluta att ett beviljat statsbidrag tills vidare inte ska betalas ut, om det kan antas att statsbidraget har beviljats på grund av felaktiga uppgifter.

Om den som har beviljats bidrag inte längre uppfyller villkoren för det ska Riksantikvarieämbetet besluta att bidraget helt eller delvis inte ska betalas ut. Beslutet gäller omedelbart.

## 11 §

Mottagaren av ett statsbidrag enligt denna förordning är återbetalningsskyldig om

1. mottagaren genom att lämna oriktiga uppgifter eller på något annat sätt har förorsakat att bidraget har lämnats felaktigt eller med för högt belopp,

2. bidraget av något annat skäl har lämnats felaktigt eller med för högt belopp och mottagaren borde ha insett detta,

3. bidraget inte har använts för det ändamål som det har beviljats för,

4. den som har tagit emot bidraget inte lämnar sådan redovisning som avses i 9 §, *eller*

5. villkor i beslutet om bidrag inte har följts.

4. den som har tagit emot bidraget inte lämnar sådan redovisning som avses i 9 §,

5. villkor i beslutet om bidrag inte har följts, *eller*

6. *mottagaren inte uppfyller villkoren i 3 a §.*

16 §<sup>32</sup>

I 40 § förvaltningslagen (2017:900) finns bestämmelser om överklagande till allmän förvaltningsdomstol. Andra beslut än beslut enligt 10 § får dock inte överklagas.

I 40 § förvaltningslagen (2017:900) finns bestämmelser om överklagande till allmän förvaltningsdomstol. Andra beslut än *beslut i fråga om ansökan om bidrag samt* beslut enligt 10 och 12 §§ får dock inte överklagas.

---

1. Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2021.

2. Äldre bestämmelser – med undantag för 16 § – tillämpas i fråga om bidrag som har beviljats före ikraftträdandet.

---

<sup>32</sup> Senaste lydelse 2018:864.

## 1.40 Förslag till förordning om ändring av förordningen (2014:144) om statsbidrag för hjälp med läxor eller annat skolarbete utanför ordinarie undervisningstid

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen (2014:144) om statsbidrag för hjälp med läxor eller annat skolarbete utanför ordinarie undervisningstid

*dels att 5, 10 och 14 §§ ska ha följande lydelse,*

*dels att det ska införas tre nya paragrafer, 5 a, 5 b och 8 a §§, av följande lydelse.*

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

### 5 §<sup>33</sup>

Statsbidrag enligt denna förordning får även lämnas till en ideell förening som arbetar med att ge hjälp med läxor eller annat skolarbete. Med en sådan förening avses en organisation som

1. saknar vinstsyfte och inte är huvudman inom skolväsendet,
2. är demokratiskt uppbyggd och erbjuder insyn inom ramen för verksamheten,

*3. i sin verksamhet respekterar demokratins idéer, inklusive jämställdhet, förbud mot diskriminering och respekt för alla människors lika värde och rättigheter,*

4. har avslutat minst två verksamhetsår och bedriver sin verksamhet långsiktigt, och

5. helt eller delvis är inriktad mot att hjälpa elever med läxor eller annat skolarbete utanför ordinarie undervisningstid.

3. har avslutat minst två verksamhetsår och bedriver sin verksamhet långsiktigt, och

4. helt eller delvis är inriktad mot att hjälpa elever med läxor eller annat skolarbete utanför ordinarie undervisningstid.

<sup>33</sup> Senaste lydelse 2016:122.

*5 a §*

*Bidrag får inte 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 uppmantar till sådana ageranden som anges i 1 eller 2, eller*

*4. motarbetar det demokratiska styrelseskicket.*

*5 b §*

*Om en organisation eller dess företrädare har agerat på det sätt som anges i 5 a §, får bidrag ändå lämnas till organisationen om det finns särskilda skäl. Vid bedömningen ska särskilt beaktas om organisationen tagit avstånd från agerandet och vidtagit adekvata åtgärder för att säkerställa att det inte upprepas.*

*8 a §*

*Om den som har beviljats bidrag inte längre uppfyller villkoren för det ska Statens skolverk besluta att bidraget helt eller delvis inte ska betalas ut. Beslutet gäller omedelbart.*

## 10 §

Den som har tagit emot statsbidrag enligt denna förordning är återbetalningsskyldig, om

1. mottagaren genom att lämna oriktiga uppgifter eller på något annat sätt har förorsakat att bidraget har lämnats felaktigt eller med för högt belopp,

2. bidraget av något annat skäl har lämnats felaktigt eller med för högt belopp och mottagaren borde ha insett detta,

3. mottagaren inte lämnar sådana uppgifter som avses i 9 §, *eller*

4. bidraget inte har använts för det ändamål som det har beviljats för.

3. mottagaren inte lämnar sådana uppgifter som avses i 9 §,

4. bidraget inte har använts för det ändamål som det har beviljats för, *eller*

*5. mottagaren inte uppfyller villkoren i 5 a §.*

## 14 §

*Beslut enligt denna förordning får inte överklagas.*

*I 40 § förvaltningslagen (2017:900) finns bestämmelser om överklagande till allmän förvaltningsdomstol. Andra beslut än beslut i fråga om ansökan om bidrag samt beslut enligt 8 a och 11 §§ får dock inte överklagas.*

- 
1. Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2021.
  2. Äldre bestämmelser – med undantag för 14 § – tillämpas i fråga om bidrag som har beviljats före ikraftträdandet.

### 1.41 Förslag till förordning om ändring av förordningen (2014:375) om statsbidrag för utveckling av lärande på arbetsplatser och regionala stödfunktioner för yrkesutbildning

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen (2014:375) om statsbidrag för utveckling av lärande på arbetsplatser och regionala stödfunktioner för yrkesutbildning

*dels att 14 och 18 §§ ska ha följande lydelse,*

*dels att det ska införas tre nya paragrafer, 2 a, 2 b och 11 b §§, och närmast före 11 b § en rubrik av följande lydelse,*

*dels att rubriken närmast efter nya 2 b § ska placeras närmast före nya 2 a §.*

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

*2 a §*

*Bidrag får inte 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.*

*2 b §*

*Om en organisation eller dess företrädare har agerat på det sätt som anges i 2 a §, får bidrag ändå lämnas till organisationen om det*



*finns särskilda skäl. Vid bedömningen ska särskilt beaktas om organisationen tagit avstånd från agerandet och vidtagit adekvata åtgärder för att säkerställa att det inte upprepas.*

### *Hinder mot utbetalning*

#### *11 b §*

*Om den som har beviljats bidrag inte längre uppfyller villkoren för det ska Statens skolverk besluta att bidraget helt eller delvis inte ska betalas ut. Beslutet gäller omedelbart.*

#### 14 §

Mottagaren av statsbidrag enligt denna förordning är återbetalningsskyldig, om

1. mottagaren genom att lämna oriktiga uppgifter eller på något annat sätt har förorsakat att bidraget har lämnats felaktigt eller med för högt belopp,

2. bidraget av något annat skäl har lämnats felaktigt eller med för högt belopp och mottagaren borde ha insett detta,

3. bidraget helt eller delvis inte har utnyttjats eller inte har använts för det ändamål det har lämnats för,

4. sådan redovisning som avses i 13 § inte har lämnats, *eller*

4. sådan redovisning som avses i 13 § inte har lämnats,

5. mottagaren inte har följt villkor i beslutet om bidrag.

5. mottagaren inte har följt villkor i beslutet om bidrag, *eller*

6. mottagaren inte uppfyller villkoren i 2 a §.

## 18 §

*Beslut enligt denna förordning får inte överklagas.*

*I 40 § förvaltningslagen (2017:900) finns bestämmelser om överklagande till allmän förvaltningsdomstol. Andra beslut än beslut enligt 11 b och 15 §§ får dock inte överklagas.*

- 
1. Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2021.
  2. Äldre bestämmelser – med undantag för 18 § – tillämpas i fråga om bidrag som har beviljats före ikraftträdandet.

## 1.42 Förslag till förordning om ändring av förordningen (2015:218) om statsbidrag till folkbildningen

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen (2015:218) om statsbidrag till folkbildningen

*dels* att 16 och 19 §§ ska ha följande lydelse,

*dels* att det ska införas tre nya paragrafer, 7 a, 7 b och 13 a §§, och närmast före 13 a § en rubrik av följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

*7 a §*

*Bidrag får inte lämnas till en folkhögskola, ett studieförbund eller en studerandeorganisation inom folkhögskolan 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.*

*7 b §*

*Om en sådan organisation som avses i 7 a § eller dess företrädare har agerat på det sätt som anges i 7 a §, får bidrag ändå lämnas till organisationen om det finns särskilda skäl. Vid bedömningen ska*

*särskilt beaktas om organisationen tagit avstånd från agerandet och vidtagit adekvata åtgärder för att säkerställa att det inte upprepas.*

### *Hinder mot utbetalning*

#### *13 a §*

*Om en sådan organisation som avses i 7 a § som har beviljats bidrag inte längre uppfyller villkoren för det ska Folkbildningsrådet respektive Studieförbundet SISU Idrottsutbildarna besluta att bidraget helt eller delvis inte ska betalas ut. Beslutet gäller omedelbart.*

#### 16 §

Folkbildningsrådet och Studieförbundet SISU Idrottsutbildarna får besluta att helt eller delvis kräva tillbaka ett statsbidrag om

1. mottagaren genom att lämna oriktiga uppgifter eller på annat sätt har försakat att statsbidraget har lämnats felaktigt eller med för högt belopp,

2. statsbidraget av något annat skäl än vad som sägs i 1 har lämnats felaktigt eller med för högt belopp och mottagaren borde ha insett detta,

3. statsbidraget inte används för det ändamål det har beviljats för, *eller*

4. villkor i beslutet om statsbidrag inte har följts.

Folkbildningsrådet och Studieförbundet SISU Idrottsutbildarna ska besluta att helt eller delvis kräva tillbaka ett statsbidrag om

1. mottagaren genom att lämna oriktiga uppgifter eller på annat sätt har försakat att statsbidraget har lämnats felaktigt eller med för högt belopp,

2. statsbidraget av något annat skäl än vad som sägs i 1 har lämnats felaktigt eller med för högt belopp och mottagaren borde ha insett detta,

3. statsbidraget inte används för det ändamål det har beviljats för,

4. villkor i beslutet om statsbidrag inte har följts, *eller*

5. mottagaren inte uppfyller villkoren i 7 a §.

*Om det finns särskilda skäl för det får Folkbildningsrådet och Studieförbundet SISU Idrottsutbildarna besluta att avstå från att*

*kräva tillbaka bidraget helt eller delvis.*

19 §

*Beslut enligt denna förordning får inte överklagas.*

*I 40 § förvaltningslagen (2017:900) finns bestämmelser om överklagande till allmän förvaltningsdomstol. Andra beslut än beslut enligt 5, 6, 13 a och 16 §§ får dock inte överklagas.*

- 
1. Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2021.
  2. Äldre bestämmelser – med undantag för 19 § – tillämpas i fråga om bidrag som har beviljats före ikraftträdandet.

### 1.43 Förslag till förordning om ändring av förordningen (2015:454) om statsbidrag till kvinno- och tjejjourer

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen (1982:502) om statsbidrag till kvinno- och tjejjourer

*dels* att 3, 5 b, 8, 17, 18 och 21 §§ ska ha följande lydelse,

*dels* att det ska införas två nya paragrafer, 3 a och 3 b §§, av följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

#### 3 §

Bidrag får, i mån av tillgång på medel, lämnas till en ideell organisation som

1. är en juridisk person,
2. bedriver sådant frivilligt arbete som anges i 1 och 2 §§,
3. har antagit stadgar och är demokratiskt organiserad,
4. har bedrivit verksamhet inom det område som anges i 1 och 2 §§ under minst två år,

*5. i sin verksamhet respekterar demokratins idéer, inklusive jämställdhet och förbud mot diskriminering,*

6. styr sin verksamhet mot fastställda mål och förväntade resultat, som har fastställt en plan för den verksamhet och den tidsperiod som bidrag söks för och som beskriver vilka aktiviteter organisationen planerar att genomföra för att lösa identifierade problem samt hur arbetet kommer att följas upp, och

7. kan dokumentera sin verksamhet genom fastställda verksamhets- och revisionsberättelser.

Bidrag får lämnas för vissa kostnader för administration av organisationens verksamhet.

5. styr sin verksamhet mot fastställda mål och förväntade resultat, som har fastställt en plan för den verksamhet och den tidsperiod som bidrag söks för och som beskriver vilka aktiviteter organisationen planerar att genomföra för att lösa identifierade problem samt hur arbetet kommer att följas upp, och

6. kan dokumentera sin verksamhet genom fastställda verksamhets- och revisionsberättelser.

Bidrag får även lämnas till en stiftelse som inte uppfyller de villkor som anges i första stycket 3. Stiftelsen ska dock vara öppen för insyn. Bidrag får inte lämnas till en statlig eller kommunal stiftelse.

### *3 a §*

*Bidrag får inte 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.*

### *3 b §*

*Om en organisation eller dess företrädare har agerat på det sätt som anges i 3 a §, får bidrag ändå lämnas till organisationen om det finns särskilda skäl. Vid bedömningen ska särskilt beaktas om organisationen tagit avstånd från agerandet och vidtagit adekvata åtgärder för att säkerställa att det inte upprepas.*

5 b §<sup>34</sup>

För bidrag enligt 5 a § gäller inte de krav som anges i 3 § 6 eller 8 § 4 om vilken tidsperiod ansökan avser, vad som är målet med verksamheten utifrån en fastställd plan, hur den sökande tänker följa upp de resultat som uppnåtts och hur resultaten förhåller sig till syftet med statsbidraget. För bidrag enligt 5 a § gäller inte heller 8 § 5, 11 och 12 §§, 13 § första stycket, 14 § tredje stycket 2 eller 18 § 3 om bidraget inte har använts för de mål eller aktiviteter det har beviljats för. För bidrag enligt 5 a § gäller inte heller 18 § 5.

För bidrag enligt 5 a § gäller inte de krav som anges i 3 § 5 eller 8 § 4 om vilken tidsperiod ansökan avser, vad som är målet med verksamheten utifrån en fastställd plan, hur den sökande tänker följa upp de resultat som uppnåtts och hur resultaten förhåller sig till syftet med statsbidraget. För bidrag enligt 5 a § gäller inte heller 8 § 5, 11 och 12 §§, 13 § första stycket, 14 § tredje stycket 2 eller 18 § 3 om bidraget inte har använts för de mål eller aktiviteter det har beviljats för. För bidrag enligt 5 a § gäller inte heller 18 § 5.

## 8 §

Ansökan ska innehålla

1. den sökande organisationens stadgar eller urkund,
2. handlingar som visar vem eller vilka som har rätt att företräda organisationen,
3. verksamhets- och förvaltningsberättelse, balans- och resultaträkning samt revisionsberättelse för närmast föregående räkenskapsår,
4. uppgifter om vilken typ av verksamhet och vilken tidsperiod ansökan avser, vad som är målet med verksamheten utifrån en fastställd plan enligt 3 § 6, hur den sökande tänker följa upp de resultat som uppnåtts och hur resultaten förhåller sig till syftet med statsbidraget, och
5. årlig budget för den verksamhet som ansökan avser, som visar sökta och beviljade bidrag.

<sup>34</sup> Senaste lydelse 2018:1515.



17 §<sup>35</sup>

Beslut om bidrag ska återkallas helt eller delvis om förutsättningarna för att få bidrag inte längre finns, om det beviljade bidraget inte använts för de aktiviteter som legat till grund för bidraget eller om de villkor som anges i 13 § 2 inte följts.

Beslut om bidrag ska återkallas helt eller delvis om förutsättningarna för att få bidrag inte längre finns, om det beviljade bidraget inte använts för de aktiviteter som legat till grund för bidraget eller om de villkor som anges i 13 § 2 inte följts. *Beslutet gäller omedelbart.*

18 §<sup>36</sup>

Mottagaren av ett bidrag enligt denna förordning är återbetalningsskyldig om

1. mottagaren genom att lämna oriktiga uppgifter eller på något annat sätt har förorsakat att bidraget har lämnats felaktigt eller med för högt belopp,

2. bidraget av något annat skäl har lämnats felaktigt eller med för högt belopp och mottagaren borde ha insett detta,

3. bidraget helt eller delvis inte har utnyttjats eller inte har använts för de mål eller aktiviteter det har beviljats för eller inte har använts för sådan verksamhet som avses i 2 § och som det i övrigt beviljats för,

4. den som har mottagit bidraget inte har lämnat sådan redovisning som avses i 14 §, *eller*

5. villkor i beslutet om bidrag inte har följts.

4. den som har mottagit bidraget inte har lämnat sådan redovisning som avses i 14 §,

5. villkor i beslutet om bidrag inte har följts, *eller*

6. *mottagaren inte uppfyller villkoren i 3 a §.*

<sup>35</sup> Senaste lydelse 2018:1515.

<sup>36</sup> Senaste lydelse 2016:421.

21 §<sup>37</sup>

I 40 § förvaltningslagen (2017:900) finns bestämmelser om överklagande till allmän förvaltningsdomstol. Andra beslut än Socialstyrelsens beslut enligt 5 a och 17 §§ får dock inte överklagas.

I 40 § förvaltningslagen (2017:900) finns bestämmelser om överklagande till allmän förvaltningsdomstol. Andra beslut än Socialstyrelsens beslut enligt 5 a, 17 och 19 §§ får dock inte överklagas.

- 
1. Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2021.
  2. Äldre bestämmelser – med undantag för 21 § – tillämpas i fråga om bidrag som har beviljats före ikraftträdandet.

---

<sup>37</sup> Senaste lydelse 2019:53.

## 1.44 Förslag till förordning om ändring av förordningen (2015:456) om statsbidrag till organisationer som bedriver förebyggande arbete för att minska tobaksbruket eller verksamhet mot överdrivet spelande

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen (2015:456) om statsbidrag till organisationer som bedriver förebyggande arbete för att minska tobaksbruket eller verksamhet mot överdrivet spelande

*dels* att 2, 4 och 18–20 §§ ska ha följande lydelse,

*dels* att det ska införas tre nya paragrafer, 2 a, 2 b och 17 a §§, av följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

### 2 §

Bidrag får, i mån av tillgång på medel, lämnas till en ideell organisation som

1. är en juridisk person,
2. är en rikstäckande organisation vars verksamhet riktar sig till utövare på regional eller lokal nivå eller är en organisation som bedriver verksamhet av riksintresse,
3. har antagit stadgar *och i sin verksamhet respekterar demokratins idéer, inklusive jämställdhet, jämlikhet och förbud mot diskriminering,*
3. har antagit stadgar,
4. har som huvudsaklig verksamhet att bedriva förebyggande arbete inom tobaksområdet eller området spel om pengar,
5. har bedrivit förebyggande verksamhet inom tobaksområdet eller området spel om pengar under minst två år, och
6. styr sin verksamhet mot fastställda mål och förväntade resultat och har fastställt en plan, för en period om två år eller mer, som beskriver vilka aktiviteter organisationen planerar att genomföra för att lösa identifierade problem samt hur arbetet kommer att följas upp.

*2 a §*

*Bidrag får inte 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 uppmannar till sådana ageranden som anges i 1 eller 2, eller*

*4. motarbetar det demokratiska styrelseskicket.*

*2 b §*

*Om en organisation eller dess företrädare har agerat på det sätt som anges i 2 a §, får bidrag ändå lämnas till organisationen om det finns särskilda skäl. Vid bedömningen ska särskilt beaktas om organisationen tagit avstånd från agerandet och vidtagit adekvata åtgärder för att säkerställa att det inte upprepas.*

*4 §*

Bidrag får även lämnas till organisationer som inte uppfyller de villkor som anges i 2 § 2 eller 5, om det finns särskilda skäl för det. Vid en sådan prövning ska det särskilt beaktas vilket behov

Bidrag får även lämnas till organisationer som inte uppfyller de villkor som anges i 2 § 2 eller 6, om det finns särskilda skäl för det. Vid en sådan prövning ska det särskilt beaktas vilket behov

som finns av förnyelsearbete inom det område där organisationen är verksam.

som finns av förnyelsearbete inom det område där organisationen är verksam.

#### 17 a §

*Om den som har beviljats bidrag inte längre uppfyller villkoren för det ska Folkhälsomyndigheten besluta att bidraget helt eller delvis inte ska betalas ut. Beslutet gäller omedelbart.*

#### 18 §

Mottagaren av ett bidrag enligt denna förordning är återbetalningsskyldig om

1. mottagaren av bidraget genom att lämna oriktiga uppgifter eller på annat sätt har förorsakat att bidrag har lämnats felaktigt eller med för högt belopp,

2. bidraget av annat skäl lämnats felaktigt eller med för högt belopp och mottagaren borde ha insett detta,

3. bidraget helt eller delvis inte utnyttjats eller organisationen inte längre huvudsakligen bedriver förebyggande arbete inom det område som organisationen beviljats bidraget för,

4. mottagaren inte lämnar sådana handlingar och underlag som avses i 14 och 15 §§, *eller*

4. mottagaren inte lämnar sådana handlingar och underlag som avses i 14 och 15 §§,

5. villkor i beslutet inte har följts.

5. villkor i beslutet inte har följts, *eller*

*6. mottagaren inte uppfyller villkoren i 2 a §.*

#### 19 §

Folkhälsomyndigheten ska besluta att helt eller delvis kräva tillbaka bidraget, om bidragsmottagaren är återbetalningsskyldig enligt 18 §.

*Myndigheten får helt eller delvis avstå från att kräva tillbaka bidraget, om det finns särskilda skäl för det.*

## 20 §

*Folkhälsomyndighetens beslut enligt denna förordning får inte överklagas.*

*I 40 § förvaltningslagen (2017:900) finns bestämmelser om överklagande till allmän förvaltningsdomstol. Andra beslut än beslut i fråga om ansökan om bidrag samt beslut enligt 17 a och 19 §§ får dock inte överklagas.*

- 
1. Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2021.
  2. Äldre bestämmelser – med undantag för 20 § – tillämpas i fråga om bidrag som har beviljats före ikraftträdandet.

## 1.45 Förslag till förordning om ändring av förordningen (2015:521) om statsbidrag till särskilda folkbildningsinsatser för asylsökande och vissa nyanlända invandrare

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen (2015:521) om statsbidrag till särskilda folkbildningsinsatser för asylsökande och vissa nyanlända invandrare

*dels* att 9 och 12 §§ ska ha följande lydelse,

*dels* att det ska införas tre nya paragrafer, 3 a, 3 b och 6 a §§, av följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

### *3 a §*

*Bidrag får inte 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 uppmannar till sådana ageranden som anges i 1 eller 2, eller*

*4. motarbetar det demokratiska styrelseskicket.*

### *3 b §*

*Om en organisation eller dess företrädare har agerat på det sätt som anges i 3 a §, får bidrag ändå lämnas till organisationen om det finns särskilda skäl. Vid bedöm-*

*ningen ska särskilt beaktas om organisationen tagit avstånd från agerandet och vidtagit adekvata åtgärder för att säkerställa att det inte upprepas.*

#### 6 a §

*Om den som har beviljats bidrag inte längre uppfyller villkoren för det ska Folkbildningsrådet respektive Studieförbundet SISU Idrottsutbildarna besluta att bidraget helt eller delvis inte ska betalas ut. Beslutet gäller omedelbart.*

#### 9 §

Den som har tagit emot statsbidrag enligt denna förordning är återbetalningsskyldig, om

1. bidraget har lämnats på felaktig grund eller med för högt belopp,

2. bidraget helt eller delvis inte har utnyttjats eller inte har använts för det ändamål det har beviljats för,

3. mottagaren inte lämnar en sådan redovisning som avses i 7 §, *eller*

4. mottagaren inte har följt villkor som framgår av beslutet om bidrag, *eller*

5. mottagaren inte uppfyller villkoren i 3 a §.

#### 12 §

*Beslut enligt denna förordning får inte överklagas.*

*I 40 § förvaltningslagen (2017:900) finns bestämmelser om överklagande till allmän förvaltningsdomstol. Andra beslut än beslut enligt 6 a och 10 §§ får dock inte överklagas.*



- 
1. Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2021.
  2. Äldre bestämmelser – med undantag för 12 § – tillämpas i fråga om bidrag som har beviljats före ikraftträdandet.

## 1.46 Förslag till förordning om ändring av förordningen (2015:553) om statsbidrag till informatörsverksamhet som rör psykisk ohälsa och psykiska funktionsnedsättningar

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen (2015:553) om statsbidrag till informatörsverksamhet som rör psykisk ohälsa och psykiska funktionsnedsättningar

*dels* att 3, 19 och 22 §§ ska ha följande lydelse,

*dels* att det ska införas tre nya paragrafer, 3 a, 3 b och 15 a §§, av följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

3 §<sup>38</sup>

Bidrag får, i mån av tillgång på medel, lämnas till en ideell förening som

- |  |   |
|--|---|
| <ol style="list-style-type: none"> <li>1. är en juridisk person,</li> <li>2. bedriver verksamhet utan vinstsyfte,</li> <li>3. har antagit stadgar och är demokratiskt uppbyggd,</li> <li>4. <i>i sin verksamhet respekterar demokratins idéer, inklusive jämställdhet och förbud mot diskriminering,</i></li> <li>5. styr sin verksamhet mot fastställda mål och förväntade resultat, har fastställt en plan för den verksamhet som bidrag söks för och beskriver vilka aktiviteter som planeras samt hur arbetet kommer att följas upp,</li> <li>6. kan dokumentera sin verksamhet genom fastställda verksamhets- och revisionsberättelser, och</li> <li>7. sedan minst ett år             <ol style="list-style-type: none"> <li>a) bedriver sådan informatörsverksamhet som avses i 1 § i egen</li> </ol> </li> </ol> | <ol style="list-style-type: none"> <li>4. styr sin verksamhet mot fastställda mål och förväntade resultat, har fastställt en plan för den verksamhet som bidrag söks för och beskriver vilka aktiviteter som planeras samt hur arbetet kommer att följas upp,</li> <li>5. kan dokumentera sin verksamhet genom fastställda verksamhets- och revisionsberättelser, och</li> <li>6. sedan minst ett år             <ol style="list-style-type: none"> <li>a) bedriver sådan informatörsverksamhet som avses i 1 § i egen</li> </ol> </li> </ol> |
|--|---|

<sup>38</sup> Senaste lydelse 2017:890.

regi eller tillsammans med en eller flera andra aktörer, eller

b) bedriver en riksomfattande verksamhet som stöder dem som bedriver sådan informatörsverksamhet som avses i 1 §.

Bidrag får lämnas för vissa kostnader för administration av föreningens verksamhet.

regi eller tillsammans med en eller flera andra aktörer, eller

b) bedriver en riksomfattande verksamhet som stöder dem som bedriver sådan informatörsverksamhet som avses i 1 §.

### 3 a §

*Bidrag får inte lämnas till en förening 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 uppmannar till sådana ageranden som anges i 1 eller 2, eller*

*4. motarbetar det demokratiska styrelseskicket.*

### 3 b §

*Om en förening eller dess företrädare har agerat på det sätt som anges i 3 a §, får bidrag ändå lämnas till föreningen om det finns särskilda skäl. Vid bedömningen ska särskilt beaktas om föreningen tagit avstånd från agerandet och vidtagit adekvata åtgärder för att säkerställa att det inte upprepas.*

*15 a §*

*Om den som har beviljats bidrag inte längre uppfyller villkoren för det ska Socialstyrelsen besluta att bidraget helt eller delvis inte ska betalas ut. Beslutet gäller omedelbart.*

## 19 §

En mottagare av bidrag är återbetalningsskyldig om

1. mottagaren genom att lämna oriktiga uppgifter eller på annat sätt har förorsakat att bidrag har lämnats felaktigt eller med för högt belopp,

2. bidraget av något annat skäl har lämnats felaktigt eller med för högt belopp och mottagaren borde ha insett detta,

3. bidraget helt eller delvis inte har utnyttjats eller inte har använts för det ändamål som det har beviljats för,

4. mottagaren inte har lämnat sådan redovisning som avses i 16 §, eller

5. villkor i beslutet om bidrag inte har följts.

4. mottagaren inte har lämnat sådan redovisning som avses i 16 §,

5. villkor i beslutet om bidrag inte har följts, eller

6. mottagaren inte uppfyller villkoren i 3 a §.

22 §<sup>39</sup>

*Socialstyrelsens beslut enligt denna förordning får inte överklagas.*

*I 40 § förvaltningslagen (2017:900) finns bestämmelser om överklagande till allmän förvaltningsdomstol. Andra beslut än beslut enligt 15 a och 20 §§ får dock inte överklagas.*

1. Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2021.

2. Äldre bestämmelser – med undantag för 22 § – tillämpas i fråga om bidrag som har beviljats före ikraftträdandet.

<sup>39</sup> Senaste lydelse 2019:54.

## 1.47 Förslag till förordning om ändring av förordningen (2015:848) om statsbidrag för särskilda främjande- och utvecklingsinsatser i syfte att påskynda nyanlända invandrades etablering på arbetsmarknaden

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen (2015:848) om statsbidrag till särskilda främjande- och utvecklingsinsatser i syfte att påskynda nyanlända invandrades etablering på arbetsmarknaden

*dels* att 12 och 14 §§ och rubriken närmast före 14 § ska ha följande lydelse,

*dels* att det ska införas tre nya paragrafer, 4 a, 4 b och 10 a §§, av följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

*4 a §*

*Bidrag får inte 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.*

*4 b §*

*Om en organisation eller dess företrädare har agerat på det sätt som anges i 4 a §, får bidrag ändå lämnas till organisationen om det*

*finns särskilda skäl. Vid bedömningen ska särskilt beaktas om organisationen tagit avstånd från agerandet och vidtagit adekvata åtgärder för att säkerställa att det inte upprepas.*

#### 10 a §

*Om den som har beviljats bidrag inte längre uppfyller villkoren för det ska Arbetsförmedlingen besluta att bidraget helt eller delvis inte ska betalas ut. Beslutet gäller omedelbart.*

#### 12 §

En mottagare av statsbidrag är återbetalningsskyldig om

1. mottagaren genom att lämna oriktiga uppgifter eller på något annat sätt har förorsakat att bidraget har lämnats felaktigt eller med för högt belopp,

2. bidraget av något annat skäl har lämnats felaktigt eller med för högt belopp och mottagaren insett eller borde ha insett detta,

3. bidraget helt eller delvis inte har utnyttjats eller inte har använts för det ändamål det har beviljats för, *eller*

4. en redovisning enligt 11 § inte har lämnats,

3. bidraget helt eller delvis inte har utnyttjats eller inte har använts för det ändamål det har beviljats för,

4. en redovisning enligt 11 § inte har lämnats, *eller*

*5. mottagaren inte uppfyller villkoren i 4 a §.*

*Förbud att överklaga**Överklagande*

## 14 §

*Beslut enligt denna förordning får inte överklagas.*

*I 40 § förvaltningslagen (2017:900) finns bestämmelser om överklagande till allmän förvaltningsdomstol. Andra beslut än beslut enligt 10 a och 13 §§ får dock inte överklagas.*

- 
1. Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2021.
  2. Äldre bestämmelser – med undantag för 14 § – tillämpas i fråga om bidrag som har beviljats före ikraftträdandet.

## 1.48 Förslag till förordning om ändring av förordningen (2016:840) om statsbidrag för hälsofrämjande insatser riktade till romer

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen (2016:840) om statsbidrag för hälsofrämjande insatser riktade till romer

*dels* att 4, 15 och 19 §§ ska ha följande lydelse,

*dels* att det ska införas tre nya paragrafer, 4 a, 4 b och 11 a §§, av följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

### 4 §

Bidrag får lämnas till organisationer som inte är statliga eller kommunala och som

– utan vinstsyfte bedriver en verksamhet i Sverige,  
– är demokratiskt uppbyggda,  
*och*

– *i sin verksamhet respekterar demokratins idéer, inklusive principerna om jämställdhet och förbud mot diskriminering.*

– utan vinstsyfte bedriver en verksamhet i Sverige, *och*  
– är demokratiskt uppbyggda.

### 4 a §

*Bidrag får inte 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 uppmantar till sådana ageranden som anges i 1 eller 2, eller*



*4. motarbetar det demokratiska styrelseskicket.*

*4 b §*

*Om en organisation eller dess företrädare har agerat på det sätt som anges i 4 a §, får bidrag ändå lämnas till organisationen om det finns särskilda skäl. Vid bedömningen ska särskilt beaktas om organisationen tagit avstånd från agerandet och vidtagit adekvata åtgärder för att säkerställa att det inte upprepas.*

*11 a §*

*Om den som har beviljats bidrag inte längre uppfyller villkoren för det ska Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor besluta att bidraget helt eller delvis inte ska betalas ut. Beslutet gäller omedelbart.*

15 §

Mottagaren av ett bidrag är återbetalningsskyldig om

1. mottagaren genom att lämna oriktiga uppgifter eller på något annat sätt har förorsakat att bidraget har lämnats felaktigt eller med för högt belopp,

2. bidraget av något annat skäl har lämnats felaktigt eller med för högt belopp och mottagaren borde ha insett detta,

3. bidraget inte har använts för det ändamål som det har beviljats för,

4. mottagaren inte lämnar sådan redovisning som avses i 12 §, eller

4. mottagaren inte lämnar sådan redovisning som avses i 12 §,

5. villkor i beslutet inte har följts.

5. villkor i beslutet inte har följts, eller

*6. mottagaren inte uppfyller villkoren i 4 a §.*

19 §

*Beslut enligt denna förordning får inte överklagas.*

*I 40 § förvaltningslagen (2017:900) finns bestämmelser om överklagande till allmän förvaltningsdomstol. Andra beslut än beslut enligt 11 a och 16 §§ får dock inte överklagas.*

- 
1. Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2021.
  2. Äldre bestämmelser – med undantag för 19 § – tillämpas i fråga om bidrag som har beviljats före ikraftträdandet.

## 1.49 Förslag till förordning om ändring av förordningen (2016:989) om statsbidrag till film

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen (2016:989) om statsbidrag till film

*dels* att 13, 26 och 27 §§ ska ha följande lydelse,

*dels* att det ska införas två nya paragrafer, 13 a och 13 b §§, av följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

### 13 §

Statsbidrag enligt 12 § 1 och 3–5 får lämnas till producent, distributör, biografägare, visningsorganisation, festivalarrangör eller annan aktör som sprider och visar film offentligt.

En ideell organisation som får statsbidrag i form av verksamhetsbidrag enligt 12 § ska vara demokratiskt uppbyggd *och i sin verksamhet respektera demokratins idéer, inklusive jämställdhet och förbud mot diskriminering.*

En ideell organisation som får statsbidrag i form av verksamhetsbidrag enligt 12 § ska vara demokratiskt uppbyggd.

Statsbidrag enligt 12 § 2 ska lämnas till biografägare eller sammanslutningar av biografägare.

### 13 a §

*Bidrag får inte 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.

### 13 b §

Om en organisation eller dess företrädare har agerat på det sätt som anges i 13 a §, får bidrag ändå lämnas till organisationen om det finns särskilda skäl. Vid bedömningen ska särskilt beaktas om organisationen tagit avstånd från agerandet och vidtagit adekvata åtgärder för att säkerställa att det inte upprepas.

### 26 §

Stiftelsen Svenska Filminstitutet *får* besluta att ett beviljat statsbidrag tills vidare inte ska betalas ut, om det finns grund för återbetalning enligt 27 §.

Stiftelsen Svenska Filminstitutet *ska* besluta att ett beviljat statsbidrag tills vidare inte ska betalas ut, om det finns grund för återbetalning enligt 27 §. *Beslutet gäller omedelbart.*

### 27 §

En mottagare av statsbidrag är återbetalningsskyldig om

1. mottagaren av bidraget genom att lämna oriktiga uppgifter eller på annat sätt har förorsakat att bidraget har lämnats felaktigt eller med för högt belopp,

2. bidraget av något annat skäl än vad som sägs i första punkten har lämnats felaktigt eller med för högt belopp och mottagaren borde ha insett detta,

3. bidraget inte används för det ändamål som det har beviljats för,

4. den som tagit emot bidraget inte lämnar sådan redovisning som avses i 24 §, *eller*

4. den som tagit emot bidraget inte lämnar sådan redovisning som avses i 24 §,

5. villkor i beslutet inte har följts.

5. villkor i beslutet inte har följts, *eller*

*6. mottagaren inte uppfyller villkoren i 13 a §.*

30 §<sup>40</sup>

I 40 § förvaltningslagen (2017:900) finns bestämmelser om överklagande till allmän förvaltningsdomstol. Andra beslut än beslut enligt 25 *och* 26 §§ får dock inte överklagas.

I 40 § förvaltningslagen (2017:900) finns bestämmelser om överklagande till allmän förvaltningsdomstol. Andra beslut än beslut enligt 25, 26 *och* 28 §§ får dock inte överklagas.

- 
1. Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2021.
  2. Äldre bestämmelser – med undantag för 30 § – tillämpas i fråga om bidrag som har beviljats före ikraftträdandet.

---

<sup>40</sup> Senaste lydelse 2019:81.

## 1.50 Förslag till förordning om ändring av förordningen (2016:1364) om statsbidrag till verksamheter för asylsökande m.fl.

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen (2016:1364) om statsbidrag till verksamheter för asylsökande m.fl.

*dels* att 7, 16 och 19 §§ ska ha följande lydelse,

*dels* att det ska införas tre nya paragrafer, 7 a, 7 b och 13 a §§, av följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

### 7 §

Statsbidrag får lämnas till en organisation som

1. är en ideell förening där medlemskap i såväl föreningen som i dess medlemsföreningar är frivilligt,

2. har en ansvarig styrelse,

3. bedriver sin verksamhet i Sverige,

4. är självständig och demokratiskt uppbyggd,

5. har ett huvudsakligt syfte som är förenligt med de värderingar som präglar ett demokratiskt samhälle,

*6. i sin verksamhet respekterar demokratins idéer, inklusive jämställdhet och förbud mot diskriminering, och*

7. har bedrivit verksamhet i Sverige under minst ett år före ansökan om bidrag.

Bidrag får även lämnas till samarbetsorgan för organisationer som avses i första stycket, under förutsättning att även samarbetsorganet uppfyller kraven i första stycket.

Bidrag får även lämnas till organisationer enligt första och andra styckena som bedriver verksamhet i samverkan med en eller

5. har ett huvudsakligt syfte som är förenligt med de värderingar som präglar ett demokratiskt samhälle, *och*

6. har bedrivit verksamhet i Sverige under minst ett år före ansökan om bidrag.

Bidrag får även lämnas till organisationer enligt första och andra styckena som bedriver verksamhet i samverkan med en eller

flera andra aktörer, under förutsättning att samtliga aktörer uppfyller kraven i första stycket 2–7.

flera andra aktörer, under förutsättning att samtliga aktörer uppfyller kraven i första stycket 2–6.

#### 7 a §

*Bidrag får inte 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.*

#### 7 b §

*Om en organisation eller dess företrädare har agerat på det sätt som anges i 7 a §, får bidrag ändå lämnas till organisationen om det finns särskilda skäl. Vid bedömningen ska särskilt beaktas om organisationen tagit avstånd från agerandet och vidtagit adekvata åtgärder för att säkerställa att det inte upprepas.*

#### 13 a §

*Om den som har beviljats bidrag inte längre uppfyller villkoren för det ska länsstyrelsen besluta att bidraget helt eller delvis inte ska betalas ut. Beslutet gäller omedelbart.*

## 16 §

Den som har tagit emot statsbidrag enligt denna förordning är återbetalningsskyldig om

1. bidraget har lämnats på felaktig grund eller med ett för högt belopp,
2. bidraget helt eller delvis inte har utnyttjats eller inte har använts för den verksamhet som det har beviljats för,
3. mottagaren inte har lämnat en sådan redovisning som avses i 14 §, *eller*
3. mottagaren inte har lämnat en sådan redovisning som avses i 14 §,
4. mottagaren inte har följt villkor i beslutet om bidrag.
4. mottagaren inte har följt villkor i beslutet om bidrag, *eller*
5. mottagaren inte uppfyller villkoren i 7 a §.

## 19 §

*Beslut enligt denna förordning får inte överklagas.*

*I 40 § förvaltningslagen (2017:900) finns bestämmelser om överklagande till allmän förvaltningsdomstol. Andra beslut än beslut enligt 13 a och 17 §§ får dock inte överklagas.*

- 
1. Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2021.
  2. Äldre bestämmelser – med undantag för 19 § – tillämpas i fråga om bidrag som har beviljats före ikraftträdandet.



## 1.51 Förslag till förordning om ändring av förordningen (2016:1367) om statsbidrag till allmänna samlingslokaler

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen (2016:1367) om statsbidrag till allmänna samlingslokaler

*dels* att 5, 19 och 26 §§ ska ha följande lydelse,

*dels* att det ska införas två nya paragrafer, 5 a och 5 b §§, av följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

### 5 §

Investeringsbidrag får lämnas till sådana aktiebolag, stiftelser eller föreningar som

1. arbetar på lokal nivå utan vinstsyfte,

2. är fristående från en kommun eller kommunala företag, *och*

3. *i sin verksamhet respekterar demokratins idéer, inklusive principerna om jämställdhet mellan könen och förbud mot diskriminering.*

För bidrag till en förening krävs även att den är demokratiskt uppbyggd.

Verksamhetsutvecklingsbidrag enligt 13 § första stycket 1 eller 2 får lämnas till sådana aktiebolag, stiftelser eller föreningar som tillhandahåller allmänna samlingslokaler och som uppfyller de förutsättningar som anges i första och andra styckena. Verksamhetsutvecklingsbidrag enligt 13 § första stycket 3 får lämnas till riksorganisationer som organiserar

1. arbetar på lokal nivå utan vinstsyfte, *och*

2. är fristående från en kommun eller kommunala företag.

Verksamhetsutvecklingsbidrag enligt 13 § första stycket 1 eller 2 får lämnas till sådana aktiebolag, stiftelser eller föreningar som tillhandahåller allmänna samlingslokaler och som uppfyller de förutsättningar som anges i första och andra styckena *samt 5 a §*. Verksamhetsutvecklingsbidrag enligt 13 § första stycket 3 får lämnas till riksorganisationer som

sådana aktiebolag, stiftelser eller föreningar.

organiserar sådana aktiebolag, stiftelser eller föreningar.

*5 a §*

*Bidrag får inte lämnas till ett aktiebolag, en stiftelse eller en förening 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.*

*5 b §*

*Om ett aktiebolag, en stiftelse eller en förening eller dess företrädare har agerat på det sätt som anges i 5 a §, får bidrag ändå lämnas till aktiebolaget, stiftelsen eller föreningen om det finns särskilda skäl. Vid bedömningen ska särskilt beaktas om föreningen eller stiftelsen tagit avstånd från agerandet och vidtagit adekvata åtgärder för att säkerställa att det inte upprepas.*

## 19 §

Boverket ska besluta att ett beviljat bidrag helt eller delvis inte ska betalas ut, om de förutsättningar som låg till grund för beslutet inte längre finns.

Boverket ska besluta att ett beviljat bidrag helt eller delvis inte ska betalas ut, om de förutsättningar som låg till grund för beslutet inte längre finns. *Beslutet ska gälla omedelbart.*

26 §<sup>41</sup>

I 40 § förvaltningslagen (2017:900) finns bestämmelser om överklagande till allmän förvaltningsdomstol. Andra beslut än beslut enligt 19 § får dock inte överklagas.

I 40 § förvaltningslagen (2017:900) finns bestämmelser om överklagande till allmän förvaltningsdomstol. Andra beslut än beslut enligt 19 och 24 §§ får dock inte överklagas.

- 
1. Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2021.
  2. Äldre bestämmelser – med undantag för 26 § – tillämpas i fråga om bidrag som har beviljats före ikraftträdandet.

---

<sup>41</sup> Senaste lydelse 2018:910.

## 1.52 Förslag till förordning om ändring av förordningen (2017:628) om statsbidrag till kulturarvsarbete

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen (2017:628) om statsbidrag till kulturarvsarbete

*dels* att 5, 10 och 15 §§ ska ha följande lydelse,

*dels* att det ska införas tre nya paragrafer, 5 a, 5 b och 9 a §§, och närmast före 9 a § en rubrik av följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

### 5 §

Bidrag får endast lämnas till juridiska personer. *En ideell organisation som får bidrag ska i sin verksamhet respektera demokratiens idéer, inklusive jämställdhet och förbud mot diskriminering.*

Bidrag får endast lämnas till juridiska personer.

### 5 a §

*Bidrag får inte 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.*

*5 b §*

*Om en organisation eller dess företrädare har agerat på det sätt som anges i 5 a §, får bidrag ändå lämnas till organisationen om det finns särskilda skäl. Vid bedömningen ska särskilt beaktas om organisationen tagit avstånd från agerandet och vidtagit adekvata åtgärder för att säkerställa att det inte upprepas.*

*Hinder mot utbetalning**9 a §*

*Om den som har beviljats bidrag inte längre uppfyller villkoren för det ska Riksantikvarieämbetet besluta att bidraget helt eller delvis inte ska betalas ut. Beslutet gäller omedelbart.*

## 10 §

Mottagaren av ett bidrag enligt denna förordning är återbetalningsskyldig om

1. mottagaren genom att lämna oriktiga uppgifter eller på något annat sätt har förorsakat att bidraget har lämnats felaktigt eller med för högt belopp,

2. bidraget av något annat skäl har lämnats felaktigt eller med för högt belopp och mottagaren borde ha insett detta,

3. bidraget inte har använts för det ändamål som det har beviljats för, *eller*

4. den som har tagit emot bidraget inte lämnar sådan redovisning som avses i 9 §.

3. bidraget inte har använts för det ändamål som det har beviljats för,

4. den som har tagit emot bidraget inte lämnar sådan redovisning som avses i 9 §, *eller*

*5. mottagaren inte uppfyller villkoren i 5 a §.*

## 15 §

*Beslut enligt denna förordning får inte överklagas.*

*I 40 § förvaltningslagen (2017:900) finns bestämmelser om överklagande till allmän förvaltningsdomstol. Andra beslut än beslut enligt 9 a och 11 §§ får dock inte överklagas.*

- 
1. Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2021.
  2. Äldre bestämmelser – med undantag för 15 § – tillämpas i fråga om bidrag som har beviljats före ikraftträdandet.

### 1.53 Förslag till förordning om ändring av förordningen (2017:811) om statsbidrag till telefon- och webbaserade stödinsatser inom områdena alkohol, tobak och spel om pengar

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen (2017:811) om statsbidrag till telefon- och webbaserade stödinsatser inom områdena alkohol, tobak och spel om pengar

*dels* att 17 § ska ha följande lydelse,

*dels* att det ska införas två nya paragrafer, 3 a och 3 b §§, av följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

#### 3 a §

*Bidrag får inte lämnas till en juridisk person 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 uppmannar till sådana ageranden som anges i 1 eller 2, eller*

*4. motarbetar det demokratiska styrelseskicket.*

#### 3 b §

*Om en juridisk person eller dess företrädare har agerat på det sätt som anges i 3 a §, får bidrag ändå lämnas till den juridiska personen om det finns särskilda skäl.*

*Vid bedömningen ska särskilt beaktas om den juridiska personen tagit avstånd från agerandet samt vidtagit adekvata åtgärder för att säkerställa att det inte upprepas.*

## 17 §

Beslut om bidrag ska helt eller delvis återkallas om

1. mottagaren genom att lämna oriktiga uppgifter eller på annat sätt har förorsakat att bidrag har lämnats felaktigt eller med för högt belopp,

2. bidraget av något annat skäl har lämnats felaktigt eller med för högt belopp och mottagaren borde ha insett detta,

3. bidraget helt eller delvis inte har utnyttjats eller använts för de ändamål som det har beviljats för,

4. mottagaren inte har lämnat sådan redovisning som avses i 13 §, *eller*

5. villkor i beslutet om bidrag inte har följts.

4. mottagaren inte har lämnat sådan redovisning som avses i 13 §,

5. villkor i beslutet om bidrag inte har följts, *eller*

*6. mottagaren inte uppfyller villkoren i 3 a §.*

---

1. Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2021.

2. Äldre bestämmelser tillämpas i fråga om bidrag som har beviljats före ikraftträdandet.



## 1.54 Förslag till förordning om ändring av förordningen (2018:32) om statsbidrag för insatser som motverkar hot och hat i det offentliga samtalet

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen (2018:32) om statsbidrag för insatser som motverkar hot och hat i det offentliga samtalet

*dels* att 6, 14 och 17 §§ ska ha följande lydelse,

*dels* att det ska införas tre nya paragrafer, 6 a, 6 b och 11 a §§, av följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

### 6 §

Statsbidrag får lämnas till en ideell förening som

1. är självständig och demokratiskt uppbyggd,

2. bedriver verksamhet i Sverige utan vinstsyfte, *och*

3. *i sin verksamhet respekterar demokratins idéer, inklusive jämställdhet och förbud mot diskriminering.*

Bidrag får även lämnas till en stiftelse som inte är statlig eller kommunal och som uppfyller kraven i första stycket 2 *och* 3.

1. är självständig och demokratiskt uppbyggd, *och*

2. bedriver verksamhet i Sverige utan vinstsyfte.

Bidrag får även lämnas till en stiftelse som inte är statlig eller kommunal och som uppfyller kraven i första stycket 2.

### 6 a §

*Bidrag får inte lämnas till en förening eller stiftelse 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.

#### 6 b §

Om en förening eller stiftelse eller dess företrädare har agerat på det sätt som anges i 6 a §, får bidrag ändå lämnas till föreningen eller stiftelsen om det finns särskilda skäl. Vid bedömningen ska särskilt beaktas om organisationen tagit avstånd från agerandet och vidtagit adekvata åtgärder för att säkerställa att det inte upprepas.

#### 11 a §

Om den som har beviljats bidrag inte längre uppfyller villkoren för det ska Myndigheten för ungdoms- och civilsambällesfrågor besluta att bidraget helt eller delvis inte ska betalas ut. Beslutet gäller omedelbart.

#### 14 §

Sedan ett statsbidrag betalats ut är mottagaren återbetalningskyldig om

1. bidraget har lämnats på felaktiga grunder eller med för högt belopp,

2. bidraget helt eller delvis inte har utnyttjats eller inte har använts för det ändamål som det har beviljats för,

3. mottagaren inte har lämnat en redovisning som avses i 12 §, *eller*

4. villkor i beslutet inte har följts.

3. mottagaren inte har lämnat en redovisning som avses i 12 §,

4. villkor i beslutet inte har följts, *eller*

5. mottagaren inte uppfyller villkoren i 6 a §.

#### 17 §

*Beslut enligt denna förordning får inte överklagas.*

*I 40 § förvaltningslagen (2017:900) finns bestämmelser om överklagande till allmän förvaltningsdomstol. Andra beslut än beslut enligt 11 a och 15 §§ får dock inte överklagas.*

- 
1. Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2021.
  2. Äldre bestämmelser – med undantag för 17 § – tillämpas i fråga om bidrag som har beviljats före ikraftträdandet.

## 1.55 Förslag till förordning om ändring av förordningen (2018:119) om statsbidrag till ideella föreningar och stiftelser för att minska och motverka segregation

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen (2018:119) om statsbidrag till ideella föreningar och stiftelser för att minska och motverka segregation

*dels att 3, 6, 19 och 22 §§ ska ha följande lydelse,*

*dels att det ska införas tre nya paragrafer, 3 a, 3 b och 16 a §§, av följande lydelse.*

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

### 3 §

Bidrag får lämnas till en ideell förening som

1. är självständig och demokratiskt uppbyggd och i vilken medlemskap såväl i organisationen som dess medlemsföreningar är frivilligt,

2. bedriver verksamhet i Sverige utan vinstsyfte,

3. har bedrivit verksamhet under minst två år före ansökan om bidrag,

4. har lokal förankring i det område där verksamheten ska bedrivas, och

*5. i sin verksamhet respekterar demokratins idéer, inklusive jämställdhet och förbud mot diskriminering.*

Statsbidrag får även lämnas till en stiftelse som inte är statlig eller kommunal, och som uppfyller kraven i första stycket 2–5.

Statsbidrag får även lämnas till en stiftelse som inte är statlig eller kommunal, och som uppfyller kraven i första stycket 2–4.

### 3 a §

*Bidrag får inte lämnas till en ideell förening eller stiftelse 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.

### 3 b §

Om en ideell förening eller stiftelse eller dess företrädare har agerat på det sätt som anges i 3 a §, får bidrag ändå lämnas till den ideella föreningen eller stiftelsen om det finns särskilda skäl. Vid bedömningen ska särskilt beaktas om den ideella föreningen respektive stiftelsen tagit avstånd från agerandet och vidtagit adekvata åtgärder för att säkerställa att det inte upprepas.

### 6 §

Bidrag får lämnas endast för åtgärder enligt 5 § som genomförs i samarbete med andra organisationer som uppfyller de krav som ställs i 3 §.

Bidrag får lämnas endast för åtgärder enligt 5 § som genomförs i samarbete med andra organisationer som uppfyller de krav som ställs i 3 och 3 a §§.

### 16 a §

Om den som har beviljats bidrag inte längre uppfyller villkoren för det ska Delegationen mot segregation besluta att bidraget

*helt eller delvis inte ska betalas ut.  
Beslutet gäller omedelbart.*

### 19 §

Mottagaren av ett bidrag enligt denna förordning är återbetalningsskyldig om

1. mottagaren genom att lämna oriktiga uppgifter eller på annat sätt har förorsakat att bidrag beviljats felaktigt eller med för högt belopp,

2. bidraget av något annat skäl har beviljats felaktigt eller med för högt belopp och mottagaren borde ha insett detta,

3. bidraget helt eller delvis inte har utnyttjats eller inte har använts för det ändamål som det har beviljats för,

4. mottagaren inte lämnar sådan redovisning som avses i 17 §, eller

5. villkor i beslutet inte har följts.

4. mottagaren inte lämnar sådan redovisning som avses i 17 §,  
6. mottagaren inte uppfyller villkoren i 3 a §.

### 22 §

*Beslut enligt denna förordning får inte överklagas.*

*I 40 § förvaltningslagen (2017:900) finns bestämmelser om överklagande till allmän förvaltningsdomstol. Andra beslut än beslut enligt 16 a och 20 §§ får dock inte överklagas.*

- 
1. Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2021.
  2. Äldre bestämmelser – med undantag för 22 § – tillämpas i fråga om bidrag som har beviljats före ikraftträdandet.

## 1.56 Förslag till förordning om ändring av förordningen (2018:596) om statsbidrag till regionala och lokala ideella organisationer vars verksamhet är inriktad mot hiv/aids och vissa andra smittsamma sjukdomar

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen (2018:596) om statsbidrag till regionala och lokala ideella organisationer vars verksamhet är inriktad mot hiv/aids och vissa andra smittsamma sjukdomar

*dels* att 3, 5, 21, 22 och 24 §§ ska ha följande lydelse,

*dels* att det ska införas två nya paragrafer, 3 a och 3 b §§, av följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

### 3 §

Bidrag får, i mån av tillgång på medel, lämnas till en ideell organisation som

1. är en juridisk person med ett allmännyttigt ideellt ändamål,
2. bedriver arbete i form av förebyggande eller stödjande insatser inom det område som anges i 1 § i enlighet med vad som anges i 2 §,
3. tillhandahåller de insatser som bidrag lämnas för utan kostnad för den enskilde,

4. är regionalt eller lokalt förankrad och verksam på regional eller lokal nivå,

*5. i sin verksamhet respekterar demokratins idéer, inklusive jämställdhet och förbud mot diskriminering,*

6. har bedrivit verksamhet inom något av de områden som anges i 1 § under minst två år,

7. har upprättat en treårsplan där det beskrivs vad organisationen planerar att genomföra under denna period samt hur arbetet kommer att följas upp, och

8. utformar sin verksamhet på ett kostnadseffektivt sätt som

5. har bedrivit verksamhet inom något av de områden som anges i 1 § under minst två år,

6. har upprättat en treårsplan där det beskrivs vad organisationen planerar att genomföra under denna period samt hur arbetet kommer att följas upp, och

7. utformar sin verksamhet på ett kostnadseffektivt sätt som

möjliggör en uppföljning av insatsernas resultat.

Bidraget får inte finansiera ekonomisk verksamhet inom den egna organisationen. Bidrag får dock lämnas för vissa kostnader för administration av den verksamhet som bidrag lämnas för och kostnader som kräver på revisors granskning av bidragsanvändningen medför.

möjliggör en uppföljning av insatsernas resultat.

### 3 a §

*Bidrag får inte 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 uppmantar till sådana ageranden som anges i 1 eller 2, eller*

*4. motarbetar det demokratiska styrelseskicket.*

### 3 b §

*Om en organisation eller dess företrädare har agerat på det sätt som anges i 3 a §, får bidrag ändå lämnas till organisationen om det finns särskilda skäl. Vid bedömningen ska särskilt beaktas om organisationen tagit avstånd från agerandet och vidtagit adekvata åtgärder för att säkerställa att det inte upprepas.*



## 5 §

Om det finns särskilda skäl får statsbidrag även lämnas till organisationer som inte uppfyller det villkor som anges i 3 § första stycket 6. Vid bedömning av om bidrag ska lämnas i dessa fall ska behovet av förnyelsearbete inom det område där organisationen är verksam särskilt beaktas.

Om det finns särskilda skäl får statsbidrag även lämnas till organisationer som inte uppfyller det villkor som anges i 3 § första stycket 5. Vid bedömning av om bidrag ska lämnas i dessa fall ska behovet av förnyelsearbete inom det område där organisationen är verksam särskilt beaktas.

## 21 §

Folkhälsomyndigheten *får* besluta att ett beviljat bidrag helt eller delvis inte ska betalas ut om

Folkhälsomyndigheten *ska* besluta att ett beviljat bidrag helt eller delvis inte ska betalas ut om

1. mottagaren genom att lämna oriktiga uppgifter eller på annat sätt har förorsakat att bidrag beviljats felaktigt eller med för högt belopp,

2. bidraget av något annat skäl har beviljats felaktigt eller med för högt belopp och mottagaren borde ha insett detta,

3. bidraget helt eller delvis inte har utnyttjats eller använts för de syften som det har lämnats för,

4. mottagaren inte har lämnat sådan redovisning som avses i 18 §, *eller*

4. mottagaren inte har lämnat sådan redovisning som avses i 18 §,

5. villkor i beslutet om bidrag inte har följts.

5. villkor i beslutet om bidrag inte har följts, *eller*

6. *mottagaren inte uppfyller villkoren i 3 a §.*

## 22 §

En mottagare av bidrag är återbetalningsskyldig om

1. mottagaren genom att lämna oriktiga uppgifter eller på annat sätt har förorsakat att bidrag lämnats felaktigt eller med för högt belopp,

2. bidraget av något annat skäl har lämnats felaktigt eller med för högt belopp och mottagaren borde ha insett detta,

3. bidraget helt eller delvis inte har utnyttjats eller använts för de syften som det har lämnats för,

4. mottagaren inte har lämnat en redovisning som avses i 18 §, eller

5. *villkor i beslutet om bidrag* inte har följts.

5. *villkoren för bidraget* inte har följts,

6. *mottagaren inte uppfyller villkoren i 3 a §.*

#### 24 §

I 40 § förvaltningslagen (2017:900) finns bestämmelser om överklagande till allmän förvaltningsdomstol.

*Folkhälsomyndighetens beslut om återkrav enligt 23 § får dock inte överklagas.*

I 40 § förvaltningslagen (2017:900) finns bestämmelser om överklagande till allmän förvaltningsdomstol. *Andra beslut än*

*beslut enligt 21 och 23 §§ får dock inte överklagas.*

1. Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2021.

2. Äldre bestämmelser – med undantag för 24 § – tillämpas i fråga om bidrag som har beviljats före ikraftträdandet.

## 1.57 Förslag till förordning om ändring av förordningen (2018:1533) om statsbidrag för säkerhetshöjande åtgärder till organisationer inom det civila samhället

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen (2018:1533) om statsbidrag för säkerhetshöjande åtgärder till organisationer inom det civila samhället

*dels* att 6, 7, 18 och 23 §§ ska ha följande lydelse,

*dels* att det ska införas tre nya paragrafer, 6 a, 6 b och 15 a §§, av följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

### 6 §

Statsbidrag får också lämnas till organisationer som i sin verksamhet bidrar till att främja mänskliga rättigheter och värna demokratin och som

1. är självständiga,

2. saknar vinstsyfte,

3. *i sin verksamhet respekterar demokratins idéer, inklusive jämställdhet och förbud mot diskriminering,*

4. är demokratiskt uppbyggda, och

5. bedriver verksamhet i Sverige.

3. är demokratiskt uppbyggda, och

4. bedriver verksamhet i Sverige.

En förutsättning för statsbidrag enligt första stycket är att organisationens verksamhet påverkas av rädsla för hot, våld eller trakasserier som har samband med

1. hudfärg, nationellt eller etniskt ursprung, trosbekännelse, sexuell läggning, könsöverskridande identitet eller uttryck eller annan liknande omständighet, eller

2. organisationens arbete mot rasism eller liknande former av fientlighet.

*6 a §*

*Bidrag får inte 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 uppmannar till sådana ageranden som anges i 1 eller 2, eller*

*4. motarbetar det demokratiska styrelseskicket*

*6 b §*

*Om en organisation eller dess företrädare har agerat på det sätt som anges i 6 a §, får bidrag ändå lämnas till organisationen om det finns särskilda skäl. Vid bedömningen ska särskilt beaktas om organisationen tagit avstånd från agerandet och vidtagit adekvata åtgärder för att säkerställa att det inte upprepas.*

*7 §*

Kravet i 6 § första stycket 4 på demokratisk uppbyggnad gäller inte för registrerade trossamfund enligt lagen (1998:1593) om trossamfund eller för stiftelser.

Kravet i 6 § första stycket 3 på demokratisk uppbyggnad gäller inte för registrerade trossamfund enligt lagen (1998:1593) om trossamfund eller för stiftelser.

## 15 a §

*Om den som har beviljats bidrag inte längre uppfyller villkoren för det ska Kammarkollegiet besluta att bidraget helt eller delvis inte ska betalas ut. Beslutet gäller omedelbart.*

## 18 §

Den som beviljats statsbidrag enligt denna förordning är återbetalningsskyldig, om

1. bidraget har lämnats på felaktiga grunder eller med för högt belopp,

2. bidraget helt eller delvis inte har utnyttjats eller inte har använts för det ändamål som det har beviljats för,

3. mottagaren inte har lämnat en redovisning som avses i 16 §, *eller*

4. ett åtagande enligt 10 eller 11 § eller andra villkor i beslutet om stöd inte har följts.

3. mottagaren inte har lämnat en redovisning som avses i 16 §,

4. ett åtagande enligt 10 eller 11 § eller andra villkor i beslutet om stöd inte har följts, *eller*

*5. mottagaren inte uppfyller villkoren i 6 a §.*

## 23 §

*Beslut enligt denna förordning får inte överklagas.*

*I 40 § förvaltningslagen (2017:900) finns bestämmelser om överklagande till allmän förvaltningsdomstol. Andra beslut än beslut enligt 15 a och 19 §§ får dock inte överklagas.*

---

1. Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2021.

2. Äldre bestämmelser – med undantag för 23 § – tillämpas i fråga om bidrag som har beviljats före ikraftträdandet.



## 2 Uppdraget och dess genomförande

### 2.1 Uppdraget

Utredningens uppdrag framgår av kommittédirektiven 2018:19 som beslutades av regeringen den 8 mars 2018 (se bilaga 1). Enligt dessa har utredningen till uppdrag att se över demokrativillkoren i statsbidragsförordningarna och tillämpningen av dessa villkor i syfte att säkerställa att allmänna medel går till verksamheter som är förenliga med samhällets grundläggande värderingar såsom de formuleras i regeringsformen och i de internationella konventionerna om mänskliga rättigheter. Utredningen ska därför föreslå ett förtydligat, rättssäkert och enhetligt demokrativillkor för den statliga bidragsgivningen med beaktande av föreningsfriheten. I arbetet med att ta fram ett nytt tillämpbart demokrativillkor ska utredningen samverka med de bidragsutbetalande myndigheterna och företrädare för civilsamhällets organisationer.

Utredningen ska därutöver redovisa hur de demokrativillkor som finns i de förordningar som styr den statliga bidragsgivningen till civilsamhällets organisationer är utformade och göra en samlad analys av vilka svårigheter och utmaningar de ansvariga myndigheterna och det civila samhället har med dagens system. Analysen ska gälla såväl beslut om bidragsgivning utifrån demokrativillkoret som hur efterlevnaden av villkoret följs upp. Vidare ska utredningen analysera vilka delar av en bidragssökande organisations uppbyggnad och verksamhet som ska granskas i förhållande till demokrativillkoret och hur denna granskning bör genomföras. Utredningen har också haft i uppdrag att ta fram ett stödmaterial om demokrativillkorsfrågor till statliga och kommunala förvaltningsmyndigheter. Stödmaterialet, som utredningen benämner som *Vägledning för handläggare*, redovisas i en särskild skrift.

## 2.2 Utgångspunkter för arbetet

Det huvudsakliga syftet med utredningen som det formuleras i direktiven är att föreslå ett demokrativillkor som säkerställer att allmänna medel går till verksamheter som är förenliga med samhällets grundläggande värderingar. Önskemål om förtydligade demokrativillkor som säkerställer att statliga bidrag inte går till icke-demokratisk verksamhet har betonats i två partipolitiska överenskommelser. I överenskommelsen om åtgärder mot terrorism, som ingicks den 7 juni 2017 mellan Socialdemokraterna, Moderaterna, Miljöpartiet de gröna, Centerpartiet, Liberalerna och Kristdemokraterna, föreslogs att en utredning skulle tillsättas för att se över hur ett förtydligt demokratikriterium kan införas för statlig bidragsgivning. I överenskommelsen från den 11 januari 2019 mellan Socialdemokraterna, Miljöpartiet de gröna, Centerpartiet och Liberalerna, det s.k. januariavtalet, framgår att inga offentliga medel ska utbetalas till föreningar eller religiösa samfund som genomför barnvigslar eller sanktionerar annan hedersrelaterad brottslighet.

Det föreslagna demokrativillkoret har utformats med utgångspunkt i de principer om demokrati och mänskliga rättigheter som framgår av regeringsformen och de internationella konventioner som Sverige anslutit sig till. Domar där bidragsbeslut överprövats utifrån gällande demokrativillkor har beaktats. Utredningen har också analyserat de överväganden och förslag avseende demokrativillkor som lämnats av Utredningen om översyn av statens stöd till trossamfund (SOU 2018:18) och 2017 års arvsfondsutredning (SOU 2018:70).

Utredningen har strävat efter att utforma demokrativillkoret så att tillämpbarheten underlättas och rättssäkerheten ökar. Flera samråd har därför hållits med bidragsgivande myndigheter, organisationer, kommuner och regioner. Utredningen har också försökt väga behovet av ett tydligt och tillämpligt demokrativillkor mot det civila samhällets behov av självständighet och oberoende, såsom det framgår av de sex principer för uppföljning av politiken för det civila samhället som beslutats i propositionen *En politik för det civila samhället* (prop. 2009/10:55, bet. 2009/10:KrU7, rskr. 2009/10:195). Ett flertal samråd har hållits med företrädare för det civila samhällets organisationer för att inhämta deras erfarenheter och tillgodose organisationernas intressen.



## 2.3 Avgränsningar

Den statliga bidragsgivningen till civilsamhället är omfattande och svåröverskådlig. Bidrag lämnas genom ett stort antal bidragssystem och fördelas av ett flertal myndigheter. Många bidrag regleras i lag eller förordning medan andra lämnas med stöd av regleringsbrev, särskilda regeringsbeslut eller avtal.

Utredningens bedömning är att de stöd som regleras i lag inte ingår i översynen. Det gäller statens stöd till trossamfunden och de medel som fördelas från Allmänna arvsfonden. Dessa stödsystem har nyligen utretts. Även partibidragen regleras genom lag och omfattas inte av utredningens uppdrag. Alla övriga statliga bidrag som fördelas till organisationer inom det civila samhället omfattas av översynen. När det gäller det internationella biståndet omfattas enbart bidrag som fördelas till civilsamhällesorganisationer i Sverige. En beskrivning och definition av det civila samhällets aktörer finns i kapitel 3 och kapitel 9.

Enligt direktiven ska den kommunala sektorn involveras i arbetet och utredningen ska ta fram ett stödmaterial som kan användas av statliga och kommunala förvaltningsmyndigheter. Utredningen redogör därför för den kommunala bidragsgivningen och de utmaningar som kommuner och regioner möter i tillämpningen av demokrativillkor. Utredningens förslag till demokrativillkor gäller emellertid enbart den statliga bidragsgivningen.

## 2.4 Utredningsarbetet

### 2.4.1 Sekretariat och expertgrupp

Utredningsarbetet har under den särskilda utredaren bedrivits av tre sekreterare med placering i Stockholm och i Umeå. En expertgrupp har bistått utredningen. I expertgruppen har det ingått fem företrädare från Kulturdepartementet och Arbetsmarknadsdepartementet. I gruppen har det även ingått en representant från Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor (MUCF), en från Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) och två från det civila samhället. Två forskare i frågor om det civila samhället och förvaltningsfrågor har också ingått i expertgruppen. Expertgruppen har sammanträtt vid fem tillfällen.

## 2.4.2 Samråd och möten

### *Samråd och möten med myndigheter*

Utredningen har genomfört fyra särskilda samråd med 34 myndigheter och organisationer som har regeringens uppdrag att fördela statsbidrag till civila samhällets organisationer. De synpunkter som framförts i dessa samråd har haft stor betydelse för utredningens förslag och överväganden. I samråden har följande myndigheter och organisationer deltagit: Arbetsförmedlingen, Arvsfondsdelegationen, Boverket, Delegationen mot segregation, Filminstitutet, Folkbildningsrådet, Folke Bernadotteakademin, Folkhälsomyndigheten, Försvarmakten, Institutet för språk och folkminnen, Jordbruksverket, Jämställdhetsmyndigheten, Kammarkollegiet, Konsumentverket, Kriminalvården, Kulturrådet, Länsstyrelsen Jönköping, Länsstyrelsen Skåne, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, Myndigheten för stöd till trossamfund, Myndigheten för ungdom- och civilsamhällesfrågor (MUCF), Myndigheten för yrkeshögskolan, Riksantikvarieämbetet, Riksidrottsförbundet, Rådet för Europeiska socialfonden, SISU Idrottsutbildarna, Styrelsen för internationellt utvecklingsarbete (Sida), Svenska institutet, Skolverket, Socialstyrelsen, Svenskt Friluftsliv, Specialpedagogiska myndigheten, Trafikverket och Tillväxtverket. En uppräknning av alla bidragsfördelande myndigheter och organisationer finns i avsnitt 4.2.4.

Utredningen genomförde också under hösten 2018 en riktad enkät till myndigheter om bidragsgivning och samverkan. En sammanställning av resultatet redovisas i kapitel 6 och kapitel 10 (se avsnitt 10.2 och 10.3). Utredningen har också haft särskilda möten med Boverket, Folkbildningsrådet, MUCF, Kammarkollegiet, Riksidrottsförbundet, 2017 års arvsfondsutredning (S 2017:06) och Utredningen om idéburna aktörer i välfärden (Fi 2018:04).

### *Samråd och möten med kommuner och regioner*

Utredningen har genomfört ett antal samråd med kommun- och regionrepresentanter. En konferens genomfördes den 3 oktober 2018 tillsammans med SKL till vilken kommunala tjänstemän bjöds in för att diskutera demokrativillkor i bidragsgivningen till föreningslivet. Utredningen har också haft särskilda möten med tjänstemän från

Stockholms stad, Göteborgs stad och Malmö kommun. Utredningen genomförde vidare en uppföljning i form av telefonintervjuer med 14 kommuner som svarat på utredningens enkät (se avsnitt 6.3.2). Dessa kommuner blev också inbjudna till ett samråd den 12 december 2018. Vid detta samråd närvarade tjänstemän från Vilhelmina kommun, Stockholms stad (Älvsjö, Enskede, Rinkeby), Umeå kommun, Region Uppsala, Lunds kommun, Nyköpings kommun, Helsingborgs kommun, Göteborg stad, Örebro kommun och Uddevalla kommun. Därutöver har utredningen medverkat vid ett antal olika konferenser under 2018 och träffat företrädare från lokala civilsamhällesorganisationer. Utredningen har haft en presentation för SKL:s demokratiberedning.

### *Samråd och möten med det civila samhället*

En viktig utgångspunkt för utredningens arbete har varit att inhämta synpunkter och erfarenheter från det civila samhällets organisationer. För att så många perspektiv som möjligt skulle kunna representeras valde utredningen att dela upp det civila samhället i olika sektorer som var för sig bjöds in till samråd. Under 2018 genomfördes samråd med ungdomsorganisationer, studieförbund, folkhögskolor, biståndsorganisationer, etniska organisationer, idrottsförbund, sociala organisationer, allmänna samlingslokaler, kvinnoorganisationer, landsbygdsorganisationer och kooperativ. Utredningen har också haft möten med ett antal organisationsrepresentanter från t.ex. Frivilligorganisationernas Insamlingsråd (FRII), organisationen Civilsamhällets organisationer i samverkan (Civos) och Sveriges förenade studentkårer. I början av 2019 deltog utredningen i ett samråd med länsbildningsförbunden. Sammantaget har utredningen träffat cirka 210 organisationsrepresentanter. Därutöver genomförde utredningen ett samråd under Partsgemensamt forums särskilda möte den 12 september 2018 om demokrati och ett samråd under MUCF:s nationella konferens den 28 november 2018.

Utredningen genomförde den 20 mars 2019 ett återkopplande samråd med ett antal av de organisationer som deltagit i tidigare samråd.

### **2.4.3 Enkät om demokrativillkor i den kommunala bidragsgivningen**

Utredningen har i samarbete med SKL genomfört en enkät om demokrativillkor i den kommunala bidragsgivningen. Enkäten gick ut till samtliga kommuner och regioner under månaderna maj till augusti 2018. Svarsfrekvensen var 70 procent. Enkäten innehöll frågor om vilka demokrativillkor som tillämpas och eventuella utmaningar i tillämpningen. Ett flertal öppna frågor gav kommuner och regioner möjligheter att framföra synpunkter om demokrativillkor till utredningen. Resultaten av enkäten redovisas i avsnitt 5.4 och 6.3.

## 3 Om det civila samhället

### 3.1 Inledning

Utredningens huvudsakliga uppgift är enligt direktiven att se över de demokrativillkor som finns i de förordningar som styr den statliga bidragsgivningen till civilsamhällets organisationer. För att få en förståelse för målgruppen för den statliga bidragsgivningen ges i detta kapitel en övergripande redogörelse för det civila samhället. Den omfattar definitioner av det civila samhället och en beskrivning av det civila samhällets verksamheter och aktörer. Kapitlet innehåller också en redogörelse för det civila samhällets roller och betydelse i samhället och för demokratin samt för hur politiken för det civila samhället har utvecklats över tid.

### 3.2 Om det civila samhället

#### 3.2.1 Begreppet det civila samhället

Det civila samhället beskrivs i allmänhet som en sfär mellan stat, näringsliv, familj och privat hushåll. I propositionen *En politik för det civila samhället* definieras det civila samhället som ”en arena, skild från staten, marknaden och det enskilda hushållet, där människor, grupper och organisationer agerar tillsammans för gemensamma intressen”. Enligt propositionen agerar det civila samhällets aktörer huvudsakligen utifrån ett ideellt syfte såsom allmännyttan eller medlemsnyttan. De kan ha anställd personal, men skiljer sig från näringslivets aktörer genom att de inte delar ut vinst till medlemmarna, ägare eller annan person utan att de återinvesterar det eventuella överskottet i verksamheten (prop. 2009/10:55 s. 28 och 46 f.).

Det civila samhällets aktörer består till stor del av olika typer av ideella föreningar och i dagligt tal benämns det civila samhället ibland

som föreningslivet. Det civila samhället omfattar emellertid andra typer av organisationer och sammanslutningar såsom trossamfund, ekonomiska föreningar och samfällighetsföreningar. Även mer informella och öppna former av organisering ryms inom begreppet såsom nätverk, uppprop och andra samverkansformer som inte är juridiska personer.

Begreppet det civila samhället fick genomslag under 1990-talet och i och med propositionen 2009 fick det politikområde som tidigare kallats folkrörelsepolitiken benämningen politiken för det civila samhället. Denna förändring motiverades delvis av att nya organisationsformer uppstått som inte helt och fullt tog sig uttryck som traditionella folkrörelser. Begreppet det civila samhället ansågs dessutom vara vidare, fokusera på organisationens villkor och vara mer inkluderande än begreppet folkrörelse, vilket inte sällan associeras med de rörelser som uppkom innan demokratins genombrott såsom arbetar-, nykterhets- och frikyrkorörelserna. Dessutom användes uttrycket *civil society* ofta i internationella sammanhang.

Även begreppet ideell sektor har använts, men det är ett begrepp som inte anses omfatta vissa organisationer som bedriver en ekonomisk verksamhet. Enligt Utredningen för ett stärkt civilsamhälle finns det en stark uppslutning bakom begreppet det civila samhället inom sektorn. Däremot har det uttryckts önskemål inom myndigheter, kommuner och regioner om ett tydligare och mer entydigt begrepp för att lättare kunna dra gränsen mellan olika typer av organisationer. Utredningen ansåg emellertid att det inte fanns anledning att ändra den definition som framförts i propositionen även om det skulle kunna finnas behov av att ge exempel på de olika organisationer som det civila samhället består av (SOU 2016:13 s. 64).

För att kunna identifiera och avgränsa idéburna aktörer från andra aktörer i välfärdsverksamheter och andra närliggande offentligt finansierade eller subventionerade verksamheter tillsatte regeringen i juni 2018 en utredning med uppdrag att ta fram ett förslag på en tydlig definition av idéburna aktörer (dir. 2018:46).

### 3.2.2 Verksamheter inom det civila samhället

Det civila samhället utgörs i regel av individer som organiserar sig utifrån gemensamma intressen, identitet eller behov. Det kan röra sig om en organisering för att upprätthålla en särskild aktivitet såsom kultur, religion, friluftsliv eller idrott. Det kan också vara en organisering för att upprätthålla en gemenskap eller identitet, vilket ofta är fallet för etniska föreningar. En stor del av organiseringen sker i syfte att göra insatser för en särskild grupp eller för att påverka särskilda sakfrågor, t.ex. organisationer inom miljö-, freds-, nykterhets- eller arbetarrörelsen eller organisationer som verkar för hälsofrågor, jämställdhet eller antidiskriminering. Vidare kan det vara fråga om ungdoms-, äldre-, kvinno-, patient- eller brukarorganisationer. Därutöver kan en organisering ske för olika intressefrågor såsom bransch-/yrkesorganisationer och fackföreningar.

Ett flertal organisationer har uppstått och upprätthålls genom att de utför verksamheter som kan ses som komplement, ersättning eller alternativ till förvaltning och offentlig sektor. Det rör sig bl.a. om föreningar som får ersättning för vissa förvaltningsuppgifter såsom frivilliga försvarsorganisationer, vägföreningar eller Sjöräddningssällskapet. Det är också vanligt att ideella organisationer övertagit verksamheter som tidigare bedrivits i offentlig regi, t.ex. när det gäller vård, skola och omsorg eller idrotts- eller kulturanläggningar. Ett flertal civilsamhällesorganisationer har bildats för att utföra sociala insatser eller för att bedriva folkbildning. Några av dessa organisationer uppstod i en tid då det inte fanns offentlig verksamhet som kunde tillgodose vissa sociala behov i samhället medan andra har uppkommit under senare tid vid sidan av den offentliga välfärden. Den del av civilsamhället som levererar välfärdstjänster benämns ibland som idéburna aktörer, den sociala ekonomin eller den tredje sektorn, vilket beskriver dess position mellan stat och näringsliv. I vissa avseenden är gränsdragningen mellan det civila samhället, det enskilda hushållet, näringsliv och offentlig sektor inte helt tydlig, vilket i synnerhet är fallet när civilsamhällesorganisationer agerar som leverantörer eller producenter av vissa tjänster.

SCB gör en kategorisering av det civila samhällets huvudsakliga verksamheter utifrån International classification of Non-profit organisations – ICNPO. Dessa verksamheter är rekreation och kultur; utbildning och forskning (inkl. folkbildning); hälsa; social trygghet;

miljö och djurskydd; social och samhällelig utveckling; opinionsbildning och politik; stiftelser och insamlade verksamheter; internationell verksamhet; religiös verksamhet samt bransch-/yrkesorganisationer och fackföreningar. De vanligaste föreningarna är enligt SCB bostadsrätts- och hyresgästföreningarna följt av föreningar inom rekreation och kultur där idrottsföreningarna ingår. Enligt propositionen *En politik för det civila samhället* utesluts bostadsrättsföreningar från begreppet det civila samhället eftersom sådana föreningar inte har ett ideellt eller allmännyttigt syfte, men gränserna för vilka ekonomiska föreningar som bör inkluderas i begreppet är inte helt klara (prop. 2009/10:55 s. 14).

Enligt en undersökning av Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor (MUCF – tidigare Ungdomsstyrelsen) om det civila samhällets villkor svarade över 80 procent av de föreningar som tillfrågats att ett viktigt syfte med verksamheten var att främja sociala relationer mellan människor. Andra viktiga syften var att bedriva en verksamhet som tar ett socialt eller miljömässigt ansvar, att förbättra livsvillkoren för sina medlemmar eller att underlätta eller möjliggöra utövandet av ett fritidsintresse eller en hobby. Relativt få civilsamhällesorganisationer svarade att de bedriver verksamhet på uppdrag av det offentliga (MUCF 2016). Enligt SCB utförde 2 446 organisationer kommun- och regionköpta tjänster inom vård, skola och omsorg 2016. Dessa utgör knappt tre procent av samtliga ekonomiskt aktiva organisationer i det civila samhället. Det civila samhällets organisationer stod för knappt 23 procent av det totala antalet privata utförare inom vård, skola och omsorg (SCB 2018).

### 3.2.3 Det civila samhällets aktörer

Det civila samhällets aktörer inbegriper alla sammanslutningar som är organiserade utanför offentlig sektor och näringsliv och som inte har som mål att skapa vinst för medlemmarna eller några andra aktörer. De ska ha ett allmännyttigt syfte eller ett syfte att möta behov eller intressen bland medlemmarna själva. Det civila samhällets aktörer består huvudsakligen av formaliserade organisationer varav de vanligaste är ideella föreningar, registrerade trossamfund, stiftelser, ekonomiska föreningar, aktiebolag med särskild vinstutdelningsbegränsning samt samfälligheter och samfällighetsföreningar.



Utöver de speciallagar som reglerar respektive associationsform och deras verksamhet finns särreglering i annan lagstiftning, t.ex. i skattehänseende, för att skapa goda förutsättningar för verksamheten. Nedan redogörs översiktligt för dessa associationsformer och relevant lagstiftning.

Enligt SCB fanns det 2016 sammanlagt 251 000 ideella föreningar inom det civila samhället. Uppgifterna om antalet ideella föreningar omfattar även bostadsrättsföreningar (SCB 2016). Dock omfattas enbart organisationer med ett organisationsnummer och antalet är därför inte fullständigt. Det ska noteras att det civila samhället omfattar en mångfald av aktörer varav en del är små och kan bestå av så få som två personer medan andra är stora och kan ha flera tusen medlemmar och en omfattande ekonomisk aktivitet. Utöver de formella organisationerna kan det civila samhället bestå av en icke-formell organisering som inte är juridiska personer, t.ex. nätverk eller upprop, och som inte heller omfattas av den statistik som SCB sammanställer.

### *Ideella föreningar*

Den vanligaste associationsformen inom civilsamhället är den ideella föreningen. De ideella föreningarna utgör runt två tredjedelar av organisationerna inom det civila samhället som har organisationsnummer och som kan räknas som ekonomiskt aktiva (SCB 2016). De ideella föreningarna utgörs av allt från fackföreningar, branschorganisationer, politiska partier och idrottsklubbar till hemslöjdsföreningar.

Det finns ingen lag som reglerar ideella föreningars uppkomst, verksamhet eller upphörande. En ideell förening behöver inte registreras utan blir en juridisk person när ett antal individer eller juridiska personer kommer överens om att genom föreningen samverka för en gemensam målsättning. Samverkan måste formaliseras i stadgar som ska innehålla föreningens namn och ändamål samt bestämmelser om hur beslut i föreningens angelägenheter ska fattas. En ideell förening bör vidare ha någon form av styrelse eller ledningsorgan som kan företräda föreningen. Rätt till medlemskap föreligger inte generellt i ideella föreningar (Hemström 2011 s. 22 f. och 97).

Enligt lagen (1974:174) om identitetsbeteckning för juridiska personer m.fl. ska organisationsnummer fastställas för en ideell förening om den själv begär det eller om en statlig myndighet påkallar

det. Det är med andra ord inte obligatoriskt för ideella föreningar att ha ett organisationsnummer. För de ideella föreningar som önskar eller behöver det, t.ex. på grund av att de ska bedriva försäljning eller ta emot bidrag, kan ett organisationsnummer tilldelas av Skatteverket. De bedömningar Skatteverket har att göra vid tilldelning av organisationsnummer till ideella föreningar innebär enbart en formell prövning av om en juridisk person uppstått eller inte.

För ideella föreningar gäller enligt inkomstskattelagen (1999:1229) en inskränkt skattskyldighet om de har ett allmännyttigt ändamål och dessutom uppfyller ett verksamhetskrav, ett fullföljdskrav samt ett öppenhetskrav. Med allmännyttigt ändamål avses ett ändamål som främjar idrott, kultur, miljövard, omsorg om barn och ungdom, politisk verksamhet, religiös verksamhet, sjukvård, social hjälpverksamhet, Sveriges försvar och krisberedskap i samverkan med myndighet, utbildning, vetenskaplig forskning eller en annan likvärdig verksamhet (7 kap. 4 § inkomstskattelagen). Verksamhetskravet innebär att verksamheten uteslutande eller så gott som uteslutande ska tillgodose det allmännyttiga ändamålet. Fullföljdskravet innebär att det allmännyttiga ändamålet ska fullföljas genom att avkastningen i tillräckligt stor omfattning delas ut eller på annat sätt används för ändamålet. Öppenhetskravet innebär att inte någon får vägras inträde som medlem om det inte finns särskilda skäl för det. Den inskränkta skattskyldigheten innebär att föreningen befrias från skatt på kapitalinkomster och under vissa förutsättningar även från skatt på inkomst av rörelse och fastighet. Ideella föreningar som är skattebefriade för inkomst av rörelse och fastighet är i samma omfattning befriade från mervärdesskatt enligt mervärdesskattelagen (1994:200).

Ideella föreningar undantas även från den bokföringsskyldighet som enligt bokföringslagen (1999:1078) gäller för alla juridiska personer. Bokföringsskyldighet uppkommer dock om föreningen har tillgångar vars värde överstiger 1,5 miljoner kronor, om den bedriver näringsverksamhet eller är moderföretag i en koncern.

Ideella föreningar är inte myndigheter och som huvudregel gäller därför inte handlingsoffentlighet enligt tryckfrihetsförordningen i deras verksamhet. Vissa icke offentliga organ har tilldelats uppgifter som medför att en insyn i verksamheten ansetts motiverad. Vilka dessa organ är framgår av bilaga till offentlighets- och sekretesslagen

(2009:400). Handlingsoffentlighet gäller hos bl.a. Sveriges Riksidrottsförbund, Folkbildningsrådet, Studieförbundet SISU Idrottsutbildarna samt Svenskt Friluftsliv i deras verksamheter som gäller fördelning av statsbidrag.

### *Registrerade trossamfund*

Registrerade trossamfund är en associationsform som infördes genom lagen (1998:1593) om trossamfund. Lagstiftningen, som trädde i kraft den 1 januari 2000, tillkom som ett led i att relationen mellan Svenska kyrkan och staten ändrades. Innan dess verkade de flesta trossamfund som ideella föreningar eller stiftelser och även i dag finns organisationer som bedrivs för religiösa ändamål utan att vara registrerade trossamfund. År 2014 fanns det 2 374 registrerade trossamfund, varav ett flertal var organisatoriska enheter i ett större trossamfund, dvs. församlingar eller lokalföreningar.

Kraven för registrering överensstämmer i allt väsentligt med vad som enligt rättspraxis krävs för att bilda en ideell förening. Beslut om registrering fattas av Kammarkollegiet efter begäran av ett trossamfund. Ett registrerat trossamfund ska ha stadgar som bestämmer trossamfundets ändamål och hur beslut fattas om trossamfundets angelägenheter, samt en styrelse eller motsvarande organ. Registrering ger trossamfundet rättskapacitet, ett skydd av namnet samt möjliggör att få statlig hjälp att beräkna och ta in medlemsavgifter. Enligt förslag från Utredningen om översyn av statens stöd till trossamfund ska registrering som trossamfund också vara ett krav för att trossamfund ska bli statsbidragsberättigade (SOU 2018:18 s. 264). För registrerade trossamfund gäller samma regler om inskränkt skattskyldighet för inkomstskatt, befrielse från mervärdesskatt och bokföringsskyldighet som för ideella föreningar.

### *Stiftelser*

En stiftelse är en juridisk person som, till skillnad från föreningar och bolag, varken har medlemmar eller ägare. Den förvaltar en ekonomisk förmögenhet, som en eller flera stiftare i form av fysiska eller juridiska personer har avsatt för ett särskilt ändamål. Till skillnad

från ideella föreningar är stiftelser starkt bundna till stiftelseförordnande som bl.a. styr organisationens och verksamhetens inriktning, hur förmögenheten ska användas och vem eller vilka som kan få ta emot förmåner från stiftelsen. En stiftelse ska förvaltas av en styrelse eller en förvaltare. Stiftelser är därför inte demokratiskt uppbyggda, men kan ändå bedriva en verksamhet som har ett ideellt eller allmännyttigt ändamål. Även stiftelser som genererar ett ekonomiskt överskott kan ses som en del av det civila samhället om avkastningen återförs till ett allmännyttigt ändamål.

Enligt stiftelselagen (1994:1220) finns det fyra former av stiftelser: vanliga stiftelser (som delas in i avkastningsstiftelser och verksamhetsstiftelser), insamlingsstiftelser, kollektivavtalsstiftelser samt pensions- och personalstiftelser som regleras av lagen (1967:531) om tryggnad av pensionsutfästelse m.m. Enligt propositionen *En politik för det civila samhället* är det vanliga stiftelser och insamlingsstiftelser som är relevanta i förhållande till det civila samhället (prop. 2009/10:55 s. 13). Enligt SCB finns det 21 517 stiftelser i Sverige. De flesta är avkastningsstiftelser. Alla stiftelser står under tillsyn av en länsstyrelse.

Stiftelser som uppfyller i inkomstskattelagen uppställda ändamåls-, verksamhets- och fullföljdskrav är inskränkt skattskyldiga på så sätt att de är befriade från skatt på kapitalinkomster. Det krävs således inte att stiftelser uppfyller det öppenhetskrav som gäller för ideella föreningar och registrerade trossamfund. En i övrigt skattebefriad stiftelse ska dock alltid betala skatt för rörelseinkomster och fastighetsinkomster och för stiftelser finns ingen särreglering beträffande mervärdesskatt. Stiftelser undantas från bokföringsskyldighet under samma förutsättningar som gäller för ideella föreningar och registrerade trossamfund, med det undantaget att bokföringsskyldighet alltid föreligger för vissa i bokföringslagen uppräknade stiftelser, bl.a. insamlingsstiftelser och kollektivavtalsstiftelser. Handlingsoffentlighet gäller hos vissa stiftelser enligt bilagan till offentlighets- och sekretesslagen, t.ex. Stiftelsen Svenska institutet och Stiftelsen Svenska Filminstitutet som båda fördelar statsbidrag.

### *Ekonomiska föreningar*

En ekonomisk förening är enligt lagen (2018:672) om ekonomiska föreningar en förening vars mål är att genom en ekonomisk verksamhet främja medlemmarnas ekonomiska intressen. Medlemmarna deltar antingen som konsumenter eller andra förbrukare, som leverantörer, med egen arbetsinsats, genom att begagna föreningens tjänster eller på annat liknande sätt. De flesta ekonomiska föreningar, t.ex. bostadsrättsföreningar, har inte ett allmännyttigt eller ideellt syfte och kan därför inte anses vara del av det civila samhället. Däremot finns det flera ekonomiska föreningar som både syftar till att främja medlemmarnas ekonomiska intressen och har ideella ändamål och därmed räknas till det civila samhället.

Det finns också ekonomiska föreningar som består av personal och brukare som driver verksamhet med sociala och allmännyttiga målsättningar. Det kan vara verksamheter som bedrivs i kooperativa former och där föreningens medlemmar, brukare och personal har möjlighet att delta i och påverka verksamheten. Det gäller t.ex. förskolor som bedrivs som föräldrakooperativ. Dessa föreningar kallas ibland för nykooperationen. Enligt propositionen *En politik för det civila samhället* måste det avgöras från fall till fall om en ekonomisk förening eller ett kooperativ tillhör det civila samhället eller inte (prop. 2009/10:55 s. 15). Ekonomiska föreningar ska registreras i Bolagsverkets föreningsregister. Vid registreringen blir föreningen juridisk person och får organisationsnummer. För ekonomiska föreningar föreligger alltid bokföringsskyldighet oavsett om de bedriver näringsverksamhet eller ej.

### *Aktiebolag med särskild vinstutdelningsbegränsning*

En organisationsform som också kan räknas till det civila samhället är aktiebolag med särskild vinstutdelningsbegränsning. Dessa aktiebolag kännetecknas av att verksamheten drivs i ett annat syfte än att ge aktieägarna vinst, och företagsformen är därmed särskilt anpassad för verksamheter som inte drivs i vinstsyfte. Reglerna för dessa bolag är verksamhetsneutrala. Organisationsformen är vanligt förekommande bland företag som tagit över verksamheter som tidigare drevs i offentlig regi, t.ex. inom hälso- och sjukvårdssektorn. Genom reglernas utformning får endast en begränsad vinstutdelning ske och

på så sätt försäkras det att avkastningen återinvesteras i verksamheten. Enligt Utredningen för ett stärkt civilsamhälle har denna typ av bolag också bildats för att tillgodose vissa lokala intressen (SOU 2016:13 s. 69).

### *Samfälligheter och samfällighetsföreningar*

En organisationsform som också kan räknas till det civila samhället är samfälligheter och samfällighetsföreningar. Det rör sig om rättigheter eller egendom, t.ex. mark, vatten eller anläggningar, som ägs gemensamt av flera fastigheter. Samfälligheten kan antingen förvaltas direkt av delägarna eller av en särskilt bildad samfällighetsförening. En samfällighetsförening bildas enligt lagen (1973:1150) om förvaltning av samfälligheter och kan ha till syfte att t.ex. förvalta enskilda vägar, lekplatser, grönytor eller bredband. Sådana föreningar kan drivas med ett vinstdrivande eller allmännyttigt intresse. En samfällighetsförening är en juridisk person som har ett organisationsnummer. Samfällighetsföreningar ska registreras hos Lantmäteriet som håller det s.k. samfällighetsföreningsregistret.

I samfälligheter åvilar skattskyldighet till inkomstskatt som huvudregel delägarna oavsett om samfälligheten är delägarförvaltd eller föreningsförvaltd. En samfällighetsförening som förvaltar en samfällighet som åsatts ett särskilt taxeringsvärde utgör dock ett särskilt skattesubjekt och ska betala inkomstskatt för vinst i verksamheten. Samfälligheter som är föreningsförvaltade och som enbart bedriver verksamhet för att tillgodose delägarfastigheternas behov är inte skattskyldiga till mervärdesskatt. Om föreningen i mer än ringa omfattning omsätter varor eller tjänster uppkommer skattskyldighet om omsättningen är skattepliktig. Delägarförvaltade samfälligheter är skattskyldiga till mervärdesskatt för delägarfastigheter som är näringsfastigheter om samfälligheten bedriver mervärdesskattepliktig verksamhet.

### **3.2.4 Föreningsaktivitetens omfattning**

Det svenska samhället kan beskrivas som ett föreningssamhälle. Nära 6,3 miljoner personer, eller 77,5 procent av Sveriges befolkning över 16 år, var 2014 medlem i en eller flera föreningar (SCB 2016). Antalet

medlemskap var totalt sett runt 21 miljoner, vilket innebär att många är medlemmar i flera föreningar. Det är 39 procent av svenskarna som är aktiva i en förening. Enligt SCB har föreningsaktiviteten minskat något. Andelen svenskar som är medlemmar i minst en förening minskade med tio procentenheter mellan 2000 och 2010 medan andelen föreningsaktiva minskade med fem procentenheter (SCB 2011).

Det finns samtidigt studier som pekar på att föreningslivet fortsatt är starkt. Den befolkningsstudie som Ersta Sköndal Bräcke högskola genomför med jämna mellanrum visar t.ex. att engagemanget inom det civila samhället inte har minskat drastiskt sedan mätningarna började på 1990-talet. Enligt denna studie hade över 53 procent av befolkningen arbetat ideellt under 2014 och av dessa hade drygt en tredjedel något styrelseuppdrag (von Essen m.fl. 2015).

Både befolkningsstudien och SCB:s undersökningar visar att det finns skillnader i befolkningen när det gäller engagemanget i civilsamhällesorganisationer. Män är något mer föreningsaktiva än kvinnor, vilket delvis kan förklaras av att idrottsrörelsen fortfarande domineras av män. Det är färre unga som deltar aktivt i en förening och detsamma gäller för personer som är utrikesfödda och för personer med låg utbildning.

Flera studier beskriver en förändring av det ideella engagemanget under senare år. Några forskare framhåller att en tilltagande professionalisering har skett inom det civila samhället och att flera av de stora traditionella folkrörelserna har blivit alltmer institutionaliserade. Samtidigt är engagemanget i dag mera kortvarigt och spontant och i mindre utsträckning inriktat på specifika organisationer. Nya rörelser och organisationer med en plattare, mindre hierarkisk och mindre formaliserad organisations- och styrningsform har uppkommit. Medlemskapet har blivit allt mer informellt och medlemmarna har mindre betydelse vid utformande av organisationens verksamhet (Harding 2012). Denna utveckling har delvis drivits fram av internet som gjort det möjligt att inkludera fler personer i lösare nätverk och gemenskaper, men också av att det är nya frågor som ger upphov till ett engagemang och organisering. Ur det perspektivet kan den informella organiseringen vara ett kännetecken på nyuppkomna rörelser snarare än nya organisationsformer.

Däremot är de organisationer som engagerar flest svenskar alljämnt formella och traditionella föreningar såsom Svenska kyrkan

med cirka 6 miljoner medlemmar, fackföreningar eller företagarorganisationer med drygt 3,8 miljoner medlemmar och idrotts- eller friluftsföreningar med 2,4 miljoner medlemmar (SCB 2016).

### *Den ekonomiska aktiviteten inom det civila samhället*

Det civila samhället utgör en ansevärd del av samhällsekonomin. År 2016 var den totala produktionen inom det civila samhället enligt SCB 235 miljarder kronor (SCB 2018). Betalningar från offentlig förvaltning stod för 33 miljarder av produktionen medan förädlingsvärdet uppgick till 136 miljarder kronor. Det innebär att det civila samhällets bidrag till Sveriges BNP var 3,1 procent. Ungefär 95 000 av organisationerna inom det civila samhället är ekonomiskt aktiva, vilket t.ex. innebär att de har anställda, betalar ut löner, har intäkter eller tillgångar. Nära 35 procent av den ekonomiska verksamheten utgörs av bostadsrätts- och hyresgästföreningar och samfälligheter av vilka flertalet i egentlig mening inte räknas till det civila samhället. En stor del av den totala ekonomin utgörs av religiös verksamhet, utbildning och forskning samt rekreation och kultur.

År 2016 uppgick det totala antalet förvärsarbetande inom det civila samhället till drygt 190 000 personer. Av dessa var 37 procent anställda inom ideella föreningar och de flesta inom föreningar som bedrev religiös verksamhet, utbildning, forskning, rekreation eller kultur. Av de förvärsarbetande inom det civila samhället var 60 procent kvinnor (SCB 2018).

Det ska tilläggas att en stor del av det arbete som utförs inom det civila samhället utgörs ideellt oavlönat arbete. Enligt Ersta Sköndal Bräcke högskolas befolkningsstudie gjorde 53 procent av befolkningen mellan 16 och 84 år någon form av ideella insatser under 2014. De aktiva arbetade i genomsnitt 15 timmar ideellt per månad (von Essen m.fl. 2015).

## **3.3 Det civila samhällets roller och betydelse**

Det civila samhällets aktörer fyller utifrån den verksamhet som de bedriver olika funktioner för enskilda och för samhället i stort. Enligt propositionen *En politik för det civila samhället* går det på ett förenklat sätt att säga att det civila samhällets organisationer har tre



huvudsakliga roller (prop. 2009/10:55 s. 44). Dessa beskrivs som röstbärare och opinionsbildare, som serviceproducent och som utförare och leverantör av tjänster. Skillnaderna mellan dessa roller är inte alltid helt klara och ofta överlappar de varandra. Den roll som i propositionen framställs som viktigast är rollen som röstbärare och opinionsbildare. Av målsättningen för politiken för det civila samhället framgår att villkoren för det civila samhället som en central del av demokratin ska förbättras. Det kan mot bakgrund av utredningens uppdrag att ta fram demokrativillkor i bidragsgivning finnas anledning att ge en mera djupgående beskrivning av det civila samhällets betydelse för demokratin.

### 3.3.1 Det civila samhällets betydelse för demokratin

Ett självständigt och starkt civilsamhälle beskrivs ofta som en grundbult i ett demokratiskt samhälle. Att medborgare fritt kan gå samman, organisera sig och med gemensam kraft kanalisera sina intressen till de politiska beslutsfattarna är en förutsättning för en fungerande demokrati. Föreningsfriheten är därför en fundamental rättighet i en demokrati. Den garanterar medborgarnas rätt att sluta sig samman för allmänna och enskilda syften, den s.k. positiva föreningsfriheten, men skyddar också medborgare mot tvång att tillhöra en förening, den s.k. negativa föreningsfriheten (se avsnitt 7.3). En annan central demokratisk rättighet är yttrandefriheten som är avgörande för det civila samhällets organisationers möjligheter att bilda opinion. Vidare är det civila samhällets verksamhet nära förknippad med mötes- och demonstrationsfriheten liksom med religionsfriheten. Organiseringen inom det civila samhället har också ett värde för att upprätthålla respekten för mänskliga rättigheter. Det är ofta civilsamhällets organisationer som uppmärksammar och reagerar när mänskliga rättigheter kränks eller hotas.

I den historiska process som ledde fram till vårt demokratiska styrelseskick har det civila samhället haft en central roll. Demokratins utveckling i Sverige är nära förknippad med framväxten av ett civilsamhälle under 1800-talet. Det var genom att människor kom samman och engagerade sig i rösträttsrörelsen som allmän och lika rösträtt till slut infördes. En organisation med avgörande betydelse för den allmänna rösträtts införande var Landsföreningen för

kvinnans politiska rösträtt som samlade kvinnor från olika organisationer.

Folkrörelser såsom nykterhets-, frikyrko-, kvinno- och arbetarrörelsen har haft stor betydelse för att politiska och sociala rättigheter fått genomslag i samhället. Genom kvinnorrörelsen har jämställdheten stärkts inom i stort sett alla delar av samhällslivet, t.ex. gällande politiskt inflytande, rätten till arbete och rätten till kroppslig integritet. Den ideella organiseringen har även varit viktig för religionsfrihetens infriande och för reformer gällande arbetsrätt, miljöskydd och hbtq-rättigheter m.m. Därutöver har den folkbildning som organiseras inom folkrörelserna bidragit till att lägga grunden för en demokratisk kultur genom att bl.a. sprida kunskap om rättigheter, demokratiska mötesformer och beslutsfattande. Flera av de i dag etablerade politiska partierna växte också fram ur folkrörelserna.

Det civila samhällets betydelse för demokratin har beskrivits i flera utredningar. Enligt Demokratiutredningen kan det civila samhället ha en vertikal roll i demokratin på så sätt att olika typer av sammanslutningar kan aggregera och kanalisera medborgarnas intressen och fungera som en motvikt till offentlig maktutövning. Det kan också ha en horisontell kapacitet genom att föreningslivet lär enskilda att samarbeta och utveckla ett ömsesidigt förtroende för varandra. Inom föreningslivet kan medlemmarnas åsikter jämkas samman till gemensamma idéer och strävanden. Beslut fattas gemensamt och deltagarna tvingas ta ett gemensamt ansvar (SOU 2000:1 s. 195). På så sätt kan ett engagemang inom det civila samhället leda till att den ömsesidiga tilliten mellan människor stärks. Föreningslivet kan skapa sociala sammanhang som får människor att hitta sig själva och hitta fram till varandra. Det civila samhället kan på detta sätt erbjuda gemenskap, antingen genom att människor söker sig till föreningslivet och andra sociala nätverk eller som en sidofunktion i organisationer med andra syften. Gemenskapen kan tänkas bidra dels till individernas välbefinnande, dels till den samhälleliga sammanhållningen (Harding 2012).

I demokratipropositionen, *Demokrati för det nya seklet*, framhöll regeringen medborgarsammanslutningarnas betydelse när det gäller att utveckla, fördjupa och bredda demokratin. Enligt propositionen kan sammanslutningarna också ge makt åt i dag underrepresenterade grupper i samhället, vilket kan bidra till att bekämpa utanförskap

(prop. 2001/02:80 s. 34). Det civila samhället kan på så sätt ha en funktion som demokratiskola och vara en plats där människor lär sig och praktiserar demokratiska färdigheter och värderingar, men även en plats som erbjuder offentliga rum och därmed kan öka medborgarnas handlingsutrymme.

Det civila samhällets roll som röstbärare, opinionsbildare och motvikt till den offentliga maktutövningen betonades särskilt i propositionen *En politik för det civila samhället*. Enligt denna utgör det civila samhället en arena där argument och åsikter får mötas och där den offentliga makten står under ständig extern uppsikt och granskning (prop. 2009/10:55 s. 48). Även Utredningen om ett stärkt civilsamhälle lyfter det civila samhällets betydelse för demokratin och anser att det är viktigt att det offentliga Sverige, på såväl statlig som kommunal nivå, aktivt värnar civilsamhällets självständighet i dess röstbärande roll (SOU 2016:13 s. 119).

### *Betydelsen av demokratiskt uppbyggda organisationer*

Av betänkandet *En palett för ett stärkt civilsamhälle* framgår att underliggande i diskussionen om civilsamhällets roll i demokratin är föreställningen om organisationer som är demokratiskt uppbyggda och välvilliga (SOU 2016:13 s. 112). Organisationer som inte ger medlemmar möjligheter att påverka verksamheten och delta i val av styrelse m.m., kan inte på samma sätt som demokratiskt uppbyggda föreningar kanalisera enskilda individers intressen och åsikter. De kan inte heller på det sätt de är organiserade bidra till en demokratisk skolning.

Även om den större delen av det civila samhället i Sverige är organiserad enligt en traditionell och demokratisk föreningsmodell finns det exempel på föreningar som inte ger medlemmarna några möjligheter att påverka verksamheten och som inte har ett öppet medlemskap. Det är till exempel fallet med flera trossamfund och ordenssällskap. Enligt Utredningen om översyn av statens stöd till trossamfund är emellertid de flesta trossamfund organiserade enligt en traditionell föreningsmodell, även om det finns trossamfund som har en hierarkisk och odemokratisk beslutsordning (SOU 2018:18 s. 153 ff. och 157 f.). I några trossamfund tvingas medlemmar att underkasta sig religiösa påbud som begränsar deras möjligheter att

delta i samhällslivet och demokratin. Det är också ett flertal trossamfund som inte tillåter kvinnor eller personer som är öppet homosexuella att ta rollen som religiös företrädare.

Vissa organisationsformer inom det civila samhället – stiftelser och aktiebolag med särskild vinstutdelningsbegränsning – är i sig inte demokratiskt uppbyggda. Detta innebär inte att sådana organisationer behöver vara problematiska ur ett demokratiskt perspektiv. De kan, liksom trossamfunden, bedriva en verksamhet som är allmännyttig och som har betydelse för demokratin. Däremot går det inte att säga att denna organisering i sig har ett värde för demokratin.

Under senare år har det också blivit vanligare med en mindre formaliserad organisering i nätverk eller upprop. Även om organisationer och nätverk som saknar en demokratisk struktur inte kan ge en demokratisk skolning på samma sätt som traditionella föreningar kan de lyfta särskilda frågor och kanalisera dem till beslutsfattare. Att det finns föreningar och organisationer som inte är demokratiskt uppbyggda visar dock på att det inte är givet att alla aktörer inom det civila samhället bidrar till demokratin.

### *Verksamheter i strid med demokratins idéer*

Även om de flesta verksamheter inom det civila samhället bedrivs med ett allmännyttigt ändamål finns det ett fåtal organisationer vars verksamhet inte kan anses vara förenlig med samhällets grundläggande värderingar. Det kan vara organisationer som utövar, accepterar eller stödjer våld för att främja ett ideologiskt, politiskt eller religiöst motiverat mål. Det kan också vara fråga om organisationer som utnyttjar yttrande- och föreningsfriheten för icke-demokratiska ändamål, som inte accepterar en demokratisk samhällsordning eller som bedriver en verksamhet som står i strid med principen om allas lika värde. Vidare finns det organisationer vars verksamhet visserligen inte tydligt bedrivs i strid med demokratins idéer, men som genom sina aktiviteter ändå påverkar det demokratiska samtalet eller legitimiteten för myndigheter och rättsstat negativt. Det kan t.ex. vara organisationer som sprider falska nyheter eller som ifrågasätter evidensbelagd vetenskap, såsom vaccinneståndare eller klimatförnekare.

När det kommer till den våldsbejakande extremismen bedömer Säkerhetspolisen att det huvudsakligen finns tre extremistmiljöer i

Sverige: den autonoma miljön, vitmaktmiljön och den våldsbejakande islamistiska miljön. I den lägesbeskrivning av de våldsbejakande extremistmiljöerna som sammanställdes på uppdrag av Justitiedepartementet 2014 är organiseringen inom extremistmiljöerna sällan formaliserad utan det rör sig främst om enskilda individer och lösa nätverk (Ds 2014:4). Inom vitmaktmiljön och den högerextrema miljön finns det däremot ett antal mer eller mindre formella organisationer. Enligt den lägesbild som gavs i delbetänkandet av den nationella samordnaren mot våldsbejakande extremism framgår att några organisationer har etablerat sig inom den högerextrema miljön, varav Nordiska motståndsrörelsen har varit framträdande under senare år (SOU 2016:92). Några av de webbsajter som beskrivs som högerextrema och vars utgivare åtalats för hets mot folkgrupp, såsom Nordfront, drivs av ideella föreningar (Sköld m.fl. 2017a). Sverige har också fått kritik av FN:s rasdiskrimineringskommitté för att inte förbjuda rasistiska organisationer. Frågan har varit föremål för utredning och enligt den svenska bedömningen skulle ett sådant förbud stå i strid med förenings- och yttrandefriheten. Därutöver anses gällande lag rörande hets mot folkgrupp vara en mer effektiv åtgärd mot sådana främlingsfientliga uttryck (Swedish Government 2012 och 2017).

Utöver rasistiska organisationer finns det exempel på en organisering till stöd för våldsbejakande islamistisk extremism och terrorism. Även om denna form av extremism enligt Säkerhetspolisen inte är formellt organiserad finns det exempel på föreningar och församlingar som uttryckt stöd för extremistgrupperingar såsom Islamiska staten (Sandelin 2016; Järvestad m.fl. 2015; Gustafsson m.fl. 2017; MUCF 2018). I Göteborg genomfördes en översyn av föreningsbidragen efter att förvaltningen fått information från polis och civilsamhället om föreningar som använts för extremistisk och kriminell verksamhet. Enligt en rapport från den sociala resursförvaltningen i Göteborg hade staden under 2017 fått rapporter om möten eller föreningar med koppling till extremism, t.ex. hade personer med kopplingar till våldsbejakande miljöer bjudits in till olika tillställningar (Göteborgs stad 2018).

Eftersom ideella föreningar är föremål för begränsad tillsyn och kontroll i form av registrering, registerhållning eller rapportering har de också pekats ut som sårbara för penningtvätt och finansiering av terrorism. Detta framgår t.ex. av 2015 års penningtvättsutredning

(SOU 2016:8 s. 168). Även Skatteverket har lyft fram att de lågt ställda kraven på redovisning för aktörerna inom ideell sektor har lett till att ideella föreningar i ökad omfattning utnyttjas för ekonomisk och grov organiserad brottslighet (Sköld m.fl. 2017b). Därutöver har Brottsförebyggande rådet och polisen i rapporter pekat på att den oreglerade ideella föreningsformen utgör ett attraktivt verktyg för vissa ekobrottslingar (Brå 2018:5; Polismyndigheten 2017). Enligt Göteborgs stads översyn av sina föreningsbidrag förekommer det också uppgifter om att föreningar och stiftelser använts för att tillskansa sig bidrag på felaktiga grunder, dölja svartarbete och bedriva insamlingsverksamhet för att finansiera terrororganisationer (Göteborgs stad 2018).

Det finns inga uppgifter om hur vanligt förekommande det är att offentliga bidrag lämnas till organisationer som bedriver verksamhet i strid med demokratins idéer. MUCF är den enda myndighet som fattat beslut om att avslå en bidragsansökan med anledning av att en organisations verksamhet ansetts stå i strid med demokratins idéer (se avsnitt 6.2.5). Enligt vad som framkommit har inga sådana avslagsbeslut fattats av de övriga cirka 40 myndigheter som fördelar stöd till det civila samhället. Det utesluter givetvis inte att organisationer vars verksamhet är i strid med demokratins idéer fått ta emot stöd, men att det inte kommit till myndigheternas kännedom. Enligt utredningens enkät är det 52 kommuner som har nekat bidrag på grund av att en förening/organisation inte bedömts uppfylla ställda demokrativillkor (se avsnitt 5.4). Flera av dessa beslut har dock inte gällt att verksamheten varit i strid med samhällets grundläggande värderingar utan att föreningen inte varit demokratiskt organiserad.

Av betänkandet *Statens stöd till trossamfund i ett mångreligiöst Sverige* framgår att det finns exempel på att trossamfund agerat på ett sätt som försvagar grundläggande demokratiska värderingar, i synnerhet när det gäller frågor om jämställdhet, hbtq-rättigheter och enskilda individers möjligheter att åtnjuta sina fri- och rättigheter (SOU 2018:18 s. 150 ff.). Det finns emellertid inga återkallelsebestämmelser i gällande lagstiftning och därför har inga sådana fall prövats. Regeringen har enbart vid två tillfällen nekat trossamfund bidrag med anledning av det demokrativillkor som är uppställt i gällande lagstiftning. Avslagsbeslutet motiverades i det första fallet med att det aktuella trossamfundet uppmanade medlemmarna att

inte delta i politiska val. I det andra fallet var motiveringen att samma trossamfund motsatte sig blodtransfusioner, även för minderåriga, vilket kunde riskera enskilda barns liv och hälsa. Högsta förvaltningsdomstolen prövade avslagsbesluten och fann att trossamfundets inställning i dessa frågor inte innebar att det inte uppfyllde det aktuella demokrativillkoret (HFD 2013 ref. 72 och HFD 2017 ref. 4).

## 3.4 Om politiken för det civila samhället

### 3.4.1 Inriktning och målsättning för politiken för det civila samhället

Den i dag gällande målsättningen för politiken för det civila samhället antogs 2010. Målet för politiken för det civila samhället är följande (prop. 2009/10:55 s. 44):

Villkoren för det civila samhället som en central del av demokratin ska förbättras. Detta ska ske i dialog med det civila samhällets organisationer genom att

- utveckla det civila samhällets möjligheter att göra människor delaktiga utifrån engagemanget och viljan att påverka den egna livssituationen eller samhället i stort,
- stärka förutsättningarna för det civila samhället att bidra till samhällsutvecklingen och välfärden både som röstbärare och opinionsbildare och med en mångfald verksamheter,
- fördjupa och sprida kunskapen om det civila samhället.

Såsom beskrivits tidigare betonar detta mål det civila samhällets betydelse för demokratin, vilket enligt propositionen är utgångspunkten för politikområdet.

Inom politiken för det civila samhället bedriver regeringen frågor som rör det civila samhället och dess villkor, dialog med olika förvaltningsmyndigheter, samverkan och samråd med civilsamhällesorganisationer liksom forskning och annan kunskapsutveckling om det civila samhället. Politikområdet omfattar även idrottspolitik, friluftspolitik, bidrag till allmänna samlingslokaler, kvinnors organisering samt bidrag till riksdagspartiernas kvinnoorganisationer. Vid sidan av detta bedrivs sektorsorienterade insatser inom flera

andra politikområden som t.ex. omfattar bidrag till organisationer inom ungdomspolitiken, kulturpolitiken och miljöpolitiken.

### 3.4.2 Sex principer för uppföljning av regeringens politik för det civila samhället

År 2008 slöts en överenskommelse mellan regeringen ett stort antal idéburna organisationer inom det sociala området och Sveriges Kommuner och Landsting, i vilken sex principer för relationerna mellan staten och den ideella sektorn utvecklades (Överenskommelsen på det sociala området IJ2008/2110/UF). Principerna gällde respekten för det civila samhällets självständighet och oberoende, men också dialog, långsiktighet, kvalitet, öppenhet och insyn samt mångfald. Omkring 90 organisationer hade 2017 anslutit sig till överenskommelsen.

Dessa sex principer fastslogs som utgångspunkt för ett system för uppföljning av politiken för det civila samhället (prop. 2009/10:55 s. 52). På detta sätt fick regeringen gemensamma principer för att följa upp de bidragssystem, samrådsformer och uppdrag som gäller inom olika politikområden och kan därmed skapa en samlad bild av det civila samhällets villkor. Principerna är framtagna i dialog med de civila samhällets organisationer och ligger i linje med målet för politiken för det civila samhället. De kan därför ses som ett sätt att konkretisera målets innebörd.

I propositionen beskrivs *principen om självständighet och oberoende* som en fråga om organisationernas och deras medlemmars möjligheter att självständigt bedriva sin verksamhet utan obefogad kontroll eller inblandning av stat, kommun eller region. Den statliga styrningen bör inte bli alltför omfattande och bidragsgivning och ersättningar får inte utformas så att organisationerna blir alltför beroende av det offentliga eller att deras självständighet inskränks. Denna princip är av särskild betydelse för att det civila samhället ska kunna fullgöra sin roll i demokratin.

Av *principen om dialog* framgår bl.a. att dialog bör prägla förhållandet mellan regeringen och det civila samhället i syfte att bredda och fördjupa beslutsunderlag och bidra till ömsesidig förståelse och förtroende. Formerna för dialogen bör vara öppna, återkommande och präglas av ett inkluderande förhållnings- och arbetssätt.

*Principen om kvalitet* uttrycker att verksamheten oavsett utförare ska upprätthålla kvalitet, men också ett erkännande av att idéburen



verksamhet av många ses som en kvalitet i sig. *Principen om långsiktighet* omfattar att idéburna organisationer bör ges långsiktiga och stabila förutsättningar för sin existens. Det gäller t.ex. stabiliteten i bidragssystemen, fördelningen mellan olika bidragsformer och de generella villkoren för civila samhället. *Principen om öppenhet och insyn* innebär att offentlig sektor visar öppenhet och ger det civila samhället insyn i processer som rör beslutsfattande samtidigt som civilsamhällets verksamhet som finansieras av skattemedel beskrivs och redovisas öppet. Genom det offentliga öppenhet och insyn möjliggörs civilsamhällets funktion som röstbärare och opinionsbildare samtidigt som ett förtroende mellan offentliga aktörer och det civila samhället kan skapas. Principen innebär dock inte en rätt till obefogad kontroll av det civila samhället från det offentliga sida.

Den sista *principen om mångfald* betonar att det offentliga värdesätter att det finns aktörer med olika värdemässiga och metodologiska utgångspunkter. Regelverk, bidragssystem m.m. bör ge utrymme för såväl olika organisationsformer som många former av relationer mellan det offentliga och det civila samhället. Principen rymmer också att det civila samhället bör avspegla och omfatta människor från olika delar av befolkningen.

År 2018 undertecknades en överenskommelse om dialog och samråd mellan regeringen och det civila samhällets organisationer på nationell nivå (Ku2018/00245/D). Med överenskommelsen etableras en stödstruktur som ska stärka det offentliga dialog med det civila samhället. Den tidigare överenskommelsen från 2008 på det sociala området avslutades i samband med undertecknandet.

### 3.4.3 Framväxten av politiken för det civila samhället

Som nämndes ovan antogs de nuvarande målen för politiken för det civila samhället 2010. Folkrörelsepolitiken, som politiken för det civila samhället tidigare benämndes, hade emellertid varit ett eget politikområde i statsbudgeten sedan 2001. Tidigare hade regeringens politik skett sektorsvis inom olika politikområden, men nu skapades ett samlat förhållningssätt till folkrörelserna och deras villkor och försättningar att bedriva verksamhet. Målet för politiken var att människor ska ha bästa möjliga förutsättningar att bilda och delta i olika typer av folkrörelser och föreningar.

*Utredningar med relevans för det civila samhället*

Även innan folkrörelsepolitikens inrättande hade ett flertal utredningar genomförts med syfte att se över föreningslivets förutsättningar att bedriva sin verksamhet liksom frågor om bidragsgivningens utformning. År 1987 lämnade Folkrörelseutredningen betänkandet *Ju mer vi är tillsammans* (SOU 1987:33), vilket bl.a. innehöll förslag för att underlätta för föreningar som verkade inom välfärdssektorn. Folkrörelseutredningen lämnade också betänkandet *Mål och resultat* (SOU 1988:39), som innehöll en översyn av reglerna för bidrag till barn- och ungdomsorganisationer. En översyn av principerna för statens bidrag till ideella organisationer gjordes 1993 och förslag om detta lämnades i betänkandet *Organisationsbidrag* (SOU 1993:71). En ytterligare utredning med uppdrag att lämna förslag på åtgärder rörande bidragsgivningen och finansieringen av folkrörelserna och föreningslivets verksamhet tillsattes 2005. Utredningen föreslog i sitt betänkande *Rörelser i tiden* (SOU 2007:66) bl.a. att principer för den statliga bidragsgivningen skulle utformas mer enhetligt och att dessa skulle innehålla demokrativillkor. Betänkandet, som diskuteras mer utförligt i kapitel 4, lade också grunden till flera av förslagen i propositionen *En politik för det civila samhället* (prop. 2009/10:55), i vilken det nuvarande målet för politikområdet formulerades.

Under senare år har villkor för verksamheten inom det civila samhället varit föremål för ett ytterligare antal utredningar. År 2016 överlämnade 2014 års Demokratiutredning sitt betänkande *Låt fler forma framtiden!* (SOU 2016:5), vilket bl.a. innehöll ett flertal förslag gällande regeringens remiss- och samrådsformer. Samma år överlämnades betänkandet *Palett för ett stärkt civilsamhälle* (SOU 2016:13) med förslag för att underlätta civilsamhällets verksamhet och bidra till demokratin, bl.a. avseende ökad kunskap hos det offentliga, tydligare myndighetsstyrning och krav på konsekvensanalyser avseende civilsamhället. Som ett resultat av utredningens förslag gav Kulturdepartementet en särskild utredare i uppdrag att undersöka hur statliga bidrag till det civila samhällets organisationer kan bli mer långsiktiga, förutsägbara och enhetliga. Utredaren redovisade uppdraget i departementspromemorian *Långsiktigt stöd till det civila samhället* (Ds 2018:13), i vilken en bedömning lämnas bl.a. rörande fleråriga bidrag. I skrivelsen *En politik för engagemang – långsiktighet och oberoende för civilsamhället* (skr. 2017/18:246) redovisar regeringen några

åtgärder som kommer att vidtas och som bygger på förslagen i promemorian gällande bl.a. dialog med och kunskap om det civila samhället. Regeringen initierade även översynen av regelverket för statens stöd till trossamfund och den Allmänna arvsfonden. Dessa två utredningar lämnar i sina betänkanden *Statens stöd till trossamfund i ett mångreligiöst Sverige* (SOU 2018:18) och *En arvsfond i takt med tiden* (SOU 2018:70) förslag på nya villkor i bidragssystemen, däribland demokrativillkor, och dessa förslag redogörs för i bl.a. avsnitt 5.3.

#### 3.4.4 Civilsamhällespolitikens organisering

Inom Regeringskansliet har politiken för det civila samhället (tidigare folkrörelsepolitiken) flyttats mellan flera olika departement, däribland Justitiedepartementet, Integrations- och jämställdhetsdepartementet och Utbildningsdepartementet, och ligger numera på Kulturdepartementet. I Regeringskansliet finns en interdepartemental arbetsgrupp för civilsamhällesfrågor med representanter från berörda enheter i samtliga departement. Arbetsgruppen gör en årlig samlad uppföljning som ger kunskap om departementens bidrag, samråd, dialoger och övriga insatser riktade till civila samhällets organisationer. I riksdagen behandlas frågor om det civila samhället i regel av Kulturutskottet.

MUCF har sedan 2012 ett särskilt uppdrag att ta fram och förmedla kunskap om det civila samhällets villkor och utveckling, liksom att fungera som ett stöd i dialogen mellan regeringen och det civila samhällets organisationer inom politiken för det civila samhället. Myndigheten blev 2014 regeringens expertmyndighet när det gäller civilsamhällesfrågor. Myndigheten samordnar ett myndighetsnätverk för civilsamhällesfrågor där runt 30 berörda myndigheter deltar.

För regeringens kontinuerliga dialog och samråd med det civila samhällets organisationer finns det dessutom ett s.k. Partsgemensamt forum. Partsgemensamt forum består av representanter för Regeringskansliet och cirka 20 organisationer inom det civila samhället. MUCF administrerar det partsgemensamma forumet och tar årligen fram en skrift om dialogens resultat. Myndigheten har också regeringens uppdrag att vartannat år anordna en s.k. Forumkonferens för att säkra att dialogen förs till en mer omfattande mötesplats mellan civilsamhället och företrädare för politiken och den offentliga sektorn.



## 4 Bidragsgivningen till det civila samhället

### 4.1 Inledning

Det övergripande syftet med utredningen är enligt kommittédirektiven att säkerställa att allmänna medel går till verksamheter som är förenliga med samhällets grundläggande värderingar såsom de formuleras i regeringsformen och i de internationella konventionerna om mänskliga rättigheter. Därför ska utredningen se över de olika demokrativillkor som finns i statsbidragsförordningar. För att kunna genomföra en sådan översyn är det nödvändigt att översiktligt redovisa hur den statliga bidragsgivningen till det civila samhället är organiserad. I detta kapitel ges en sådan redogörelse och den inbegriper bl.a. statsbidragens olika former, omfattningen av de statliga bidragen och vilka myndigheter som fördelar bidrag. I kapitlet ges även en översiktlig redogörelse av bidragsgivningen i kommuner och regioner.

### 4.2 Allmänt om den statliga bidragsgivningen

#### 4.2.1 Varför fördelar staten bidrag till det civila samhället?

Staten har fördelat bidrag till ideella organisationer under i stort sett hela 1900-talet. De stödformer som tidigt utvecklades var bidragen till allmänna möteslokaler, till folkbildningen och till ungdomsorganisationerna. Under 1960-talet tillkom ett stort antal bidrag inom ett flertal politikområden och bidrag började fördelas inom kommunerna. Dessutom förändrades synsättet på motiven till de statliga bidragen under 1960- och 1970-talen. Från att tidigare främst ha fördelat bidrag utifrån socialpolitiska motiv började demokratiperspektivet betonas liksom föreningslivets egenvärde. Detta var särskilt

tydligt när det gäller bidragen till folkbildningen och ungdomsorganisationerna. Folkbildningsutredningen från 1961 menade att de ideella organisationerna har en viktig roll i demokratin vilket sågs som ett motiv till att de får statligt stöd för sin verksamhet (SOU 1961:44 s. 216). Även 1962 års ungdomsutredning ansåg att det viktigaste motivet för statens stöd till ungdomsorganisationerna var deras demokratifostrande roll (SOU 1963:67 s. 65, se även avsnitt 5.2.1). Demokratiperspektivet har därefter setts som en viktig anledning för staten att stödja det civila samhället och det framgår också av den målsättning som i dag gäller för politiken för det civila samhället.

Utöver demokratiperspektivet motiveras bidragsgivningen ofta av den samhällsnytta som föreningarna med sin verksamhet bidrar med inom varje politikområde. Det civila samhället har en roll som utförare av tjänster och service och kan vara alternativ till eller ersättning för den offentliga sektorns verksamhet. Ett motiv till stöd kan följaktligen vara de effekter som civilsamhällesorganisationer kan uppnå inom ett samhällsområde (se t.ex. *Resultatstyrning av föreningsbidrag* Ds 1997:36).

De två övergripande motiven; organiseringens egenvärde och verksamhetens samhällsnytta, avspeglar också det civila samhällets olika roller som röstbärare och som utförare. Enligt Utredningen för ett stärkt civilsamhälle kan intressekonflikter uppstå mellan dessa roller även om det inte finns någon generell motsättning mellan rollerna (SOU 2016:13 s. 76). Frågan om statens motiv för bidragsgivningen berörs i Folkkrörelseutredningen som i sitt betänkande *Rörelser i tiden* bedömer att det bör finnas övergripande syften för alla bidragsformer (SOU 2007:66 s. 116, se avsnitt 4.3.3).

#### 4.2.2 Begreppen bidrag och stöd

Den statliga bidragsgivningen till det civila samhället omfattar först och främst ekonomiska bidrag som i regel fördelas genom statliga myndigheter eller organisationer som fått i uppgift att fördela bidrag. Ofta används begreppen bidrag och stöd för att beskriva samma företeelse. Begreppet bidrag handlar vanligen om en finansiell transaktion, dvs. pengar lämnas för uppdrag eller tjänster, medan begreppet stöd är vidare. Ett stöd kan omfatta såväl bidrag som skatte-

lättnader, kunskapsstöd eller nyttjande av vissa tjänster eller infrastruktur som staten erbjuder. Statsstödsberättigade trossamfund får t.ex. använda Skatteverket kostnadsfritt för att ta in sina medlemsavgifter. En skattereduktion för gåvor till ideell verksamhet återinförs från och med den 1 juli 2019 (prop. 2018/19:92). På kommunal nivå är det vanligt att ideella föreningar får stöd på så sätt att de tillåts använda möteslokaler och kultur- och idrottsanläggningar utan kostnad. Vissa bidrag samfinansieras också av kommun, region och stat.

Denna utredning ska se över den statliga bidragsgivningen till organisationer inom det civila samhället, dvs. de ekonomiska bidrag som fördelas till sådana organisationer.

#### 4.2.3 EU:s regelverk om statligt stöd

Det kan vara värt att i sammanhanget beröra reglerna om statligt stöd i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget) som begränsar på vilket sätt det allmänna: stat, kommun och region, får lämna stöd till företag (artikel 107–109). Syftet med fördragets statsstödsregler är att förhindra att handeln mellan medlemsstaterna påverkas av förmåner som beviljats av de offentliga myndigheterna och som skadar konkurrensen genom att gynna vissa företag eller viss produktion.

Bestämmelserna innebär ett generellt förbud mot statligt stöd. För att ett stöd ska anses oförenligt med den inre marknaden, och därmed omfattas av förbudet, krävs att ett företag ges en selektiv förmån som direkt eller indirekt finansieras med offentliga medel. Ytterligare krav är att stödet snedvrider eller hotar att snedvrida konkurrensen och påverkar handeln mellan medlemsstaterna (artikel 107.1). Statsstödsreglerna gäller i förhållande till ”företag” vilket avser varje enhet som bedriver ekonomisk verksamhet oavsett juridisk form. ”Ekonomisk verksamhet” är enligt rättspraxis all verksamhet som består i att erbjuda varor och tjänster på en viss marknad. Även en organisation utan vinstsyfte skulle därmed kunna anses som ett företag.

Det ges undantag från förbudet genom att visst stöd enligt fördraget är eller kan anses förenligt med den inre marknaden (artikel 107.2 och 107.3). EU-kommissionen, som ansvarar för tillämpningen av EU:s statsstödsregler, har även antagit förordningar där

dels vissa kategorier av stöd förklaras förenliga med den inre marknaden, dels stöd av mindre betydelse tillåts (kommissionens förordning 1407/2013 respektive 651/2014). Statligt stöd som inte omfattas av undantagen måste anmälas till kommissionen.

För att ett statligt bidrag inte ska betraktas som otillåtet statsstöd krävs att det finns ett allmännyttigt ändamål och att verksamheten används för detta ändamål. Stöd till organisationer som bedriver sociala tjänster av allmänt ekonomiskt intresse är t.ex. undantagna kravet på anmälan till kommissionen. Kommissionen anser inte heller att det är otillåtet statsstöd att undanta sådana organisationer som saknar vinstsyfte från beskattning.

#### 4.2.4 Statsbidragens omfattning

De statliga bidragen till det civila samhällets organisationer uppgick under 2017 sammanlagt till cirka 14,2 miljarder kronor (se tabell 4.1). Av dessa lämnades 4,5 miljarder kronor till folkbildningen (dvs. folkhögskolor och studieförbund), över 3 miljarder kronor till biståndsorganisationer i Sverige samt 1,9 miljarder kronor till de nationella idrottsförbunden. Andra stora anslag är bidrag till vägföreningar som uppgick till 1,2 miljarder kronor, till handikapporganisationer och organisationer inom det sociala området på 500 miljoner kronor och till ungdomsorganisationer på 240 miljoner kronor. Även statens stöd till trossamfunden som uppgår till cirka 90 miljoner kronor ingår i summan fördelade statsbidrag. Därutöver fördelar Partibidragsnämnden, en myndighet under riksdagen, cirka 170 miljoner kronor till politiska partier.



Tabell 4.1 Bidrag till civilsamhällets organisationer

Departement <sup>1</sup>	Bidragsbelopp <sup>2</sup>	Bidragsgivare
Arbetsmarknadsdepartementet	705	Arbetsförmedlingen, ESF-rådet, Jämställdhetsmyndigheten, Delegationen mot segregation
Finansdepartementet	15	Länsstyrelserna, Konsumentverket, Kammarkollegiet
Försvarsdepartementet	185	Försvarsmakten
Justitiedepartementet	115	Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, Kriminalvården, Brottsoffermyndigheten
Kulturdepartementet	3 500	Kulturrådet, Myndigheten för stöd till trossamfund, Sveriges Riksidrottsförbund, Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor, Riksantikvarieämbetet, Institutet för språk och folkminnen, Film-institutet, Statens maritima och transporthistoriska museer, Konstnärnsnämnden, Riksarkivet, Statens musikverk, Myndigheten för press, radio och tv
Miljö- och energidepartementet	80	Naturvårdsverket, Svenskt Friluftsliv
Näringsdepartementet	1 400	Trafikverket, Tillväxtverket, Jordbruksverket, Boverket
Socialdepartementet	600	Socialstyrelsen, Folkhälsomyndigheten, Myndigheten för familjerätt och föräldraskap, Specialpedagogiska myndigheten
Utbildningsdepartementet	4 300	Folkbildningsrådet, Studieförbundet SISU Idrottsutbildarna, Skolverket, Myndigheten för yrkeshögskolan
Utrikesdepartementet	3 300	Sida, Folke Bernadotteakademien, Svenska institutet
<b>Summa statsbidrag fördelade till civila samhällets organisationer</b>	<b>14 200</b>	

Källa: prop. 2018/19:1 utg. omr. 17 s. 145.

<sup>1</sup> Tabellen visar nuvarande (2019) indelning av myndigheterna under respektive departement.

<sup>2</sup> Beloppen är uppskattade i miljoner kronor.

Redovisningen av bidragens omfattning ovan är en uppskattning. Vid varje regeringsombildning omorganiserar politikområdenas saksfrågor, vilket innebär att anslagen flyttas. Bristen på exakta uppgifter

kan förklaras av att en del bidrag inte fångas upp i de uppföljningar som genomförs, bl.a. eftersom några bidragsformer inte enbart har civilsamhällesorganisationer som mottagare utan även kommuner eller företag. Dessutom är det svårt att sammanställa en fullständig redogörelse av bidragsgivningen eftersom bidrag ibland fördelas genom myndigheternas regleringsbrev och särskilda regeringsbeslut.

Vid sidan av dessa statsbidrag till det civila samhällets organisationer fördelar även Allmänna arvsfonden genom Kammarkollegiet medel till det civila samhället. Allmänna arvsfonden fördelade 597 miljoner kronor till strax över 2 000 utvecklingsprojekt i civilsamhället 2017. De medel som Allmänna arvsfonden fördelar har tillfallit fonden genom främst arv, gåva och testamente och är på så vis inte några offentliga medel. Bidragsfördelningen har till ändamål att främja verksamhet av ideell karaktär till förmån för barn, ungdomar och personer med funktionshinder. Stöd ska i första hand lämnas till verksamhet som är nyskapande och utvecklande.

Utöver detta kan det civila samhället också ta emot stöd från kommuner, regioner och EU. Kommunernas och regionernas bidragsgivning beskrivs översiktligt i avsnitt 4.4.

#### 4.2.5 De bidragsfördelande myndigheterna

Sammantaget kan den statliga bidragsgivningen till civilsamhället beskrivas som svåröverskådlig. Det finns fler än 100 olika statliga bidrag som fördelas av ett flertal bidragsgivare. I vissa fall beslutar regeringen om bidrag direkt till en civilsamhällesorganisation. Den vanligare ordningen är dock att bidrag handläggs och beslutas av myndigheter under regeringen. I dagsläget fördelas bidrag av cirka 40 myndigheter som sorterar under olika departement. Dessutom har några organisationer i uppdrag att fördela statliga bidrag, bl.a. Folkbildningsrådet, Stiftelsen Svenska Filminstitutet, Studieförbundet SISU Idrottsutbildarna, Sveriges Riksidrottsförbund och Svenskt Friidrottsliv. Detta har skett genom lagen (1976:1046) om överlämnande av förvaltningsuppgifter inom Utbildningsdepartementets verksamhetsområde, lagen (1992:318) om överlämnande av förvaltningsuppgifter inom Kulturdepartementets verksamhetsområde, lagen (1995:361) om överlämnande av förvaltningsuppgifter till Sveriges Riksidrottsförbund och lagen (2010:1539) om överlämnande av vissa

förvaltningsuppgifter till den ideella föreningen Svenskt Friluftsliv. Statens styrning av organisationernas bidragsgivningsuppdrag sker genom de riktlinjer som regeringen beslutar om årligen. I riktlinjerna anges de syften och verksamhetsområden som gäller för statens stöd i enlighet med respektive förordning, principer för fördelningen av statsbidraget samt hur återrapporteringen ska ske till regeringen.

Statliga bidrag till det civila samhällets organisationer aviseras huvudsakligen i budgetpropositionen och beslutas i myndigheternas regleringsbrev eller i särskilda regeringsbeslut. Villkoren för ett bidrag anges som regel i den förordning som avser det specifika bidraget. Ett fåtal bidrag såsom stödet till trossamfund, partibidragen och stödet från Allmänna arvsfonden regleras i lag. I dagsläget fördelas bidrag till civilsamhället med stöd av cirka 80 statsbidragsförordningar. En del av bidragen fördelas emellertid utan stöd av förordning. Myndigheterna beslutar i de fallen om bidrag med stöd av de uppdrag de fått i sina regleringsbrev eller i särskilda regeringsbeslut. Sådana uppdrag har för närvarande ett flertal myndigheter, t.ex. Folke Bernadotteakademien, Trafikverket, Socialstyrelsen, Tillväxtverket, Naturvårdsverket, Svenska institutet och Kulturrådet. Sida fördelar bidrag till biståndsorganisationerna i enlighet med ramavtal. Bidrag som fördelas utan förordning är ofta sådana som gäller för en begränsad tid eller som är riktade satsningar.

Enligt regeringsformen (8 kap. 1 §) ska föreskrifter alltid meddelas av regeringen genom förordning. Regleringen innebär att villkor för bidrag inte får föreskrivas i regleringsbrev. Bidrag som fördelas av myndigheter med stöd av regleringsbrev eller regeringsbeslut saknar därmed tydliga föreskrifter från regeringen om vilka villkor som ska gälla för bidraget. Antalet förordningsstyrda bidrag har ökat sedan 2010, delvis mot bakgrund av 2011 års grundlagsförändringar och att det av propositionen *En politik för det civila samhället* framgår att större och permanenta bidrag bör fördelas genom förordningar (prop. 2009/10:55 s. 138).

I tabell 4.2 redovisas bidragsfördelande myndigheter och organisationer samt deras bidragsområden. Eftersom antalet bidrag är omfattande och kontinuerligt förändras genom att bidrag tillkommer eller upphör är inte tabellen uttömmande.

Tabell 4.2 Bidragsgivare och bidragsområden

Bidragsgivare	Bidragsområden
Allmänna arvsfonden	Barn, ungdomar och personer med funktionsnedsättning
Arbetsförmedlingen	Nyanländas etablering
Boverket	Allmänna samlingslokaler, icke-statliga kulturlokaler
Brottsoffermyndigheten	Forskning och utveckling gällande brottsofferfrågor
Delegationen mot segregation	Minska och motverka segregation
Folkbildningsrådet	Folkbildningsverksamhet vid studieförbund och folkhögskolor, insatser för nyanlända
Folkhälsomyndigheten	Alkohol, tobak och spel om pengar, verksamhet mot hiv/aids
Filminstitutet	Digitalisering av biografer, filmproduktion
Folke Bernadotteakademien	Fred och säkerhet, 1325-bidraget, fredsmiljonen
Försvarsmakten	Frivillig försvarsverksamhet, Veteransoldater och deras anhöriga
Institutet för språk och folkminnen	Nationella minoritetsspråken
Jordbruksverket	Livsmedelsområdet, landsbygdsåtgärder
Jämställdhetsmyndigheten	Kvinnors organisering, jämställdhetsprojekt
Kammarkollegiet	Säkerhetshöjande åtgärder
Konstnärsnämnden	Nyskapande kultur
Konsumentverket	Konsumentområdet
Kriminalvården	Kriminalvårdens verksamhet exempelvis besöksgrupper på anstalt, stötta avhoppare i kriminella gäng
Kulturrådet	Konsthantverkskooperativ, bild- och formområdet, regional kulturverksamhet, litteratur, kulturskrifter, läsfrämjande, musiklivet, teater, dans- och musikområdet
Länsstyrelserna <sup>1</sup>	Verksamhet för asylsökande, landsbygdsutveckling
Länsstyrelsen i Stockholms län	Nationella minoriteter
Myndigheten för familjerätt och föräldraskapsstöd	Adoptionsfrågor
Myndigheten för press, radio och tv	Media/presstödet
Myndigheten för samhällsskydd och beredskap	Uppdragsersättning till frivilliga försvarsorganisationer
Myndigheten för stöd till trossamfund	Trossamfund

Bidragsgivare	Bidragsområden
Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor	Motverka diskriminering, för hbtq, mot rasism och intolerans, etniska organisationer, värna demokratin, barn- och ungdomsorganisationer, demokratisk delaktighet, hälsofrämjande insatser till romer, motverka hot och hat i offentliga samtalet
Myndigheten för yrkeshögskolan	Tolkutbildning inom folkbildningen, konst- och kulturutbildningar
Naturvårdsverket	Vattenmiljö
Partibidragsnämnden	Politiska partier, riksdagspartiernas kvinnoorganisationer
Regeringskansliet	Enskilda organisationer t.ex. Jägareförbundet, LSU-Sveriges ungdomsorganisationer, Hela Sverige ska leva och Folk och försvar
Riksantikvarieämbetet	Kulturarvsarbete, värdefulla kulturarvmiljöer
Riksarkivet	Enskilda arkiv
Riksidrottsförbundet	Idrottsverksamhet
Rådet för Europeiska socialfonden (ESF-rådet)	Sociala verksamheter
Sida	Ramavtal med cirka 15 organisationer samt övriga organisationer inom biståndsområdet
Skolverket	Utveckling av skolväsendet, entreprenörskap i skolan, läxhjälp, försök med branschskolor
Socialstyrelsen	Psykisk funktionsnedsättning, psykisk ohälsa, stöd och vård av närstående, pensionärsorganisationer, handikapporganisationer, kvinno- och tjejjourer, sociala området
Specialpedagogiska myndigheten	Utbildning, särskilda insatser på skolområdet, teckenspråksutbildning
Statens maritima och transport-historiska museer	Kulturhistoriska fartyg, försvarshistoriska museer
Statens musikverk	Musikgrupper
Studieförbundet SISU Idrottsutbildarna	Folkbildningsverksamhet, insatser för nyanlända
Svenska institutet	Mänskliga rättigheter, demokrati och yttrandefrihet
Svenskt Friluftsliv	Friluftorganisationer
Tillväxtverket	Kooperativ utveckling, sysselsättning, regional tillväxt
Trafikverket	Enskild vägghållning

<sup>1</sup> De 21 olika länsstyrelserna räknas här som en myndighet.

#### 4.2.6 Statsbidragens olika former

Statsbidrag lämnas generellt sett i tre bidragsformer; organisationsbidrag, verksamhetsbidrag eller projektbidrag. Bidrag kan också lämnas i form av uppdragsersättning eller anläggningsbidrag. Uppdragsersättning är en ersättning som ofta styrs av ett uppdrag eller avtal. Anläggningsbidrag är bidrag till köp, nybyggnad, ombyggnad eller upprustning av lokal för ideell verksamhet.

Ett *organisationsbidrag* är ett generellt bidrag som inte avgränsas till särskilda verksamheter. Det fördelas i regel utifrån vissa grundläggande villkor, t.ex. att organisationen ska ha ett visst antal medlemmar och vara demokratiskt uppbyggd, men det ställs inte några mätbara mål eller krav på uppföljning av effekter och resultat. Ett organisationsbidrag brukar beskrivas som ett bidrag som ges för vad organisationen är och inte för vad den gör. Ett *verksamhetsbidrag* är ett riktat bidrag till en viss eller till flera angivna verksamheter som organisationen bedriver, medan ett *projektbidrag* är ett riktat bidrag till ett projekt, dvs. till en tidsmässigt avgränsad verksamhet. Ett projektbidrag kan också ges som ett stöd för att sätta i gång en verksamhet. Det finns emellertid ingen allmängiltig definition av dessa bidragsformer och bidragsgivarna kan definiera bidragsformerna på olika sätt. Vissa verksamhetsbidrag har karaktären av ett organisationsbidrag medan andra är att betrakta som projektbidrag. Anläggningsbidrag definieras också ibland som ett projektbidrag.

I propositionen *En politik för det civila samhället* gör regeringen bedömningen att andelen organisationsbidrag och liknande generella bidrag bör öka i förhållande till mer detaljstyrda bidrag såsom projektbidrag (prop. 2009/10:55 s. 138). Enligt Regeringskansliets sammanställning lämnades 88 procent av de statliga bidragen 2017 som generella bidrag, dvs. organisations- och verksamhetsbidrag. Andelen organisations- och verksamhetsbidrag hade då ökat från 2014 (prop. 2018/19:1, utgiftsområde 17, s. 145). Det finns ingen aktuell sammanställning över fördelningen mellan alla olika bidragsformer, men enligt en kartläggning från 2009 utgjorde verksamhetsbidragen 50 procent, projektbidragen 23 procent, uppdragsersättningarna 17 procent och organisationsbidragen 9 procent av det totala bidragsbeloppet (prop. 2009/10:55 s. 133 f.).

## 4.3 Principer för bidragsgivningen

### 4.3.1 Strävan efter enhetlighet i bidragssystemen

Under 1960-talet växte en mer omfattande bidragsgivning till föreningslivet fram. Olika bidragsformer etablerades inom olika politikområden och bristen på samordning ledde till att det ofta ställdes olika villkor inom bidragsformerna. När en första översyn av de statliga bidragen till folkrörelserna gjordes 1977 framkom en bild av en splittrad och svåröverskådlig bidragsgivning. Det saknades ofta klara normer och bidragskriterier, vilket gjorde det svårt för de bidragsfördelande myndigheterna att fördela medel rättvist (SOU 1979:60 s. 94). Dessutom fördelades bidragen av ett flertal myndigheter. För att få till ett enklare, enhetligare och rättvisare stöd föreslogs att en myndighet borde få ett övergripande ansvar för bidragsgivningen (a.a. s. 5).

Även av 1986 års Folkrörelseutredning framgick att det fanns ett stort antal regler och förordningar kring bidragsgivningen och att staten saknade en samlad syn på bidragsgivningen (SOU 1988:39 s. 7). Utredningen förespråkade inte att bidragsgivningen skulle samlas under en myndighet, men att vissa gemensamma principer borde bli vägledande och att samordningen av bidragsgivningen inom Regeringskansliet borde stärkas (a.a. s. 13 f.). Den efterföljande Utredningen om bidrag till ideella organisationer från 1993 ansåg i sitt betänkande *Organisationernas bidrag* att det inte var möjligt att nå en strikt enhetlighet eftersom området var så mångskiftande och vittomfattande (SOU 1993:71 s. 64).

Även Folkrörelseutredningen från 2007, som också hade till uppdrag att utreda villkoren i statsbidragen, menade i sitt betänkande *Rörelser i tiden* att staten borde avstå från att försöka strömlinjeforma de olika bidrags- och stödsystemen. Bidragssystemen måste anpassas efter de olika sektorernas behov och dessutom skiljer sig regler och tillämpningar åt mellan olika myndigheter. Enligt utredningen innebär dessutom en strävan efter likhet inte nödvändigtvis ökad rättvisa och det vore inte heller önskvärt utifrån föreningarnas behov av oberoende och självständighet (SOU 2007:66 s. 112). Utredningen ansåg däremot att en mer enhetlig terminologi i bidragsgivningen skulle eftersträvas och att några gemensamma principer för styrningen liksom strukturella villkor skulle utformas (a.a. s. 128).

Regeringen delade den bedömningen och i den efterföljande propositionen *En politik för det civila samhället* slås ett antal sådana principer och villkor fast, vilka redovisas översiktligt i avsnitt 4.3.4.

#### 4.3.2 Värnandet av organisationernas självständighet, oberoende och roll i demokratin

När Folkrörelseutredningen såg över bidragsgivningen till det civila samhället 2007 konstaterade den att kraven på resultatstyrning och uppföljning av statsfinansierad verksamhet hade ökat under hela 1990-talet. Däremot hade det inte sedan folkrörelsepolitiken inrättades formulerats några generella riktlinjer för bidragen till ideella organisationer. Resultatstyrningen för dessa bidrag hade snarare blivit mindre tydlig under 2000-talet, vilket enligt utredningen delvis berodde på att styrningen överlämnats till myndigheter inom respektive verksamhetsområde (SOU 2007:66 s. 114 f.).

Samtidigt resonerade utredningen kring att det kunde finnas en inbyggd konflikt mellan statens strävan att åstadkomma mål- och resultatstyrning och önskan om att värna om det civila samhällets oberoende och självständighet. Alltför detaljerade mål skulle kunna innebära att de ideella organisationerna blir utförare av en offentlig verksamhet och att de därmed förlorar sitt oberoende, medan en brist på tydliga mål gör att det inte går att ställa några krav på att de medel som fördelas går till den verksamhet de är avsedda för (a.a. s. 115). Att bidragsgivningen sker enligt tydligt formulerade mål och villkor ger förutsättningar för likvärdighet och rättssäkerhet, vilket i sig har betydelse för legitimiteten för bidragen i samhället (se t.ex. ESV 2015).

Respekten för civilsamhällesorganisationernas självständighet och oberoende fastslogs också i propositionen *En politik för det civila samhället* som en av de sex principer som skulle gälla för uppföljningen av politiken. Detta innebär bl.a. att organisationerna ska kunna bedriva sin verksamhet utan obefogad kontroll eller inblandning samt att den statliga styrningen genom bidrag inte blir alltför omfattande (prop. 2009/10:55 s. 55). Målsättningar för bidrag måste därför utformas med hänsyn till föreningslivets oberoende.

Även Utredningen för ett stärkt civilsamhälle betonar betydelsen av att det offentliga värnar om organisationernas självständighet i



bidragsgivningen och ger det civila samhället ekonomiska förutsättningar att utöva rollen som röstbärare. Enligt utredningen bör det offentliga därför prioritera organisationsbidrag framför verksamhets- och projektbidrag (SOU 2016:13 s. 158 f.). Som ett led i utredningens förslag gav regeringen en särskild utredare i uppdrag att utreda hur statliga bidrag till stöd för det civila samhällets organisationer kan bli mer långsiktiga, förutsägbara och enhetliga. I den departementspromemoria som utredaren överlämnade görs bedömningen att en viktig förutsättning för att organisationer i det civila samhället ska kunna fylla den centrala roll de har i demokratin är att de har en grundtrygghet i sin finansiering. Därför föreslår utredaren att vissa bidrag ska kunna beslutas för en längre period än aktuellt budgetår utifrån ett medgivet bemyndigande (Ds 2018:13).

### 4.3.3 Gällande principer för bidragsgivningen

Mot bakgrund av den diskussion om målstyrning och värnandet av oberoende som fördes i Folkrorelseutredningen föreslogs ett antal generella principer för styrningen av bidragen (SOU 2007:66 s. 128). Dessa lade också grunden för de bedömningar som regeringen gjorde i propositionen *En politik för det civila samhället*. Enligt principerna bör de större och mer permanenta bidragen grunda sig på förordningar och inte ges genom regeringsbeslut eller regleringsbrev. Det bör vidare finnas övergripande syften för alla bidrag. Genom att ange klara och tydliga motiv till varför bidrag ges blir bidragen tillgängliga för allmänheten. Det blir därigenom också möjligt att utvärdera och ompröva bidragen. Vidare bör det finnas mätbara mål för alla bidragsformer, förutom när det gäller organisationsbidraget. Medan det övergripande motivet visar varför staten fördelar ett bidrag handlar målsättningen om vad man vill uppnå med ett bidrag (prop. 2009/10:55 s. 145).

Bedömningar av resultat och effekter bör också göras av alla bidrag, förutom för organisationsbidragen där mer övergripande utvärderingar bör göras i stället. Enligt propositionen bör dock målsättningar för bidrag utformas med hänsyn till föreningslivets oberoende. Organisationerna ska kunna bedriva sin verksamhet utan obefogad kontroll och inblandning samt att den statliga styrningen blir alltför omfattande (a. prop. s. 55).

Utöver dessa principer bör återrapporteringskrav liksom krav på god redovisning ställas på alla bidragsmottagande organisationer. Oberoende utvärderingar bör också göras för alla bidrag (a. prop. s. 147).

#### 4.3.4 Strukturella villkor för bidragen

Mot bakgrund av förslagen i Folkrörelseutredningen gjorde regeringen i propositionen *En politik för det civila samhället* bedömningen att ett antal strukturella villkor bör gälla som förutsättningar för alla statliga organisationsbidrag och andra statliga bidrag av liknande karaktär (prop. 2009/10:55 s. 148). Enligt bedömningen bör bidrag endast lämnas till en organisation som:

- saknar vinstsyfte
- har ett syfte som överensstämmer med syftet för bidraget och som är förenligt med de värderingar som präglar ett demokratiskt samhälle
- är demokratiskt uppbyggd,
- i sin verksamhet respekterar demokratins idéer, inklusive principerna om jämställdhet och förbud mot diskriminering på grund av kön, könsöverskridande identitet eller uttryck, etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning, funktionshinder, sexuell läggning samt ålder, om det inte finns ett legitimt ändamål för särbehandling,
- har en riksomfattande organisation med lokal eller regionalt förankrad verksamhet eller har ett riksintresse,
- har ett antal enskilda medlemmar eller är en sammanslutning av organisationer som har enskilda medlemmar,
- har bedrivit verksamhet under minst två år, och
- inte har skulder för svenska skatter eller avgifter hos Kronofogdemyndigheten eller är i likvidation eller försatt i konkurs.

Enligt propositionen bör statsbidrag enbart kunna ges till organisationer inom det civila samhället, såsom detta begrepp definieras i propositionen. Även om detta villkor inte alltid uttryckligen ställs följer det av att mottagaren oftast är en ideell förening eller en annan

civilsamhällesorganisation och därmed inte kan bedriva en verksamhet med vinstsyfte. Därutöver bör de syften eller mål som gäller för ett statsbidrag också vara ett villkor för att få ta emot stöd. Med det avses att organisationen måste bedriva en verksamhet som sker i enlighet med syftet eller målet för bidraget. Det innebär att det t.ex. för att ta emot stöd som fördelas till ungdomsorganisationer krävs att organisationen bedriver en verksamhet som är inriktad på barn och unga.

Vidare bör krav ställas som gäller organisationens stabilitet och livskraft, såsom ett minimumkrav på antalet medlemmar och att den bedrivit verksamhet ett visst antal år. Krav bör också ställas på att verksamheten har en viss geografisk spridning. Utformningen av dessa villkor kan skilja sig åt i förordningarna.

Utöver dessa villkor bör demokrativillkor ställas på att en organisation måste vara demokratiskt uppbyggd, ha ett syfte som är förenligt med de värderingar som präglar ett demokratiskt samhälle och i sin verksamhet respektera demokratins idéer. Dessa demokrativillkor beskrivs närmare i kapitel 5.

### *Vanliga villkor i statsbidragsförordningar*

Antalet bidrag som omfattas av strukturella villkor har ökat över tid. En anledning till detta är att regeringen successivt har infört villkor i äldre förordningar i samband med bidragsrevideringar. Det finns i dag någon form av villkor i alla statsbidragsförordningar. Av det totala statsbidraget till det civila samhällets organisationer 2017, cirka 14,2 miljarder kronor, fördelas tre miljarder kronor till svenska organisationer inom biståndsområdet genom ramavtal som omfattas av ett antal principer om bl.a. demokrati. Därutöver fördelas närmare en miljard kronor utan förordningsreglering, t.ex. genom myndigheternas regleringsbrev eller andra regeringsbeslut.

Utredningen har gjort en översyn av statsbidragsförordningarna och kategoriserat de vanligast förekommande villkoren i dessa, vilka presenteras i tabell 4.3.

Tabell 4.3 Vanliga villkor i statsbidragsförordningar

Villkor	Antal förordningar
Minimiantal medlemmar	5
Geografisk spridning	17
Verksamhet under viss tid	19
Saknar vinstsyfte	5
Inga skulder	33
Demokratisk uppbyggnad	28
Demokrativillkor för verksamheten	31

Få av de cirka 80 statsbidragsförordningar som utredningen har identifierat ställer krav på att organisationen ska ha ett visst antal medlemmar. Några förordningar har villkor som rör geografisk spridning och i vissa fall ställs det krav på att verksamheten ska vara nationell. Ett villkor som förekommer i några fler förordningar är att verksamhet ska ha bedrivits ett visst antal år och vanligtvis är det två år som gäller. På senare år har villkor införts om att en organisation ska sakna vinstsyfte, men det är fortfarande få förordningar som innehåller ett sådant villkor. Villkor om att en organisation inte får ha skulder för svenska skatter eller avgifter hos Kronofogdemyndigheten eller vara i likvidation eller försatt i konkurs är vanliga. Det vanligast förekommande demokrativillkoret är att en organisation ska i sin verksamhet respektera demokratins idéer, inklusive jämställdhet och förbud mot diskriminering och i flera förordningar finns också villkor om att organisationen ska vara demokratiskt uppbyggd (se avsnitt 5.2.3).

#### 4.4 Bidragsgivningen inom kommuner och regioner

Vid sidan av de statliga bidragen fördelar även kommuner och regioner stöd till det civila samhället. Utformningen av bidragsgivningen är en fråga för de enskilda kommunerna eller regionerna och mot bakgrund av den kommunala självstyrelsen brukar de statliga utredningarna inte beröra den kommunala bidragsgivningen. Flera utredningar, däribland Utredningen om statens stöd till folkrörelserna från 1979 och Folkrörelseutredningen från 1988, har framhållit att en huvudprincip för rollfördelningen mellan stat, landsting och kommun

är att staten fördelar stöd till centrala riks- eller paraplyorganisationer, regionerna till distrikts- eller regionorganisationer och kommunerna till lokala organisationer. Staten har ofta sämre förutsättningar att följa upp och utvärdera lokala bidrag och därför bör sådant stöd fördelas av kommunerna, även om denna princip inte kan vara allenarådande (SOU 1979:60 s. 95; SOU 1988:39 s. 125). I dag tenderar dock inte denna princip att gälla och flera av de statliga bidragen riktar sig till lokal verksamhet. Folkrörelseutredningen från 2007 behandlar inte kommunerna och regionerna över huvud taget och förslagen i den efterföljande propositionen om utformningen av bidragssystemen rör uttryckligen enbart de statliga bidragen. Det är däremot tydligt att de kommunala bidragen utformats med inspiration av de villkor som gäller för de statliga. När det sker en samfinansiering mellan kommun, region och stat blir en organisation tvungen att möta de olika villkor som ställs och i dessa fall kan statliga villkor få genomslag på lokal nivå.

#### 4.4.1 Omfattningen av bidrag i kommuner och regioner

Bidragsgivningen inom kommuner och regioner är något mindre omfattande än den statliga. Enligt SCB uppgick bidragen från kommuner till det civila samhället till 4,6 miljarder kronor 2016 medan regionerna fördelade 2,3 miljarder kronor samma år. Mer än en tredjedel av de kommunala bidragen går enligt SCB till fritidsverksamhet där bl.a. fritids- och idrottsföreningar är inkluderade liksom flera barn- och ungdomsföreningar. Nära en femtedel av stödet går till kulturverksamhet och därutöver är organisationer inom vård och omsorg, såsom funktionshindersföreningar och föreningar som genomför sociala insatser, stora mottagare. I SCB:s sammanställning ingår även bidragen till politisk verksamhet, dvs. de lokala partibidragen, vilket är ett stöd som regleras av kommunallagen (2017:725) (SCB 2018).

Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) genomförde tillsammans med Chalmers tekniska högskola 2018 en enkät om kommunernas och regionernas samverkan med det civila samhället. Av enkäten framgår att i stort sett alla kommuner och regioner fördelar bidrag till det civila samhällets organisationer. Bidragen riktas vanligen till föreningar med inriktning mot kultur, rekreation och idrott samt barn och

unga. Det är också vanligt att stöd fördelas till organisationer med inriktning mot äldre och pensionärer, personer med funktionsnedsättning, flyktingar, nyanlända och folkhälsan (Hemström 2018).

Den största delen av kommunernas och regionernas transaktioner till det civila samhället utgörs dock av köp av tjänster och service. Under 2017 köpte kommunerna verksamhet från ideella föreningar och stiftelser för 15,2 miljarder kronor medan regionerna köpte för 1,2 miljarder kronor (SKL 2018). En stor del av detta rörde barnomsorg, grund- och gymnasieskolor samt vård- och omsorgsverksamheter som bedrivs av civilsamhällesaktörer såsom ideella föreningar, ekonomiska föreningar eller stiftelser.

Det är vanligt att den kommunala bidragsgivningen omfattar ett flertal olika bidragsformer som fördelas av olika facknämnder. Enligt de företrädare för kommuner och regioner som utredningen har haft kontakt med kan det ibland vara svårt för enskilda föreningar att överblicka vilka bidrag som finns och hur dessa ansöks. Detta har föranlett flera kommuner och regioner att genomföra översyner av regelverken och utformningen av bidragssystemen.

#### 4.4.2 Villkor i den kommunala bidragsgivningen

Det finns inga enhetliga principer för vilka villkor som ska gälla för bidragsgivningen i kommuner och regioner och villkoren skiljer sig ofta åt. Villkoren är angivna i de riktlinjer eller principer för föreningsbidragen som kommunerna eller regionerna antagit. Några kommuner och regioner har antagit riktlinjer som gäller för samtliga bidrag, men det är vanligt att olika riktlinjer gäller för olika bidragsformer.

Generellt sett tenderar kommunerna att ställa strukturella villkor liknande de som anges som allmänna principer för bidragsgivningen i propositionen *En politik för det civila samhället*, t.ex. att bidragsmottagande organisation ska vara en ideell organisation med organisationsnummer. De kommunala riktlinjerna innehåller ofta mer detaljerade och specifika villkor än de statliga förordningarna. Vid utredningens genomgång av ett tiotal kommuners riktlinjer framgår att flera kommuner t.ex. ställer krav på ett minimiantal medlemmar. Till skillnad från villkoren i de statliga förordningarna saknas ofta krav på att föreningen ska ha varit verksam en viss tid. I vissa kommuner

finns det däremot krav på att medlemmarna ska ha betalat en medlemsavgift. Vidare kan det ställas krav på en viss medlemsaktivitet, t.ex. ett minimiantal genomförda möten, och föreningen ska i regel ha sitt säte och bedriva sin verksamhet i kommunen. Därutöver ställer i stort sett alla kommuner organisatoriska krav, t.ex. att föreningen ska ha årsmöte där verksamhetsberättelse, ekonomisk rapport och revisionsberättelse behandlas, men också att föreningen ska vara demokratiskt uppbyggd. De flesta kommuner och regioner ställer även krav på att verksamheten ska främja eller bedrivas i enlighet med vissa demokratiska principer, vilket redogörs för mer utförligt i avsnitt 5.4.

Till skillnad från de statliga myndigheterna är det vanligt att kommunerna kräver att föreningarna ska registrera sig i kommunens föreningsregister för att få ta del av kommunala bidrag. För registrering krävs i regel att vissa formella och strukturella villkor är uppfyllda, t.ex. att det är en ideell förening med ett organisationsnummer utfärdat av Skatteverket.

#### **4.4.3 Överenskommelser och samverkan mellan kommuner och det civila samhället**

Många kommuner och regioner har slutit överenskommelser om samverkan med det civila samhället som bl.a. kan avse frågor om stöd och bidrag, drift av anläggningar eller förutsättningar att verka i civilsamhället. Överenskommelserna tas fram i dialog med det civila samhället och är i regel inspirerade av den nationella överenskommelsen som slöts 2008 mellan regeringen, idéburna organisationer inom det sociala området och SKL (Överenskommelsen på det sociala området IJ2008/2110/UF). I SKL:s enkät om kommunernas och regionernas samverkan med det civila samhället angav 73 kommuner och 7 regioner att de ingått en överenskommelse med det civila samhället. Därtill angav 45 kommuner och 7 regioner att de planerade att utveckla en överenskommelse inom de närmaste tre åren. Som ett resultat av överenskommelserna har några kommuner och regioner valt att se över sina stöd- och bidragssystem och hälften av kommunerna avsåg att utveckla sina stöd- och bidragssystem inom de tre närmaste åren (Hemström 2018).





## 5 Om demokrativillkor

### 5.1 Utredningsuppdraget

Utredningen ska enligt direktiven redovisa hur demokrativillkoren i de förordningar som styr den statliga bidragsgivningen till civilsamhällets organisationer är utformade. Statliga bidrag till civilsamhället fördelas dock inte enbart genom förordningar utan även genom regleringsbrev och andra regeringsbeslut samt i några fall med stöd av lag. Redovisningen omfattar därför mer än de villkor som finns i förordningarna.

I kapitlet redogörs först för bakgrunden till de nuvarande demokrativillkoren och därefter ges en redovisning av gällande demokrativillkor. Även demokrativillkor i statens stöd till trossamfund, i Allmänna arvsfondens stöd, i presstödssystemet och i bidragsgivningen inom kommuner och regioner redovisas.

### 5.2 Bakgrunden till nuvarande demokrativillkor

#### 5.2.1 Framväxten av demokrativillkor i bidragsgivningen

Behovet av att ställa krav i bidragsgivningen avseende föreningarnas demokratiska uppbyggnad uppstod under 1960-talet då staten i större utsträckning än tidigare började betona bidragens demokratiframjande roll. Demokratiperspektivet lyftes särskilt fram i stödet till barn- och ungdomsorganisationer. I 1962 års ungdomsutredning utreddes statens stöd till ungdomsverksamhet och enligt utredningen var ett av de viktigaste motiven för samhällets stöd till ungdomsorganisationerna deras uppgift ”att fostra medlemmarna för demokratiska ideal och arbetsformer”. Konsekvenserna av detta måste bli, såsom det framgår av betänkandet, ”att statsbidrag endast kan utgå till ung-

domssammanslutningar med en organisation uppbyggd enligt demokratiska principer, och som klart tar ställning för demokratin”. Kravet på klart ställningstagande för demokratin innebar att stöd endast kan fördelas till en organisation under förutsättning att den ”förklarar sin anslutning till principerna om åsiktsfrihet, religionsfrihet och yttrandefrihet, tryckfrihet, förenings- och församlingsfrihet, och att den är beredd att offentligt ta avstånd från samhällssystem, där dessa för demokratin fundamentala förutsättningar saknas” (SOU 1963:67 s. 65).

För stödet till ungdomsorganisationerna har det följaktligen ställts demokrativillkor under en längre tid även om utformningen av villkoren har förändrats. Den upphävda förordningen (1991:370) om statsbidrag till ungdomsorganisationer innehöll villkor om att bidrag fick lämnas till en organisation som ”är självständig och demokratiskt uppbyggd med en verksamhet som inte strider mot demokratins idéer”. I regeringens ungdomsproposition från 1993 föreslogs att ungdomspolitiken fortsatt ska bidra till demokratisk fostran och att bidrag av den anledningen enbart ska fördelas till demokratiskt uppbyggda organisationer som bedriver en verksamhet som har ett syfte som inte strider mot grundläggande demokratiska principer (prop. 1993/94:135 s. 44).

Demokrativillkor utvecklades också för andra bidrag och motiverades huvudsakligen med att syftet med stödet var att främja demokratin. Folkbildningsutredningen föreslog t.ex. att ett krav för bidrag ska vara att verksamheten bedrivs ”med utgångspunkt från demokratins grundläggande värderingar i en anda av tolerans och respekt för oliktankande och på sådant sätt att självständigt tänkande och ställningstagande främjas” (SOU 1979:85 s. 305 f.). I flertalet av de utredningar som behandlar stöd till folkrörelseorganisationerna betonas också folkrörelsernas betydelse i demokratin. Den demokratiska uppbyggnaden beskrivs som ett karaktärsdrag för en folkrörelseorganisation (se t.ex. SOU 1987:33 s. 19 och 98). Det uppfattades därför som rimligt att bidrag enbart skulle fördelas till föreningar som lever upp till detta, vilket också är ett krav som ställs i flera stödformer (se t.ex. SOU 1980:44). Av 1986 års Folkrörelseutredning framgår att kravet på demokratisk uppbyggnad ska ses som ett grundkrav i samband med bidragsgivning i såväl stat som landsting och kommuner (SOU 1987:37 s. 29). När lagen (1999:932)

om stöd till trossamfund infördes 2000 formulerades även ett demokrativillkor, vilket beskrivs särskilt i avsnitt 5.3.1. Vid indirekt stöd till civilsamhällets organisationer i form av skattelättnader uppställs krav på att organisationen ska ha ett allmännyttigt ändamål (se avsnitt 3.2.3), vilket kan ses som en form av demokrativillkor. Ett allmännyttigt ändamål bör avse ett ”direkt eller indirekt främjande av verksamhet som är av sådan karaktär att det är av samhällelig natur och bidrar till att upprätthålla och stärka de grundläggande värderingar som samhället vilar på”. Ändamål som direkt strider mot det som är acceptabelt från allmän synpunkt kan inte innefattas i begreppet allmännyttigt (prop. 2013/14:1 volym 1 s. 289).

Under 1990-talet blir det också vanligare att krav gällande jämställdhet ställs i bidragsgivningen. Av en kartläggning som gjordes i betänkandet *Kvinnors organisering* framgår dock att det enbart är ett begränsat antal av bidragen som ställer krav på att jämställdhetsperspektivet ska beaktas i verksamheten (SOU 2004:59 s. 258). Med anledning av slutsatserna i betänkandet gör regeringen bedömningen i den efterföljande propositionen, *Makt att forma samhället och sitt eget liv – nya mål i jämställdhetspolitiken*, att krav på jämställdhet bör ställas vid allt statligt stöd till folkrörelser (prop. 2005/06:155). I propositionen *En politik för det civila samhället* (prop. 2009/10:55) presenteras förslag på demokrativillkor som bör finnas i all statlig bidragsgivning. De demokrativillkor som i dag förekommer i flera bidragsförordningar följer huvudsakligen förslagen i propositionen.

## 5.2.2 Demokrativillkor i propositionen En politik för det civila samhället

Folkrörelseutredningen från 2007 är den första utredning som tar ett samlat grepp om de villkor som bör gälla avseende demokrati i den statliga bidragsgivningen. I betänkandet *Rörelser i tiden* föreslås att demokrativillkor bör ställas avseende mottagande organisationers uppbyggnad, syfte och verksamhet (SOU 2007:66 s. 128 ff.). Förslagen motiveras inte närmare, men utredningen visar att sådana demokrativillkor redan ställs i flera stödformer, t.ex. i stödet till trossamfund liksom till folkbildningen. Därutöver hade Kulturutskottet anfört att villkor om en demokratisk uppbyggnad kunde ses som ett gängse krav i statlig bidragsgivning till ideella organisationer.

Utöver Folkkrörelseutredningen tillsattes en utredning 2008 för att utreda vissa frågor angående bidrag till ungdomsorganisationer. I dess betänkande *Fritid på egna villkor* föreslås att demokrativillkor ska ställas i bidragsgivningen till ungdomsorganisationerna. Liksom de tidigare utredningarna om stöd till ungdomsorganisationer ansåg denna att villkoren skulle vara tydligt kopplade till de övergripande målen i ungdomspolitikerna. Ett av målen är främjande av barns och ungdomars inflytande och demokratiska utveckling, vilket innebär att både organisationens struktur och verksamhetens innehåll bör främja barns och ungdomars inflytande över sina egna liv och i samhället i stort och deras demokratiska utveckling (SOU 2009:29 s. 76).

Regeringen behandlade frågor om statligt stöd till det civila samhällets organisationer i propositionen *En politik för det civila samhället* och bedömde att ett antal strukturella villkor bör gälla som grundläggande förutsättningar för statliga organisationsbidrag till organisationer inom det civila samhället och andra statliga bidrag av motsvarande karaktär (prop. 2009/10:55 s. 148). Regeringen konstaterade att frågor om respekt för grundläggande demokratiska värderingar kan avse tre olika aspekter: organisationens syfte, dess uppbyggnad eller struktur och dess verksamhet, vilka bör hållas isär. Det är tänkbart att en organisation har ett syfte som är förenligt med demokratiska värderingar samtidigt som den har en icke-demokratisk struktur. En organisation kan fatta sina beslut i demokratisk ordning, men samtidigt ha ett icke-demokratiskt syfte eller bedriva en verksamhet som strider mot grundläggande demokratiska värderingar (a. prop. s. 155). I enlighet med förslagen i Folkkrörelseutredningen ansåg regeringen att bidrag kunde lämnas till en organisation som bl.a.:

- har ett syfte som överensstämmer med syftet för bidraget och som är förenligt med de värderingar som präglar ett demokratiskt samhälle,
- är demokratiskt uppbyggd,
- i sin verksamhet respekterar demokratins idéer, inklusive principerna om jämställdhet och förbud mot diskriminering på grund av kön, könsöverskridande identitet eller uttryck, etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning, funktionshinder, sexuell läggning samt ålder, om det inte finns ett legitimt ändamål för särbehandling.

Regeringen redogör inte närmare för varför det är nödvändigt att ställa särskilda demokratikrav i bidragsgivningen, men allmänt sett kan villkoren kopplas till målsättningen i politiken. Organisationsbidrag förutsätter enligt regeringen att villkor ställs om demokratisk uppbyggnad eftersom bidragets grundläggande syfte är att stödja människors demokratiska organisering. Därutöver ansåg regeringen att den verksamhet som finansieras med offentliga medel bör ske i enlighet med målsättningen i jämställdhetspolitiken. Det var därför rimligt att krav på jämställdhet ingår i ett demokrativillkor. Vidare betonas att principen om förbud mot diskriminering är en för de mänskliga rättigheterna central princip. Att denna princip respekteras i verksamheter som bedrivs med statsbidrag bör enligt regeringen vara en självklarhet (a. prop. s. 156 ff.). Regeringen förordade en successiv förändring för införande av mer enhetliga villkor i bidragsförordningar och demokrativillkor har därefter införts i flera bidragsförordningar med vägledning av de principer som lämnades i propositionen.

### 5.2.3 Demokrativillkor i gällande statsbidragsförordningar

Det finns i dagsläget nära 80 förordningar som avser statliga bidrag till det civila samhällets organisationer. Förordningarna reglerar statens bidragsgivning över flera sakområden, avser olika bidragsformer och riktar sig till flera typer av bidragsmottagare. Förutom bidrag till civilsamhällets organisationer kan bidrag med stöd av vissa förordningar även lämnas till exempelvis kommuner, aktiebolag och privatpersoner. Förordningarna innehåller därför villkor som är relevanta för de olika syften som bidragen ska tillgodose. Knappt hälften av förordningarna innehåller någon form av demokrativillkor. Vanligen förekommer demokrativillkor tillsammans med andra strukturella villkor som uppställs som krav för att bidrag ska lämnas. Såsom framgår av kapitel 4 kan det vara fråga om krav på geografisk spridning, hur länge verksamheten ska ha bedrivits och att den bedrivs utan vinstsyfte (se avsnitt 4.3.4).

De förordningar som innehåller demokrativillkor har olika utformning av villkoren, men tre typer av villkor kan urskiljas; krav på att organisationens syfte är i enlighet med demokratiska principer, krav på att organisationen har en demokratisk uppbyggnad och krav på

att organisationen i sin verksamhet respekterar demokratin idéer eller att verksamheten inte är i strid med demokratin idéer.

### *Syfte*

Som tidigare nämnts i avsnitt 4.3.3 bör det finnas övergripande syftet för alla bidrag. I bidragsförordningarna finns regelmässigt bestämmelser som anger vad syftet med bidraget är och vad bidraget ska fördelas till. I flera förordningar uppställs som villkor att en organisation ska ha ett syfte som överensstämmer med syftet för bidraget. Få förordningar innehåller uttryckliga villkor om att organisationens syfte ska vara förenligt med demokratiska principer. Ett sådant villkor uppställs t.ex. i förordningen (2016:1364) om statsbidrag till verksamheter för asylsökande m.fl. där ett krav för bidrag är att organisationen ”har ett huvudsakligt syfte som är förenligt med de värderingar som präglar ett demokratiskt samhälle”.

Några förordningar har ett syfte som särskilt anger att bidraget ska vara demokratifrämjande och som kan ses som ett demokrativillkor. I förordningen (2015:218) om statsbidrag till folkbildningen anges att syftet med statens stöd till folkbildningen bl.a. är att ”stödja verksamhet som bidrar till att stärka och utveckla demokratin” och att bidrag kan lämnas till verksamhet som har den inriktningen. I förordningen (1999:1177) om statsbidrag till idrottsverksamhet anges att bidraget bl.a. ”syftar till att ge flickor och pojkar respektive kvinnor och män lika förutsättningar för att delta i idrottsverksamhet” och att detta syfte ska beaktas vid prövning av om statsbidrag ska beviljas. Enligt förordningen (2011:1508) om statsbidrag för verksamhet som värnar demokratin får statsbidrag i form av projektbidrag bl.a. lämnas för verksamhet som ”syftar till att främja demokratiska värderingar och förebygga att antidemokratiska beteenden utvecklas”. Syftet med statsbidraget enligt förordningen (2005:1089) om statsbidrag för kvinnors organisering är ”att stödja kvinnors organisering i egna sammanslutningar”. Bidraget ska ”främja kvinnors deltagande i den demokratiska processen och i samhällslivet”.

Folkrörelseutredningen förklarade att villkoret att organisationens syfte ska vara förenligt med de värderingar som präglar ett demokratiskt samhälle innebär att organisationen ska motverka alla former

av rasism och andra typer av diskriminering samt våld och brutalitet samt att den bör verka för att utveckla förutsättningarna för jämställdhet mellan kvinnor och män (SOU 2007:66 s. 130 och prop. 2009/10:55 s. 157). Enligt regeringen bör villkoret om att organisationens syfte inte får strida mot de värderingar som präglar ett demokratiskt samhälle förstås så att syftet ska vara förenligt med principerna om det demokratiska styrelseskicket, respekt för de mänskliga rättigheterna, icke-diskriminering och jämställdhet samt att rasism ska motverkas (a. prop. s. 155 ff.).

### *Uppbyggnad*

Flertalet av de förordningar som innehåller någon typ av demokrativillkor har villkor som avser demokratisk uppbyggnad. Detta villkor kan ses som ett grundkrav i bidragsgivningen och har varit vanligt förekommande sedan 1970-talet. Villkoret formuleras ofta så att bidrag kan lämnas till en organisation *”som är demokratiskt uppbyggd”* (t.ex. förordningen [2018:119] om statsbidrag till ideella föreningar och stiftelser för att minska och motverka segregation). I några fall formuleras kravet så att organisationen ska vara *”demokratiskt organiserad”* (t.ex. förordningen [2011:1062] om statsbidrag till vissa organisationer inom det sociala området m.m.). I ett fall anges att bidrag får lämnas till en organisation *”som har en organisation och verksamhet som inte strider mot demokratins idéer”* (förordningen [2006:93] om statsbidrag till verksamhet inriktad mot hiv/aids och vissa andra smittsamma sjukdomar). I flera förordningar förekommer kravet på demokratisk uppbyggnad tillsammans med krav på organisationens självständighet eller krav på att organisationen har antagit stadgar.

Villkor om demokratisk uppbyggnad ska enligt regeringen som huvudregel gälla för alla associationer för att de ska kunna komma i fråga för organisationsbidrag. För verksamhets- och projektbidrag behöver inte alltid ett sådant villkor uppställas för stiftelser (prop. 2009/10:55 s. 156 f.). Några av de förordningar som ställer krav på demokratisk uppbyggnad gör också undantag för stiftelser i det avseendet. Statsbidrag får i de fallen även lämnas till en stiftelse trots att den inte uppfyller villkoret om demokratisk uppbyggnad om bidragsvillkoren i övrigt är uppfyllda (t.ex. förordningen

[2011:1508] om statsbidrag för verksamhet som värnar demokratin). I vissa fall ställs då i stället krav på att stiftelsen ska vara öppen för insyn (t.ex. förordningen [2015:454] om statsbidrag till kvinno- och tjejjourer).

Innebörden av kravet på demokratisk uppbyggnad förklarades av Folkrörelseutredningen utifrån vad som gäller för ideella föreningar i det avseendet. Enligt rättspraxis ska en ideell förening ha antagit stadgar som är så fullständiga att åtminstone namnet på föreningen, ändamålet och verksamheten framgår. Dessutom bör stadgarna reglera hur beslut fattas, hur föreningen företräds, hur ansvar kan utkrävas, hur stadgarna kan ändras och vad som krävs för att upplösa föreningen. För att en ideell förening ska anses vara demokratiskt uppbyggd brukar det också krävas att den leds av en styrelse som sköter föreningens angelägenheter för medlemmarnas räkning (SOU 2007:66 s. 129). Kravet på demokratisk uppbyggnad innebär också en medlemsbaserad organisation, dvs. att organisationen har enskilda medlemmar eller att den har medlemsorganisationer som i sin tur är demokratiskt uppbyggda. Enligt propositionen *En politik för det civila samhället* ska organisationen vara organiserad enligt traditionell föreningsmodell med öppet medlemskap och demokratisk uppbyggnad så att alla medlemmar kan påverka verksamheten (a. prop. s. 156).

### *Verksamhet*

Flertalet av de förordningar som innehåller demokrativillkor har villkor som rör organisationens verksamhet. Villkoret uttrycks på olika sätt i förordningarna, men får anses ha motsvarade innebörd. Den vanligast förekommande formuleringen är att statsbidrag får lämnas till en mottagare som ”i sin verksamhet respekterar demokratins idéer, inklusive jämställdhet och förbud mot diskriminering” (t.ex. förordningen [2017:628] om statsbidrag till kulturarvsarbete). Det finns ytterligare varianter på denna skrivning som redovisas i tabell 5.1 nedan.



Tabell 5.1 Demokrativillkor avseende verksamhet i statsbidragsförordningar

Villkorets lydelse	Antal
i sin verksamhet respekterar demokratins idéer, inklusive jämställdhet och förbud mot diskriminering	15
i sin verksamhet respekterar demokratins idéer, inklusive principerna om jämställdhet och förbud mot diskriminering	4
i sin verksamhet respekterar demokratins idéer, inklusive principerna om jämställdhet mellan könen och förbud mot diskriminering	1
i sin verksamhet respekterar demokratins idéer, inklusive principerna om jämställdhet, förbud mot diskriminering och respekt för alla människors lika värde och rättigheter	2
i sin verksamhet respekterar demokratins idéer, inklusive jämställdhet, jämlikhet och förbud mot diskriminering	1
i sin verksamhet respekterar demokratins idéer, inklusive jämställdhet och förbud mot diskriminering eller strävan efter att åstadkomma jämställdhet mellan män och kvinnor	1
bedriver/har en verksamhet som inte strider mot demokratins idéer	5
bedriver en verksamhet i Sverige som inte strider mot demokratins idéer	2

Kravet att organisationen i sin verksamhet ska respektera demokratins idéer måste enligt vad regeringen uttalar i propositionen *En politik för det civila samhället* anses omfatta samma frågor som villkoret att organisationens syfte ska vara förenligt med de värderingar som präglar ett demokratiskt samhälle (prop. 2009/10:55 s. 157). Dessa anges vara principerna om det demokratiska styrelseskicket, respekt för de mänskliga rättigheterna, icke-diskriminering och jämställdhet samt motverkande av rasism (a. prop. s. 155 f.). Regeringen ansåg det viktigt principiellt, symboliskt och praktiskt sett att det uttryckligen nämns i villkoret att respekt för demokratins idéer omfattar att principerna om jämställdhet och förbud mot diskriminering ska följas. Villkoret omfattar alla diskrimineringsgrunder som förbjuds i diskrimineringslagen (2008:567), dvs. kön, könsöverskridande identitet eller uttryck, etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning, funktionsnedsättning, sexuell läggning samt ålder. Detta utesluter dock inte att bidrag kan ges till en organisation vars verksamhet enbart riktar sig till exempelvis kvinnor, män eller ungdomar om det är legitimt, t.ex. med hänsyn till organisationens syfte. Förbudet mot diskriminering kan exempelvis inte hindra att en organisation i sin verksamhet vänder sig till medlemmar som uppnått pensionsålder om dess syfte är att bevaka pensionärens intressen.

Om organisationens syfte är att framföra musik i en damkör kan det inte heller anses diskriminerande att verksamheten i första hand riktar sig till kvinnor. En åtgärd eller verksamhet som riktar sig enbart till män eller kvinnor kan också vara godtagbar om den är ett led i strävanden att främja jämställdhet mellan kvinnor och män (a. prop. s. 157 f.).

## **5.3 Demokrativillkor i annan statlig bidragsgivning**

### **5.3.1 Statens stöd till trossamfund**

En stödform där det tidigt formulerades villkor om att verksamheten ska vara förenlig med grundläggande värderingar i samhället var statens stöd till andra trossamfund än Svenska kyrkan. Stödet inrättades 1971 i syfte att förbättra förutsättningarna för de ekonomiskt svaga trossamfunden att hålla lokaler och erbjuda religiös verksamhet. I samband med stat–kyrka-reformen 2000 sågs stödet över och lagen (1999:932) om stöd till trossamfund infördes, i vilken villkoren för statsbidraget reglerades. Stödet till andra trossamfund än Svenska kyrkan består av ett statsbidrag och s.k. statlig avgiftshjälp, vilket innebär att bidragsberättigade trossamfund kan få kostnadsfri hjälp av Skatteverket med att ta in medlemsavgifter.

För att kunna beviljas statsbidrag eller statlig avgiftshjälp krävs enligt lagen om stöd till trossamfund och lagen (1998:1593) om trossamfund att trossamfundet bidrar till att upprätthålla och stärka de grundläggande värderingar som samhället vilar på. Det är regeringen som fattar beslut om vilka trossamfund som är stödberättigade och Myndigheten för stöd till trossamfund som fördelar stödet. Liksom när det gäller demokrativillkoren i bidragsgivningen till det civila samhället framgår det inte klart i förarbetena varför villkoret infördes. Det främsta motivet till stödet var att trossamfunden i sig ansågs vara samhällsnyttiga och det behövde därför ställas krav så att staten kunde försäkra sig om att stöd verkligen fördelades till de trossamfund som agerar i enlighet med stödets övergripande motiv.

Demokrativillkoret som ställs för statens stöd till trossamfunden är mycket generellt och övergripande utformat. I förarbetena förs det också fram argument till varför förutsättningar för stöd inte skulle utformas mer konkret. En anledning var att det kan ske för-

skjutningar i vad som anses vara samhällets grundläggande värderingar från en tid till en annan (prop. 1998/99:124 s. 66). Därutöver vägdes bristen på tydlighet upp genom att exempel på vilka krav som ska ställas på trossamfundet gavs i förarbetena. Trossamfundet måste t.ex. utöva sin verksamhet med respekt för alla människors lika värde samt bidra till en normbildning i samhället som överensstämmer med demokratins idéer (a. prop. s. 64). Vidare bör trossamfundet motverka alla former av rasism och andra typer av diskriminering samt våld och brutalitet. Samfundet bör också verka för att utveckla förutsättningarna för jämställdhet mellan kvinnor och män och verka för att dess medlemmar och betjänade vägleds av etiska principer som är förenliga med samhällets grundläggande demokratiska värderingar. Däremot ställs det inte något krav på att t.ex. samfundets lära eller åskådning ska utformas i demokratisk ordning eller att beslutsprocessen i samfundet vid utseende av exempelvis präster vilar på demokratisk grund. Vidare får prövningen av demokratikriteriet inte innebära någon närmare prövning och värdering av samfundets lära i förhållande till samhällets gemensamma värdegrund. Av väsentlig betydelse är i stället att trossamfundet verkar för att dess medlemmar och betjänade deltar i samhällslivet och att samfundet klart markerar avståndstagande från antidemokratiska strömningar i samhället (a. prop. s. 63).

### 5.3.2 Utredningen om översyn av statens stöd till trossamfund

I juni 2016 tillsatte regeringen en utredning för att se över statens stöd till trossamfundet med uppdrag att föreslå ett förtydligt demokratikriterium som är i överensstämmelse med religionsfriheten. Det motiveras inte närmare varför det var nödvändigt att formulera ett nytt demokrativillkor, men det framgick av utredningens direktiv att ett trossamfund som inte respekterar samhällets grundläggande värderingar, såsom alla människors lika värde, jämställdhet mellan könen och det demokratiska styrelseskicket, inte ska finansieras med allmänna medel. Utredningen föregicks också av att regeringen vid två tillfällen nekat ett trossamfund bidrag med anledning av att demokrativillkoret inte ansågs uppfyllt. Besluten rättsprövades av Högsta förvaltningsdomstolen som upphävde regeringens avslagsbeslut i båda fallen (HFD 2013 ref. 72 och HFD 2017 ref. 4).

Prövningarna visade på tydliga svårigheter i tillämpningen och tolkningen av demokrativillkoret i praktiken. Samtidigt gav avgörandena viss vägledning för tillämpningen. I det sistnämnda avgörandet uttalar domstolen att en prövning kan avse ageranden som ett samfund ger uttryck och verkar för på grundval av sin religiösa lära. En sådan prövning får dock, enligt domstolen, främst inriktas mot huruvida trossamfundet utövar sin verksamhet med respekt för de bestämmelser som är av grundläggande betydelse för det demokratiska styrelseskicket.

Enligt de bedömningar som utredningen gör i sitt betänkande *Statens stöd till trossamfund i ett mångreligiöst Sverige* finns det också flera problem med det nuvarande demokratikriteriet. Kriteriet är för det första vagt och otydligt utformat och därför svårt att tillämpa i praktiken. Att ställa krav på att trossamfundet ska bidra till att upprätthålla och stärka samhällets grundläggande värderingar gör kriteriet otydligt eftersom alla trossamfund på något sätt skulle kunna anses bidra. Det finns dessutom inte någon enhetlig och uttömmande beskrivning av vad som avses med de grundläggande värderingar som samhället vilar på. Därutöver är förarbetena till det nuvarande demokratikriteriet oklara och motstridiga, vilket innebär att trossamfundet inte klart kan förutse vilka ageranden från deras sida som kan innebära att stödberättigande vägras. Bristen på tydlighet ökar även risken för godtycke från beslutsfattarens sida, vilket utredningen ansåg oacceptabelt med tanke på att vägrat stödberättigande kan innebära en inskränkning av religionsfriheten. Kriteriet bedömdes därför inte vara förenligt med Europakonventionen (SOU 2018:18 s. 332 ff.).

#### *Utredningens förslag till ett förtydligat demokratikriterium*

Det förtydligade demokratikriteriet som utredningen föreslår i sitt betänkande är utformat på så sätt att trossamfund som agerar i strid med särskilt skyddsvärda grundläggande värderingar i det svenska samhället ska exkluderas från stöd. Utredningen föreslår fem s.k. exkluderingsgrunder som är utformade utifrån de grundläggande värderingar som anges i regeringsformens program- och målsättningsstadgande (1 kap. 2 § regeringsformen) och som kan anses som skyddsvärda.

Den huvudsakliga anledningen att utforma demokratikriteriet på detta sätt är det starka skydd som religionsfriheten ger trossamfundet, vilket bl.a. innebär att staten inte får blanda sig i trossamfundens inre angelägenheter eller värdera samfundens religiösa lära. Eftersom ageranden som står i strid med samhällets grundläggande värderingar ofta har ett nära samband med trossamfundens inre förhållanden eller den religiösa läran kan en vägran att ge ett trossamfund stöd dock innebära att staten inskränker religionsfriheten (SOU 2018:18 s. 299 f.). Europakonventionen gör det möjligt att inskränka religionsfriheten, men det får bara ske för att skydda värden som anses vara särskilt skyddsvärda i demokratin. Inskränkningen måste också vara föreskriven i lag.

Mot denna bakgrund valde utredningen att utforma ett demokratikriterium med exkluderingsgrunder. Lagstiftaren kan därmed visa när en inskränkning av religionsfriheten är motiverad och regleringen begränsas till situationer där det verkligen är nödvändigt att staten ingriper. Utredningen anser vidare att det på detta sätt blir lättare för trossamfundet att på förhand förutse vilka ageranden som kan leda till vägrat stödberättigande och att beslutsfattarens möjligheter till godtyckliga bedömningar begränsas. Det gör det också möjligt att göra en rimlig avvägning mellan statens behov av kontroll och trossamfundens behov av integritet och självständighet, samtidigt som den praktiska tillämpningen underlättas (a.a. s. 332 f.). Genom att ange tydliga exkluderingsgrunder finns det dock en risk att staten missar ageranden som den vill ta avstånd ifrån, men som den inte förutsett eller som blivit angelägna mot bakgrund av förändringar av värdegrunden. Det är enligt utredningen en risk som lagstiftaren måste acceptera för att få en förutsägbar och tydlig lagstiftning (a.a. s. 334).

### *Utredningens förslag till exkluderingsgrunder*

I utformandet av de s.k. exkluderingsgrunderna utgick utredningen ifrån de grundläggande värderingar som anges i regeringsformens program- och målsättningsstadgande. Av dessa värderingar lade utredningen fokus på sådana som den ansåg hade särskild betydelse i förhållande till trossamfundet. Det ansågs inte relevant om dessa ageranden förekommer i trossamfund eller i vilken omfattning de i

så fall förekommer. Det var tillräckligt att man kan anta att ett trossamfund, i dag eller i framtiden, inte kommer att respektera en viss särskilt skyddsvärd grundläggande värdering för att ta med den som exkluderingsgrund (SOU 2018:18 s. 337 ff.). Utifrån detta föreslog utredningen att stöd inte får lämnas till trossamfund som:

1. Utövar våld mot person, tvång eller hot,
2. kränker ett barns rättigheter på sådant sätt att det finns en påtaglig risk för att barnets hälsa eller utveckling skadas,
3. rättfärdigar, främjar eller uppmanar till sådan typ av kränkning som anges i 1 eller 2,
4. inskränker en betjänads fri- och rättigheter genom utnyttjande av utsatt belägenhet,
5. bryter emot diskrimineringsförbud i diskrimineringslagen eller klart överträder principen om alla människors lika värde, eller
6. aktivt motarbetar det demokratiska styrelseskicket.

Enligt utredningens förslag får stöd inte lämnas om trossamfundet eller någon av dess församlingar eller företrädare agerar på sådant sätt som anges i någon av dessa exkluderingsgrunder. Det ska inte enbart handla om legala företrädare, utan även personer som på andra sätt får anses företräda trossamfundet gentemot de betjänade eller allmänheten, såsom formellt utsedda eller anställda religiösa ledare, lärare etc. Ansvar för företrädares ageranden ska endast aktualiseras när företrädaren agerar inom ramen för trossamfundets eller en av dess församlingars verksamhet (a.a. 335 ff.).

#### *Remissinstansernas synpunkter på förslagen*

Huvudparten av de instanser som lämnat remissyttrande till utredningen ställer sig positiva till förslaget om ett demokratikriterium eller har inget att invända. Remissinstanser som tillstyrker förslaget är bl.a. Riksdagens ombudsmän, Länsstyrelserna i Skåne, Väster-norrland och Östergötland, Delegationen mot segregation, Brottsförebyggande rådet, Stockholms universitet och Socialstyrelsen. Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällefrågor (MUCF) ställer

sig bakom förslaget, men bedömer att trossamfunden har en särställning och att exkluderande demokratikriterier inte är genomförbart i all statlig bidragsgivning. Några remissinstanser har också synpunkter på hur exkluderingskriterierna är utformade. Barnombudsmannen stödjer förslaget och anser att det är positivt att barnens rätt lyfts fram, men menar att kravet på påtaglig risk för att barnets hälsa eller utveckling skadas gör att exkluderingsgrunden får en alltför restriktiv tillämpning. Diskrimineringsombudsmannen (DO) anser att exkluderingsgrunden om att bryta emot diskrimineringsförbud i diskrimineringslagen eller klart överträda principen om alla människors lika värde måste förtydligas för att den inte ska få ett alltför begränsat tillämpningsområde.

Några myndigheter är kritiska till förslaget. Kulturrådet anser att villkoret riskerar att bli inkonsekvent och få ett otydligt tillämpningsområde om enbart vissa rättigheter väljs ut. Myndigheten förordar i stället att kriteriet formuleras med utgångspunkt i vad som är tillåtet enligt svensk lag. Myndigheten för stöd till trossamfund anser att förslaget bör bearbetas utifrån de enligt myndigheten ”möjliga svagheter som finns angående förutsägbarhet, transparens och lättillgänglighet”. I sitt remissvar förespråkar myndigheten ett mer positivt och framåtsyftande demokratikriterium. Folkbildningsrådet menar att förslaget kan innebära att den statliga kontrollen av trossamfundens verksamheter ökar i omfattning och får en markerad inriktning mot regelefterlevnad. Rådet föreslår därför ett mer proaktivt och tillitsbaserat förhållningssätt. Även Studieförbundet Sensus argumenterar för s.k. positiva kriterier för stöd, dvs. att stöd ska ges för insatser som ska åstadkomma något.

Bland de trossamfund och civilsamhällesorganisationer som svarade på remissen finns både de som uttrycker stöd för förslaget med exkluderingskriterier och de som har invändningar emot det. Ett flertal trossamfund är kritiska till den del av förslaget som avser att ett trossamfund kan vägras stöd på grundval av en enskild företrädares agerande. De anser att det kan få orimligt stora konsekvenser för ett trossamfund om det ska ställas till svars för uttalanden eller ageranden från en enskild företrädare.

Några remissinstanser, bl.a. Folkbildningsrådet och Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, menar också att villkoren för statens stöd till trossamfunden inte bör beslutas förrän Demokrativillkorsutredningen lämnat sitt förslag.

### 5.3.3 Allmänna arvsfondens stöd

#### *Om Allmänna arvsfonden*

Allmänna arvsfonden instiftades av riksdagen 1928 och består av egendom som tillfallit fonden bl.a. genom arv, gåva och testamente. Fonden har till ändamål att främja verksamhet av ideell karaktär till förmån för barn, ungdomar och personer med funktionshinder. Stöd ur fonden får lämnas till organisationer som bedriver ideell verksamhet. Villkoren och fördelningen regleras av lagen (1994:243) om Allmänna arvsfonden och förordningen (1994:952) om Allmänna arvsfonden. Stödet är alltså inte något statsbidrag, men vilka projekt som ska få bidrag beslutas av Arvsfondsdelegationen, som är en nämndmyndighet under regeringen. Arvsfondsdelegationen har Kammarkollegiet som värmyndighet. Varje år får runt 400 projekt över hela landet stöd ur fonden och år 2017 delades 597 miljoner kronor ut.

#### *Demokrativillkor i Arvsfondsdelegationens praxis*

Det ställs inga demokrativillkor i lagen om Allmänna arvsfonden eller i den tillhörande förordningen, men Arvsfondsdelegationen ställer i sin praxis upp sådana villkor. Stöd kan enligt praxis utgå om

- organisationens föreskrifter inte strider mot demokratins idéer,
- organisationen bedriver sin verksamhet på demokratisk grund,
- organisationen avser att driva projektet på demokratisk grund och
- den sökande organisationen har en demokratisk struktur, om den är en ideell förening.

Arvsfondsdelegationen har också tagit fram ett informationsmaterial där det anges att verksamheter som får stöd måste vila på demokratisk grund. Det innebär att verksamheten ska styras av värderingar såsom;

- Lika rättigheter och möjligheter. Alla människor ska ha lika rättigheter och möjligheter oavsett kön, könsidentitet eller könsuttryck, etnisk och social tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning, funktionsförmåga, sexuell läggning eller ålder.



- Delaktighet och inflytande. Alla i ett projekt ska ha insyn i och kunna påverka verksamheten.
- Inkludering. Det ska bedrivas ett aktivt arbete för att var och en ska känna sig välkommen och kunna bidra och delta i verksamheten.

Enligt 2017 års arvsfondsutredning har det inte förekommit att en organisation fått avslag på en ansökan om stöd ur fonden på den grunden att organisationen inte uppfyller demokrativillkoret. Det har inte heller förekommit att delegationen har avbrutit utbetalningar av stöd, eller krävt återbetalning av utbetalt stöd, till följd av att det efter att en ansökan har beviljats visat sig att demokrativillkoret inte är uppfyllt (SOU 2018:70 s. 68).

### 5.3.4 2017 års arvsfondsutredning

Regeringen tillsatte 2017 en utredning för att se över och analysera vissa frågor som rör Allmänna arvsfondens verksamhet, vilken antog namnet 2017 års arvsfondsutredning. I utredningens uppdrag ingick bl.a. att analysera hur ett villkor kan utformas som säkerställer att enbart organisationer som i sin verksamhet respekterar värderingar som präglar ett demokratiskt samhälle kan få stöd.

I betänkandet *En arvsfond i takt med tiden* föreslår utredningen ett demokrativillkor som anger att stöd inte får lämnas till en organisation om den eller någon av dess företrädare (1) främjar, uppmanar till eller försvarar terrorism eller (2) i övrigt inte respekterar mänskliga rättigheter. Motivet till att föreslå ett villkor som tar fasta på terrorism är att bakgrunden till uppdraget är överenskommelsen om åtgärder mot terrorism som regeringspartierna och ytterligare fyra riksdagspartier kommit överens om 2017. Utredningen menar också att arbetet för att motverka terrorism är särskilt angeläget och att terroristbrott är några av de allvarligaste överträdelser av de värden och principer som de demokrativillkor som finns i dag är avsedda att skydda (SOU 2018:70 s. 153 f.).

Eftersom villkoret om terrorism får ett begränsat tillämpningsområde föreslår utredningen att det kompletteras med villkor om att stöd inte får lämnas till en organisation som i övrigt inte respekterar mänskliga rättigheter (a.a. s. 155). Villkorets närmare innebörd och

tillämpningsområde ges en viss konkretion i betänkandet. Ageranden som innebär att en organisation inte anses respektera mänskliga rättigheter exemplifieras utifrån principer om bl.a. jämställdhet, förbud mot diskriminering, skyddet för den personliga integriteten och barns rättigheter (a.a. s. 159 ff.).

Stöd får inte lämnas till en organisation om någon av dess samarbetsorganisationer, eller en företrädare för en sådan organisation, agerar i strid mot demokrativillkoret. Däremot kan stöd få lämnas till en organisation vars företrädare agerat i strid med demokrativillkoret under förutsättning att organisationen genast vidtar de åtgärder som behövs för att säkerställa att agerandet inte upprepas, och har vidtagit rimliga åtgärder för att försäkra sig om att företrädaren var lämplig för sitt uppdrag innan denne fick uppdraget (SOU 2018:70 s. 165).

Demokrativillkoret föreslås regleras i lag eftersom det ger bättre förutsättningar för förutsebarhet, legalitet, objektivitet och proportionalitet. Vidare argumenterar utredningen för att det ur förutsebarhets- och effektivitetshänseende skulle finnas fördelar med att utforma ett gemensamt villkor och en enhetlig praxis i den stödgivning som kontrolleras av staten. Den anser därför att det är positivt att Demokrativillkorsutredningen har fått i uppdrag att föreslå ett förtydligt, rättssäkert och enhetligt demokrativillkor för den statliga bidragsgivningen (a.a. s. 153).

### *Remissinstansernas synpunkter på förslagen*

Utredningens betänkande har remitterats och flera av remissinstanserna har lämnat synpunkter på det föreslagna demokrativillkoret. Ett flertal myndigheter och organisationer, bl.a. Delegationen mot segregation, Folkbildningsrådet, Förvaltningsrätten i Stockholm, Riksdagens ombudsmän och Riksteatern, framför inga synpunkter eftersom de anser att regeringen bör invänta Demokrativillkorsutredningens betänkande. De pekar på att det finns flera fördelar med ett enhetligt villkor för olika typer av statlig bidragsgivning.

Flera civilsamhällesorganisationer såsom Famna, Sveriges Kvinno-lobby och Rädda Barnen tillstyrker förslaget medan bl.a. Sveriges Kristna råd har invändningar. Kammarkollegiet, Diskriminerings-

ombudsmannen (DO) och MUCF anser att villkorets breda utformning kan medföra tolknings- och tillämpningsproblem. DO saknar en analys av hur det föreslagna kriteriet som bygger på respekt för de mänskliga rättigheterna kan tillämpas i förhållande till privata subjekt som t.ex. organisationer. MUCF är också kritisk till att det inte ges vägledning till hur villkoret ska tolkas i situationer då olika rättigheter krockar. Därutöver anser MUCF att det första ledet av villkoret som rör terrorism är mycket snävt och skarpt formulerat och dessutom så uppenbart att det inte behöver särregleras. Formuleringen riskerar vidare att leda till ett allmänt misstänkliggörande av civilsamhällets organisationer. Även Riksdagens ombudsmän framhåller att villkoret innebär att en organisation som går miste om möjligheten till stöd ur fonden också kan utpekas för att främja, uppmåna till eller försvara terrorism, eller i övrigt inte respektera mänskliga rättigheter.

### **5.3.5 Demokrativillkor i bidragsgivningen till organisationer inom utvecklingsarbetet**

En stor del av den statliga bidragsgivningen till det civila samhället utgörs av de bidrag som Styrelsen för internationellt utvecklingsarbete (Sida) fördelar till biståndsorganisationer. Bidragen regleras inte i någon förordning. Sida samarbetar med svenska civilsamhällesorganisationer främst genom fleråriga avtal om rambidrag. Detta möjliggör för organisationerna att ansöka om bidrag direkt från respektive anslagspost samt ingå avtal under densamma. Sida uppställer kriterier för civilsamhällesorganisationers behörighet dels som ramorganisation inom utvecklingsarbetet, dels som strategisk partnerorganisation inom det humanitära biståndet. I kriterierna anges att organisationen ska ”vara demokratisk uppbyggd samt arbeta utifrån demokratiska värderingar som inte motverkar uppfyllelsen av strategiernas målsättningar” (Kriterier, Sida, 31 augusti 2011, s. 17).

Sidas direkta samarbete med civilsamhällesorganisationer sker i dag med 15 ramorganisationer för att genomföra Strategin för stöd genom svenska organisationer till det civila samhället 2016–2022 (beslut 2016-06-02, UD2016/10135/IU). Ramorganisationerna genomför utvecklingsarbete inom de riktlinjer som angetts av Sida (Riktlinjer för ramorganisationer inom anslagsposten Informations-

och kommunikationsverksamhet, 2016-07-01). Sida har även ett indirekt samarbete med andra svenska organisationer genom att Sidas bidrag förmedlas av ramorganisationerna till andra organisationer.

Även Folke Bernadotteakademien (FBA) fördelar bidrag till civilsamhällsorganisationer inom samma anslag som Sida, dvs. biståndsområdet. Stödet fördelas till organisationer som arbetar med frågor som rör fred och säkerhet i Sverige och globalt och konkretiseras årligen i regeringens regleringsbrev till FBA. Enligt myndighetens riktlinjer för stödet ska en organisation som beviljas bidrag vara demokratiskt uppbyggd, följa demokratins idéer och bedriva verksamhet som är förenlig med principerna om icke-diskriminering och jämställdhet (Riktlinjer för stöd till civilsamhället för fred och säkerhet, dnr 18-00622, 2018, s. 16). År 2017 omfattade Sidas och FBA:s sammanlagda stöd till civilsamhällsorganisationer över tre miljarder kronor.

### 5.3.6 Demokratikriterier i presstödssystemet

Statens stöd till tryckta medier har likheter med stödet till det civila samhället i den bemärkelsen att det inrättades och fördelas med ett demokratifrämjande motiv. Det finns inte några demokrativillkor i presstödssystemet. Däremot finns det en demokratibestämmelse i radio- och tv-lagen (2010:696) som gäller för tillståndspliktig radio- och tv-sändningsverksamhet. Enligt denna ska verksamheten som helhet präglas av det demokratiska statsskickets grundidéer och principen om alla människors lika värde och den enskilda människans frihet och värdighet (5 kap. 1 §).

Frågan om att införa en bestämmelse om respekten för demokratins idéer som en förutsättning för att få del av presstödet utreddes både av Presstödskommittén 2013 och Medieutredningen 2016, vilka kom fram till olika ståndpunkter.

Presstödskommittén ansåg att det inte borde införas ett demokratikriterium i presstödssystemet eftersom det enligt kommittén skulle innebära ett avsteg från den syn på det tryckta ordets ställning som riksdagen angett i tryckfrihetsförordningen. Eftersom stödet har avgörande betydelse för flera tidningar så skulle ett beslut om ett indraget stöd innebära att en tidning upphör att utkomma. Kom-

mittén menade vidare att det var viktigt att presstödet var ideologiskt neutralt och att det inte kan användas för repressiva ingrepp mot enskilda artiklar eller utgivares ideologiska hållning. Antidemokratiska riktningar inom medierna bör enligt kommittén i stället motverkas inom den allmänna opinionsbildningen (SOU 2013:66 s. 405 f.).

Frågan utreddes på nytt av Medieutredningen som, till skillnad från Presstödskommittén, föreslog att ett krav för stöd ska vara att det allmänna nyhetsmediet präglas av principen om alla människors lika värde och den enskilda människans frihet och värdighet. Enligt utredningen är presstödet en del av mediepolitiken och inte en grundlagskyddad rättighet, vilket gör det möjligt att ställa krav på stödmotagande nyhetsmedier. Behovet av ett villkor motiverades med att stödet använts för att delfinansiera medier som publicerat innehåll som väcker misstro mot vissa grupper. Enligt utredningen borde staten inte förhålla sig neutral mot budskap som klart och tydligt uttrycker ett motstånd mot hållningen om alla medborgares frihet och lika värde och som på sikt har potentialen att skapa normativa och för demokratin potentiellt skadliga värdeförskjutningar (SOU 2016:80 s. 332 f.).

I den efterföljande propositionen *Journalistik i hela landet* gjorde regeringen bedömningen att det utifrån ett konstitutionellt perspektiv inte fanns några problem med att införa utredningens förslag till demokratikriterium (prop. 2017/18:154 s. 27 f.). Den som vägras stöd på grund av att den inte uppfyller ett demokratikriterium skulle i grundlagens mening inte vara hindrad från att utöva sin yttrande- eller tryckfrihet. Att ställa upp krav som innebär att skattemedel inte delas ut för att användas i syfte att främja antidemokratiska ändamål låg dessutom i linje med de principer som kommer till uttryck i regeringsformens mål- och programstadgande. Däremot hade regeringen principiella invändningar mot att det allmänna på förhand blandar sig i mediernas innehåll från ett värdegrundsperspektiv. Denna ståndpunkt hade också stöd av flera remissinstanser och därför valde regeringen att inte föreslå något demokratikriterium för det nya mediestödet.

## 5.4 Demokrativillkor i kommuner och regioner

Såsom framgår av avsnitt 4.4 fördelar också kommuner och regioner bidrag till föreningslivet. För att få en bild av förekomsten av demokrativillkor samt villkorens utformning och tillämpning har utredningen genomfört en enkät ställd till samtliga Sveriges 310 kommuner och regioner. Enkäten har besvarats av 70 procent av alla kommuner och regioner. Av dessa uppger 85 procent att de har någon form av demokrativillkor i bidragsgivningen till föreningslivet. Frågan omfattade alla former av bidrag till organisationer och föreningar, inklusive olika former av anläggningsstöd eller rätt att nyttja lokaler och anläggningar.

Det vanligaste demokrativillkoret som ställs i bidragsgivningen är att organisationen ska vara demokratiskt uppbyggd, vilket framgår av tabell 5.2. Ett sådant krav ställs av 82 procent av kommunerna och regionerna. Det omfattar t.ex. krav på att medlemskapet eller verksamheten är öppen för alla, att föreningen har antagit stadgar eller att styrelsen är vald i föreningsdemokratisk ordning. Det är 53 procent av kommunerna och regionerna som svarar att de ställer krav på att verksamhet ska bedrivas i enlighet med eller inte i strid med demokratins idéer och 66 procent har ett villkor om att verksamheten ska främja vissa demokratiska värderingar, t.ex. jämställdhet, allas lika värde eller likabehandling. Demokrativillkoren i kommunerna och regionerna är sällan utformade med exakt dessa skrivningar utan svaren ska ses som en bild av hur kommunerna eller regionerna tolkar lydelsen av de demokrativillkor som ställs.

Ytterligare 16 procent av kommunerna och regionerna svarar att de har andra typer av demokrativillkor. Av dessa är det ett flertal som uppger att de har specifika krav gällande organisationens demokratiska uppbyggnad. Några kommuner ställer krav på att organisationen är tillgänglig för personer med funktionsnedsättning, har en drog- eller alkoholpolicy, skapar mångfald och utveckling, inte strider emot diskrimineringslagen, följer kommunens värdegrund eller respekterar FN:s allmänna förklaring om de mänskliga rättigheterna och FN:s konvention om barnets rättigheter. I några kommuner måste föreningens ordförande skriva under och förbinda sig att följa policydokumentet för att kunna få bidrag. Flera kommuner och regioner kräver också att verksamheten ska vara religiöst och partipolitisk obunden.

Tabell 5.2 Demokrativillkor i kommuner och regioner

Villkorets lydelse	Antal	Procent
föreningar/organisationer ska vara demokratiskt uppbyggda	159	82 %
verksamheten ska ske i enlighet eller inte i strid med demokratins idéer	102	53 %
verksamheten ska främja vissa demokratiska värderingar (t.ex. jämställdhet eller lika behandling)	127	66 %
Annat	30	16 %

I 80 procent av kommunerna och regionerna gäller demokrativillkoren i all bidragsgivning medan 19 procent svarar att villkoren enbart omfattar vissa bidrag. Det är särskilt vanligt att demokrativillkor gäller för bidrag till ungdoms- och idrottsföreningar. De flesta kommuner och regioner tillämpar även demokrativillkor när det kommer till nyttjande av lokaler och anläggningar.

Det är 60 procent av kommunerna och regionerna som svarar att de har någon slags policy, föreskrifter eller riktlinjer för vilka demokrativillkor som gäller eller för hur demokrativillkoren ska tillämpas. I några kommuner finns skrivningar om demokrati i kommunens föreskrifter, styrdokument eller i andra övergripande policydokument, vilka i sig kan tillämpas som demokrativillkor.

De demokrativillkor som ställs i den kommunala bidragsgivningen skiljer sig i viss mån från de villkor som ställs i statsbidragsförordningarna. Generellt sett är kommuner och regioner mer fokuserade på uppbyggnaden och ställer krav på att den ska vara demokratisk. Det flesta kommuner och regioner ställer detaljerade krav. Det är vanligt att det ställs krav på att en organisation ska verka för vissa demokratiska värderingar eller motverka rasism och diskriminering. Även om det finns vissa övergripande likheter så skiljer sig utformningen av demokrativillkoren åt mellan kommunerna. I vissa kommuner och regioner är demokrativillkoren också olika formulerade för olika typer av bidrag. Såsom framgår av avsnitt 4.4.1 är bidragsgivningen i kommunerna ofta uppdelad mellan olika facknämnder. I några kommuner, t.ex. Stockholm och Göteborg, skiljer sig demokrativillkoren åt mellan olika fack- och stadsdelsnämnder.





## 6 Tillämpning av nuvarande demokrativillkor

### 6.1 Utredningsuppdraget

Utredningen har enligt direktiven i uppdrag att göra en samlad analys av vilka svårigheter och utmaningar som myndigheterna har med dagens system, såväl vad gäller beslut om bidragsgivning utifrån demokrativillkoret som hur de följer upp efterlevnaden av villkoret. Utredningen ska också kartlägga hur myndigheter samverkar i frågor om bidragsgivning och redovisa hur ett urval av civilsamhällets organisationer ser på nuvarande ordning. Denna analys ska ligga till grund för utredningens förslag till ett förtydligat demokrativillkor liksom det stödmaterial om demokrativillkorsfrågor till statliga och kommunala förvaltningsmyndigheter som utredningen ska ta fram.

I kapitlet redogör utredningen för hur myndigheter, kommuner och regioner tillämpar demokrativillkor, hur de följer upp efterlevnaden av demokrativillkoren och den praxis som utvecklats vid tillämpning av villkoren. Vi redovisar även det civila samhällets syn på nuvarande ordning.

### 6.2 Myndigheternas tillämpning av demokrativillkor

Som utredningen redogjort för i kapitel 4 är det cirka 40 myndigheter som fördelar bidrag till det civila samhället med stöd av statsbidragsförordningar, lagar, regleringsbrev, andra särskilda regeringsbeslut och ramavtal. Vidare har ett antal organisationer i uppdrag att fördela statliga bidrag. I kapitlet avses med ”myndigheter” såväl statliga myndigheter som organisationer som har i uppgift att fördela statsbidrag. Av de cirka 80 förordningar som finns för bidrag till det

civila samhällets organisationer innehåller 37 någon form av demokrativillkor. Ungefär hälften av de bidragsgivande myndigheterna tillämpar förordningar som innehåller demokrativillkor. För att få en bild av hur demokrativillkoren tillämpas har utredningen haft samråd med och genomfört en enkät med de bidragsgivande myndigheterna. Eftersom det är få bidrag där det ställs krav på att organisationen ska ha ett syfte som är förenligt med demokratiska principer fokuserar redogörelsen på villkor gällande organisationens uppbyggnad och verksamhet.

### 6.2.1 Allmänt om prövningen av bidragsansökningar

Statliga bidrag fördelas vanligtvis efter en utlysning av ett särskilt stöd. För att ta del av ett bidrag måste en organisation då lämna in en ansökan till den myndighet som fördelar bidraget. Bidrag fördelas i regel på årsbasis. Det är vanligt att en utlysning sker på hösten året före det år bidraget avser och myndigheten tar därefter emot och bedömer ansökningar, fattar beslut och betalar ut medel. Prövningsförfarandet sker under en förhållandevis kort tidsperiod. Normalt ska en organisation redovisa hur ett beviljat bidrag använts i slutet av bidragsåret.

Hur granskningen av ansökningar genomförs varierar mellan de bidragsgivande myndigheterna. För ett stort antal myndigheter är det i regel samma organisationer som ansöker om bidrag från år till år. Det gäller t.ex. bidrag som fördelas till handikapporganisationer, patientföreningar, friluftorganisationer, försvarsorganisationer, folkbildningsorganisationer, konsumentorganisationer, idrottsorganisationer eller organisationer som arbetar med folkhälsa. Myndigheterna och bidragstagarna kan då bygga upp ett förtroende för varandra och granskningen är därför förhållandevis begränsad. Det är inte heller alla myndigheter som varje år prövar om en viss organisation har rätt till bidrag, utan en organisation som en gång uppfyllt villkoren anses så att säga vara inne i systemet. Flera myndigheter menar också att de inte fördelar stöd till organisationer som inte redan är kända för dem och att de inte har hanterat något fall där frågan om demokrativillkoret är uppfyllt aktualiserats.

Några bidragsgivande myndigheter urskiljer sig genom att de tar emot och prövar ett stort antal ansökningar. Myndigheter som har

omfattande bidragshantering är Socialstyrelsen, Allmänna arvsfonden och Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor (MUCF). Även länsstyrelserna, Delegationen mot segregation, Sida och Statens kulturråd har en relativt omfattande bidragsgivning.

## 6.2.2 Allmänt om granskning av demokrativillkor

### *Granskning av organisationens uppbyggnad och syfte*

Ett flertal myndigheter fördelar bidrag med tillämpning av förordningar som innehåller villkor om att den bidragsmottagande organisationen ska vara demokratiskt uppbyggd, medan få myndigheter tillämpar förordningar som har villkor om att en organisations syfte ska vara förenligt med demokratiska principer. Dessa demokrativillkor upplevs av de flesta myndigheter som oproblematiska. En granskning sker vanligen utifrån en bedömning av ansökningshandlingen tillsammans med annat underlag såsom stadgar, verksamhetsberättelse, årsmötesprotokoll eller andra policydokument som den bidragssökande organisationen ger in. Myndigheterna kräver i regel att det ska framgå av organisationens stadgar att den är demokratisk och att varje enskild medlem har rösträtt, antingen direkt eller via ombud, att det finns en vald styrelse och revisor samt att medlemskapet är öppet och frivilligt.

Flera myndigheter kräver att en bidragssökande organisation ska gå i god för att den uppfyller ställda demokrativillkor. Sökanden ska ge in underlag som visar att villkoren är uppfyllda och organisationens firmatecknare ska i ansökan bekräfta att de uppgifter som har lämnats är korrekta.

### *Granskning av om organisationen i sin verksamhet respekterar demokratins idéer*

Såsom framgår av kapitel 5 uppställs villkor om att en organisation i sin verksamhet ska respektera demokratins idéer i 31 av statsbidragsförordningarna. Av några förordningar framgår att bidraget i sig ska främja demokrati, vilket kan tolkas som ett villkor som avser hur verksamheten bedrivs. Den generella uppfattningen bland myndigheterna är att de villkor som ställs avseende verksamheten är svåra

att kontrollera och bedöma. Myndigheterna har vid samråd med utredningen framfört att de inte vet hur de ska förhålla sig till villkoret och att det är svårt att tolka vad begreppet ”demokratins idéer” innebär. Svårigheterna att tolka begreppet framkommer också i Statskontorets myndighetsanalys av MUCF. Enligt rapporten finns det olika uppfattningar inom myndigheten hur villkoren ska tolkas och avsaknaden av vägledning i förarbetena gör det svårt att tillämpa förordningarnas demokrativillkor rättssäkert. I rapporten redovisas också att handläggare vill ha ett tydligt stöd för hur demokrativillkoret ska tolkas. Flera handläggare förordar att en nämnd upprättas som prövar besvärliga ärenden, exempelvis ansökningar från organisationer som inte bedöms dela demokratiska värderingar (Statskontoret 2017).

Vid utredningens samråd med de bidragsgivande myndigheterna har det även framkommit att det finns en osäkerhet beträffande vilket underlag som ska begäras in från sökanden och vilka efterforskningar myndigheten bör och kan göra för att säkerställa att organisationen i sin verksamhet respekterar demokratins idéer. Hur granskningen av organisationens verksamhet går till, och inte minst omfattningen av granskningen, varierar mycket mellan myndigheterna. Prövningen sker vanligen utifrån dokumentation såsom stadgar, verksamhetsberättelse eller årsredovisning och vad sökanden uppgett i ansökningshandlingarna. Hos några myndigheter innefattar granskningen vid behov även sökningar på internet, kontroll av sökandens webbplats, sociala medier, blogguttalanden eller nyhetsartiklar. Flera av de bidragsgivande myndigheterna har regelbundna kontakter med andra myndigheter för att inhämta upplysningar om en organisation eller att för att diskutera ansökningsrutiner. När en organisation som inte tidigare är känd för myndigheten ansöker om bidrag förekommer det att myndigheten kontaktar andra myndigheter eller kommuner för att få upplysningar och referenser. Flera bidragsgivande myndigheter har ett samtal med sökanden för att skapa sig en bild av organisationen och i vissa fall kan platsbesök ske. I regel sker en mer noggrann granskning om det kan misstänkas att en organisation inte uppfyller villkoren för bidraget. Det kan ske efter att en myndighet har mottagit information från allmänheten eller att det framkommit uppgifter i nyhetsmedia.

### 6.2.3 Exempel på granskningsförfaranden vid bidragsgivande myndigheter

#### *Myndigheten för ungdoms- och civilsambällesfrågor*

MUCF fördelar statsbidrag med tillämpning av ett antal statsbidragsförordningar, men även med stöd av myndighetens regleringsbrev och särskilda regeringsbeslut. Exempel på sådana särskilda regeringsbeslut är myndighetens uppdrag 2017 att förbereda fördelning av stöd i samband med allmänna valen 2018 och Europaparlamentsvalet 2019 (Ku2017/02115/D), samt myndighetens uppdrag 2015 att fördela bidrag till utvalda civilsambällesorganisationer i syfte att stärka det fortsatta arbetet med flyktingsituationen (Ku2015/02981/D).

De statsbidragsförordningar myndigheten har att tillämpa innehåller som regel villkor om att den bidragsmottagande organisationen ska vara demokratiskt uppbyggd och i sin verksamhet respektera demokratins idéer. MUCF är den bidragsgivande myndighet som har mest erfarenhet av att granska bidragssökande organisationer utifrån ett demokratiperspektiv och som också har fattat avslagsbeslut med anledning av att en organisation inte levt upp till ställda demokrativillkor. Myndigheten har i rapporten *Orden, praktiken och verkligheten* redovisat hur den kontrollerar bidragsansökningar, bl.a. om organisationen är demokratiskt uppbyggd och om organisationens verksamhet lever upp till demokratins idéer. Villkoret att verksamheten inte ska strida mot demokratins idéer förklaras i rapporten som att syfte, innehåll och idémässig grund inte får strida mot principer som till exempel alla människors lika värde och likhet inför lagen, folkstyre, rösträtt och respekt för majoritetsbeslut, yttrande-, informations-, organisations- och religionsfrihet och ett fungerande rättssystem som skyddar individens fri- och rättigheter (MUCF 2012).

MUCF har i en senare rapport *Att verka demokratiskt* redovisat hur myndigheten i bidragshandläggningen prövar och följer upp villkor om demokratisk uppbyggnad och respekt för demokratins idéer. Av rapporten framgår att myndigheten vid prövningen av villkoret om demokratisk uppbyggnad fokuserar på underlag som exempelvis stadgar, protokoll och verksamhetsberättelser. Det ska bl.a. framgå av stadgarna att organisationen har reglerat respekt för majoritetsbeslut, att varje enskild medlem har rösträtt, antingen direkt eller via ombud, att det finns en vald styrelse och revisor samt att medlem-

skapet är öppet och frivilligt. När det gäller villkoret att organisationen i sin verksamhet ska respektera demokratins idéer framgår av rapporten att MUCF beslutat att striktare tillämpa villkoret och införa ökade kontroller. Myndigheten tillämpade tidigare demokratikriteriet i en vidare bemärkelse, där så länge en organisation höll sig inom vad som får uttryckas i Sverige, med hänsyn till grundlags-skyddade rättigheter eller annan lagstiftning, var verksamheten förenlig med demokratins idéer. Den nya hållningen är mer restriktiv och innebär att det ska stå klart vid prövning och under pågående verksamhet att statsbidragen går till avsedda ändamål och att statsbidragen inte motverkar grundläggande samhällliga värderingar. Praxisändringen har inneburit en ny tillämpning och enligt rapporten går det därför inte på förhand att göra en uttömmande lista på vad som anses strida mot demokratins idéer utan varje omständighet får prövas (MUCF 2017). Enligt Statskontorets myndighetsöversyn har MUCF också ökat kontrollen och begärt in fler kompletteringar av ofullständiga ansökningar (Statskontoret 2017).

MUCF hanterar både organisationsbidrag och projektbidrag och demokratiprövningen är densamma för de olika bidragsformerna. Myndigheten har infört olika granskningsnivåer av ansökningar. Det finns en basprövning som alla organisationer genomgår. Organisationen ska vid ansökan gå i god för att den är demokratiskt uppbyggd och självständig och i sin verksamhet respekterar demokratins idéer inklusive jämställdhet och icke-diskriminering. Organisationen ska lämna underlag som visar att dessa villkor är uppfyllda såsom justerat årsmötesprotokoll, aktuella stadgar och verksamhetsberättelse för det senast avslutade verksamhetsåret. Organisationen firmatecknare ska i ansökan bekräfta att de uppgifter som har lämnats är korrekta. Sedan 2017 kräver MUCF att sökanden i ansökningsformuläret även besvarar frågan om det finns uppgifter om organisationen, t.ex. i nyhetsmedia, som kan ha betydelse för myndighetens bedömning av ansökan i demokratihänseende. Av de 365 ansökningar om projektbidrag som inkom under 2017 uppgav åtta organisationer att det fanns uppgifter som kunde ha betydelse för myndighetens bedömning utifrån demokratisk synpunkt. Det var uppgifter som myndigheten kände till sedan tidigare. Utöver granskningen av beslutade dokument granskar myndigheten sedan 2017, i den omfattning som verksamheten tillåter, även nyhetsartik-

lar, blogguttalanden, sociala media och organisationernas verksamhet. Innan myndigheten har en upparbetad kunskap om de organisationer som ansöker om bidrag begränsas uppgifterna bakåt i tiden och uppgifter från de senaste tre åren granskas (MUCF 2017).

En förenklad kontroll görs av s.k. kända organisationer. Det är organisationer som har beviljats medel under de senaste tre åren och som redovisat bidrag. För ansökningar från dessa organisationer görs ingen ny prövning om demokratisk struktur eller om deras verksamhet strider mot demokratins idéer. En sådan prövning kan dock ske om stora förändringar görs i organisationen, eller om myndigheten har fått uppgifter om brister i olika avseenden (MUCF 2012).

Myndigheten kan också inleda en utökad granskning om den får information om att en organisation som beviljats bidrag inte uppfyller villkoren för detta. En förutsättning för att inleda en sådan granskning är att uppgifterna är relevanta för myndighetens bidrag och inte avser förhållanden alltför lång tid tillbaka, som regel två år. I granskningen har myndigheten möjlighet att begära in mer underlag. Myndigheten tar i varje enskilt ärende ställning till hur omfattande granskningen behöver vara. I något fall har MUCF anlitat extern kompetens i form av revisorer för att granska organisationens ekonomi. Vart tredje år gör MUCF en fördjupad granskning av de organisationer som beviljats organisationsbidrag och då granskas en särskild fråga (MUCF 2017; Statskontoret 2017).

### *Länsstyrelserna*

Länsstyrelserna fördelar bl.a. statsbidrag enligt förordningen (2016:1364) om statsbidrag till verksamheter för asylsökande m.fl. i syfte att främja en framtida etablering för personer som har beviljats uppehållstillstånd. Bidraget började gälla under 2017 och sökande är såväl stora, kända som små, lokala organisationer, vilket innebär att hanteringen av bidraget är relativt resurskrävande. Länsstyrelsen i Jönköping fördelar ett belopp till samtliga länsstyrelser och betalar ut beslutade bidrag, medan varje enskild länsstyrelse handlägger ansökningarna och fattar beslut om bidrag. För att bidrag ska få lämnas enligt förordningen ska organisationen vara demokratiskt uppbyggd, ha ett huvudsakligt syfte som är förenligt med de värderingar

som präglar ett demokratiskt samhälle och i sin verksamhet respektera demokratins idéer, inklusive jämställdhet och förbud mot diskriminering. Organisationen ska i ansökan intyga att den uppfyller förordningens demokrativillkor bl.a. genom att kryssa i en ruta på ansökningshandlingen om att organisationen i sin verksamhet respekterar demokratins idéer, inklusive jämställdhet och förbud mot diskriminering. Länsstyrelserna har också tagit fram anvisningar enligt vilka det bl.a. framgår att en företrädare för organisationen ska agera respektfullt utifrån demokratiska principer och principen om alla människors lika värde och rättigheter. För att kunna bedöma ansökningarna granskar varje länsstyrelse stadgar, verksamhetsberättelse och årsmötesprotokoll. När det gäller demokrativillkoren omfattar bedömningen vid behov även andra policydokument eller texter på organisationens webbplats. Om en länsstyrelse överväger att avslå en ansökan på grund av att ett demokrativillkor inte är uppfyllt bör frågan, innan beslut fattas, även lyftas till den s.k. utvecklingsmedelsgruppen. Denna grupp fungerar som en stödjande och rådgivande instans i arbetet med länsstyrelsernas utvecklingsmedel och verkar bl.a. för att sprida information och utarbeta instruktioner för åiterrapportering.

### *Socialstyrelsen*

En myndighet med omfattande bidragsgivning är Socialstyrelsen. Myndigheten fördelar 42 statsbidrag som riktar sig till kommuner, regioner och organisationer inom det civila samhället. De civilsamhällesorganisationer som omfattas av Socialstyrelsens statsbidrag är av vitt skilda slag. Det handlar exempelvis om handikapporganisationer, kvinno- och tjejjourer, pensionärsorganisationer och vissa organisationer inom det sociala området. Organisations- och verksamhetsbidrag till ideella organisationer är förordningsstyrda, medan t.ex. projektbidrag hanteras enligt regeringsbeslut (Statskontoret 2017). Flera av de statsbidragsförordningar som myndigheten tillämpar innehåller villkor om att en organisation ska vara demokratiskt uppbyggd och i sin verksamhet respektera demokratins idéer. En stor del av bidragen fördelas till organisationer som myndigheten känner till och som får bidrag år från år. Myndigheten granskar



rutinmässigt formella dokument som stadgar och verksamhetsberättelser för att bedöma om demokrativillkoren är uppfyllda. Vid svårbedömda fall har myndigheten tillgång till förvaltningsjuridisk kompetens för råd och stöd. När myndigheten får tips om att en bidragsmottagare inte efterlever ett demokrativillkor har myndigheten som rutin att ge den aktuella organisationen möjlighet att yttra sig över den kritik som framförts. Därefter beslutar myndigheten om det finns skäl att inleda en återbetalningsprocess eller inte. Myndigheten har även ett systematiskt uppföljningsarbete för att ta reda på hur medlen har använts och vilken effekt de har fått.

### *Folkhälsomyndigheten*

Folkhälsomyndigheten fördelar bl.a. bidrag till organisationer som bedriver förebyggande arbete för att minska tobaksbruket eller verksamhet mot överdrivet spelande samt till organisationer vars verksamhet är inriktad mot hiv/aids. De förordningar som styr dessa bidrag innehåller villkor om att organisationen i sin verksamhet ska respektera demokratins idéer, inklusive jämställdhet, jämlikhet och förbud mot diskriminering. Myndigheten tillämpar även ett sådant villkor för andra bidrag som den fördelar, även om villkoret inte framgår av den aktuella bidragsförordningen. En försäkran om att demokrativillkoret är uppfyllt avkrävs sökanden i alla ansökningsformulär med en kryssfråga och stadgar granskas oavsett bidragsform. Många av de organisationer som ansöker om medel är återkommande och myndigheten har därför kunskap om dessa. När det tillkommer nya organisationer har myndigheten rutiner för att bedöma om organisationens uppbyggnad och verksamhet uppfyller ställda demokrativillkor.

### *Statens kulturråd*

Statens kulturråd har en omfattande bidragsgivning, även om den huvudsakligen riktar sig till kulturinstitutioner som inte är civilsamhällesorganisationer. Kulturrådet beviljade 842 ansökningar av civilsamhällesorganisationer under 2017 inom ramen för myndighetens sju kultur- och konstområden. För att garantera sakkunskap vid

bidragsfördelningen tillsätter Kulturrådet arbetsgrupper och referensgrupper med kvalificerade ämnesexperter inom de olika områdena. Enligt myndigheten bör gruppernas sammansättning spegla samhällets mångfald och experterna vara kunniga inom områden som jämställdhet, hbtq, barn och unga, tillgänglighet för personer med funktionsnedsättning liksom i internationella och interkulturella frågor.

Av de bidrag som Kulturrådet fördelar är det enbart för bidrag enligt förordningen (2016:406) om statsbidrag till kulturverksamheter i vissa bostadsområden 2016–2018 som det ställs ett demokrativillkor avseende verksamheten. Förordningen upphörde att gälla vid utgången av 2018. Myndigheten har inte fattat något beslut om avslag med anledning av att förordningens demokrativillkor inte varit uppfyllt, men skriver i sitt remissyttrande över betänkandet *Statens stöd till trossamfund i ett mångreligiöst Sverige* att nuvarande demokrativillkor är svåra att tillämpa eftersom ”förståelsen av demokratins värderingar innebär ett tolkningsutrymme. Då det ännu inte finns någon praxis eller instruktion för att bedöma huruvida en organisation respekterar demokratins värderingar och idéer kan bedömningen bli godtycklig” (KUR 2018/2963).

De flesta av de förordningar som reglerar Kulturrådets fördelning av statsbidrag innehåller däremot en bestämmelse som ger Kulturrådet rätt att förena beslut om statsbidrag med villkor. Ett av Kulturrådets generella villkor som anges i samband med beslut om statsbidrag är att bidragsmottagare ska ansvara för att deras verksamhet eller projekt bedrivs i enlighet med gällande svensk författning (lag, förordning och föreskrifter). Får Kulturrådet en indikation om att bidrag har betalats ut på felaktiga grunder inleds en intern utredning. Om en bidragsmottagare bedöms vara återbetalningsskyldig enligt den förordning som gäller för bidraget, ska Kulturrådet, om det inte finns särskilda skäl, besluta att helt eller delvis kräva tillbaka bidraget. Under 2018 utredde Kulturrådet ett ärende där det efter beslut om bidrag för att arrangera en konsert framkommit att denna enbart var riktad till kvinnor, vilket kunde utgöra ett brott mot diskrimineringslagen (2008:567). Bidragsmottagaren valde, efter ett föreläggande från Kulturrådet om att inkomma med information om hur de avsåg att uppfylla sitt ansvar för att projektet bedrivs enligt gällande svensk lagstiftning, att självmant betala tillbaka bidraget i sin helhet.

### *Delegationen mot segregation*

En nybildad myndighet som fördelar ett förhållandevis omfattande stöd till organisationer med lokal förankring är Delegationen mot segregation. Prövningsförfarandet i Delegationen mot segregation innebär att organisationerna först får göra en intresseanmälan. Om den bedöms vara i linje med bidraget erbjuds de möjlighet att söka bidrag för att genomföra en kartläggning och behovsanalys samt ta fram en plan för fortsatt arbete. I ett tredje steg kan organisationerna söka medel för att genomföra åtgärder enligt den framtagna planen. Under det första verksamhetsåret fick myndigheten in över 300 intresseanmälningar som efter ett första urval ledde till 194 ansökningar. Dessa resulterade i sin tur till 150 kartläggningar varav 96 avsåg ideella föreningar och stiftelser. Delegationen mot segregation kräver i ansökningsförfarandet enligt en särskild bedömningsmall att organisationen beskriver hur den i sin verksamhet respekterar demokratins idéer.

### *Riksantikvarieämbetet*

Riksantikvarieämbetet fördelar bl.a. bidrag till ideella organisationer inom kulturmiljöområdet och till kulturarvsarbete. Förordningarna som reglerar dessa bidrag innehåller villkor om att ideella organisationer som får bidrag ska respektera demokratins idéer. Myndigheten ber den sökande organisationen intyga att den respekterar demokratins idéer genom en kryssruta i bidragsansökan. Myndigheten har också utarbetat ett dokument som förtydligar begrepp och grundläggande villkor för statsbidrag till ideella organisationer inom kulturmiljöområdet. I ett särskilt avsnitt om demokrativillkor förtydligas begreppet demokratisk uppbyggnad och att verksamheten inte får strida mot demokratins idéer innebär att organisationerna ska motverka alla former av rasism och andra typer av diskriminering samt våld och brutalitet samt att den bör verka för att utveckla förutsättningarna för jämställdhet mellan kvinnor och män. Även stiftelser ska i sin verksamhet respektera demokratins idéer, inklusive jämställdhet och förbud mot diskriminering (Riksantikvarieämbetet 2014).

*Granskningsförfarandet inom biståndsområdet*

Sidas bidragshandling är omfattande, men till skillnad från andra myndigheter fördelar Sida bidrag genom ramavtal. Det är i regel samma organisationer som tar del av bidrag från år till år och bidrag kan beviljas för flera år i taget. Som nämnts i avsnitt 5.3.5 har Sida kriterier för civilsamhällesorganisationers behörighet dels som ramorganisation inom utvecklingssamarbetet, dels som strategisk partnerorganisation inom det humanitära biståndet.

Folke Bernadotteakademin fördelar bidrag till civilsamhället för stöd och säkerhet inom fem områden. Folke Bernadotteakademin bidragsgivning omfattas inte av någon förordning, men myndigheten har utarbetat särskilda riktlinjer för sin bidragsgivning. I riktlinjerna finns villkor om att bidragsmottagaren ska ha demokratisk uppbyggnad och följa demokratins idéer. Verksamheten som bedrivs ska vara förenlig med principerna om icke-diskriminering och jämställdhet. I granskningen utgår myndigheten från ansökan men även annan information bedöms, såsom tidigare kunskaper om organisationen och information om organisationen på internet. Folke Bernadotteakademin tolkar demokrativillkoret som att både organisationens syfte och dess verksamhet ska vara förenlig med principen om alla människors lika värde. Bedömningen kan bl.a. göras genom granskning av skrivelser i organisationens beslutande dokument, inlägg på sociala medier, inbjudna föreläsare och andra nära samarbetspartners och huruvida organisationen reflekterat över att den verksamhet som bedrivs inte verkar exkluderande för människor grundade på exempelvis kön, identitet, trosuppfattning, sexuell läggning, etnicitet eller funktionsnedsättning (Riktlinjer för stöd till civilsamhället för fred och säkerhet 2018 dnr 18-00622).

*Granskningsförfarandet i ideella organisationer som fördelar bidrag*

En betydande del av statsbidragen fördelas av organisationer som har i uppgift att fördela bidrag. Det gäller bl.a. för idrotten, folkbildningen och friluftslivet. För bidragen som fördelas av Folkbildningsrådet och Riksidrottsförbundet sker främst en prövning av om en organisation är bidragsberättigad. Organisationer som uppfyller grundläggande kriterier blir bidragsberättigade och därefter fördelas bidrag huvudsakligen utifrån verksamhetens omfattning eller antal

medlemmar. Folkbildningsrådet och Riksidrottsförbundet kan fördela enskilda projektbidrag till sina bidragsmottagare, men för dessa prövas inte demokrativillkoren eftersom de ansökande organisationerna redan är bidragsberättigade.

Folkbildningsrådet fördelar bl.a. bidrag till studieförbund och folkhögskolor. Enligt förordningen (2015:218) om statsbidrag till folkbildningen är syftet med bidraget bl.a. att ”stödja verksamhet som bidrar till att stärka och utveckla demokratin” och bidrag kan fördelas till verksamhet som har den inriktningen. Folkbildningsrådet har också utarbetat egna villkor och fördelningskriterier för statsbidraget. Enligt dessa ska studieförbunden bl.a. motverka all form av diskriminering och arbeta aktivt för att integrera jämställdhetsperspektivet i folkbildningsverksamheten (Folkbildningsrådet 2019). Studieförbunden ska också förmedla och förankra respekten för de mänskliga rättigheterna och för grundläggande demokratiska värderingar och får inte bedriva eller främja antidemokratisk verksamhet (a.a.). Efterlevnaden av villkoren följs upp genom att studieförbund som fått bidrag bl.a. ska redovisa hur arbetet för att motverka alla former av diskriminering bedrivits och hur de försäkrat jämställdhetsperspektivet och tillgängligheten för deltagare med funktionsnedsättning i verksamheten.

Villkoren i bidragsgivningen till folkhögskolorna liknar dem som gäller för studieförbunden. Folkbildningsrådet har ett system för interngranskning och återkallelse. Om Folkbildningsrådet får misstanke om någon oegentlighet ställs en fråga till verksamhetsansvarig och om svaret inte är tillfredsställande kan en utredning initieras. Vid allvarliga fall genomförs en granskning. Sådana utredningar och granskningar initieras huvudsakligen på grund av olika former av fusk. En särskild förstudie av studieförbundet Ibn Rushd påbörjades 2018 bl.a. med anledning av att en av deras medlemsföreningar, Sveriges Unga Muslimer, av MUCF inte bedömts respektera demokratins idéer och därmed fått avslag på en bidragsansökan. Folkbildningsrådets styrelse gav därefter ett uppdrag om att genomföra en oberoende studie om studieförbundets verksamhet i förhållande till ändamålet med bidraget som beräknas vara klar 2019. Folkbildningsrådet kan återkräva bidrag, men har aldrig gjort det med anledning av att ett studieförbund eller folkhögskola inte mött de demokrativillkor som ställs. Studieförbunden har en löpande intern kontroll av sin verksamhet under pågående verksamhetsår.

Även Riksidrottsförbundet har i sin bidragsgivning uppställt ett antal villkor utöver dem som ställs i förordningen (1999:1177) om statsbidrag till idrottsverksamhet när förbundet fördelar bidrag till sina 71 specialidrottsförbund. Idrottsföreningarnas demokratiska struktur kontrolleras vid ansökan om medlemskap i Riksidrottsförbundet. Dessutom sker särskilda granskningar vid fördelning av lokalt aktivitetsstöd (LOK). Riksidrottsförbundet besöker också idrottsföreningar som misstänks ha bristande demokratisk struktur. Om en idrottsverksamhet bryter mot Riksidrottsförbundets anvisningar för barn- och ungdomsidrott där barnrättsperspektivet är en bärande del använder Riksidrottsförbundet sig av en åtgärdstrappa. Stegen i åtgärdstrappan innefattar dialog med det aktuella förbundet enligt ett arbetsätt kring hantering av ”känsliga ärenden” och krav om en åtgärdsplan där studieförbundet SISU Idrottsutbildarna, idrottens studie- och utbildningsorganisation, får i uppdrag att tillsammans med berört specialidrottsförbund stötta idrottsföreningen för att komma till rätta med problemet. Om föreningen inte vidtar adekvata åtgärder blir ekonomiska sanktioner och tävlingssanktioner aktuella. I de fall där också specialidrottsförbundet uppenbart eller avsiktligt bidragit till verksamhet som strider mot anvisningarna ska Riksidrottsförbundet inleda en dialog med berört specialidrottsförbund. Om förbundet inte visar någon vilja till rättning bör det få konsekvenser för ekonomiskt stöd. Det finns inga uppgifter om hur ofta åtgärder har vidtagits inom Riksidrottsförbundet (Riksidrottsförbundet 2014 och 2018).

Även Svenskt Friluftsliv och SISU Idrottsutbildarna är organisationer som fördelar bidrag i myndighets ställe. Friluftorganisationer kan ansöka om bidrag från Svenskt Friluftsliv och en särskild fördelningskommitté prövar varje enskild ansökan. Svenskt Friluftsliv har tillsammans med sina 26 medlemsorganisationer utarbetat särskilda instruktioner i enlighet med förordningen (2010:2008) om statsbidrag till friluftorganisationer. Svenskt Friluftsliv granskar villkoren i sin helhet och har ännu inte sett några behov av särskilda anvisningar om att granska demokrativillkor. SISU Idrottsutbildarna fördelar stöd till idrottens regionala verksamhet med stöd av förordningen (2015:218) om statsbidrag till folkbildningen. Granskningen av demokrativillkoren sker inom ramen för Riksidrottsförbundet allmänna granskning av idrottsföreningar.

## 6.2.4 Avgöranden som avser demokratisk uppbyggnad

Några av de bidragsgivande myndigheterna har vid samråd med utredningen uppgett att det har förekommit att ansökningar avslagits med anledning av att en organisation inte visat att den är demokratiskt uppbyggd.

Socialstyrelsen har avslagit Frälsningsarméns ansökan om bidrag enligt förordningen (2011:1062) om statsbidrag till vissa organisationer inom det sociala området m.m. Beslutet motiverades med att organisationen inte är demokratiskt uppbyggd eftersom det framgår av Frälsningsarméns stadgar att medlemmarna inte kan välja eller utkräva ansvar av styrelsen (Socialstyrelsens beslut 2015-12-22 dnr 9.1-24257/2015).

Skolverket har avslagit en ansökan från Trans- och Tjejjouren i Malmö om statsbidrag för arbete mot sexuella trakasserier med anledning av att organisationen inte visat att den uppfyller villkor om demokratisk struktur. Av skälen för beslutet framgår att demokratisk struktur bl.a. innebär att alla medlemmar ska få vara med och ta beslut på årsmöten eller motsvarande högsta beslutande organ. Stadgarna för Trans- och Tjejjouren i Malmö gjorde skillnad mellan aktiva medlemmar och övriga medlemmar utan att det framgick på vilka grunder kategoriseringen skedde eller vem som hade rätt att göra den, varför villkoret om demokratisk struktur inte ansågs uppfyllt (Skolverkets beslut 2018-12-06 dnr 2018:1422).

MUCF har vid flera tillfällen prövat om en sökande organisation uppfyller villkor om demokratisk uppbyggnad och besluten har i några fall prövats i domstol. Myndigheten har bl.a. avslagit en ansökan från Sveriges Ensamkommandes Förening Riksförbund enligt förordningen (2011:65) om statsbidrag till barn- och ungdomsorganisationer med hänvisning till brister i föreningens demokratiska uppbyggnad. Bristen bestod i att frågan om ansvarsfrihet inte behandlats på föreningens årsmöte (MUCF 2016-11-10 dnr 1442/16 och Förvaltningsrätten i Stockholms dom den 17 januari 2018 i mål nr 6190-17). Bidrag enligt förordningen (2008:63) om statsbidrag till organisationer bildade på etnisk grund har nekats Irakiska Demokratiska Riksförbundet i Sverige med anledning av att ansvarsfrihet inte beviljats vid årsmöten (MUCF 2017-01-13 dnr 1539/16 och Förvaltningsrätten i Stockholms dom den 15 juni 2017 i mål nr 3185-17).

MUCF har avslagit Armeniska Riksförbundet i Sveriges ansökan om statsbidrag enligt nyssnämnda förordning med motiveringen att organisationen inte uppfyllde kravet på demokratisk uppbyggnad. Bristerna bestod i bl.a. avsaknad av protokollförda beslut, bristfällig och otydlig dokumentation samt val av en styrelseledamot till revisor, vilket strider mot god föreningssed (MUCF 2018-01-25 dnr 1509/17 och Förvaltningsrättens i Stockholms dom den 21 september 2018 i mål nr 3548-18). Även Kurdiska Unionens Riksförbund i Sverige nekades av MUCF bidrag enligt samma förordning på grund av brister i demokratisk uppbyggnad som bestod i att organisationen inkommit med flera olika versioner av årsmötesprotokoll (MUCF 2018-01-25 dnr 1599/17 och Förvaltningsrätten i Stockholms dom den 28 september 2018 i mål nr 2806-18).

### 6.2.5 Avgöranden som avser organisationens verksamhet

Utöver MUCF har inte någon myndighet redogjort för fall där en ansökan avslagits av det skälet att sökanden inte uppfyllt ett demokrativillkor avseende verksamheten. MUCF har meddelat flera avslagsbeslut och även återkrävt bidrag efter att ha gjort bedömningen att en organisation i sin verksamhet inte respekterar demokratins idéer. Några av besluten har även blivit föremål för domstolsprövning. I det följande redovisar utredningen de avgöranden som avser myndighetens prövning av om sökandens verksamhet uppfyller demokrativillkor.

#### *Sverigedemokratisk Ungdom*

MUCF fann att Sverigedemokratisk Ungdom (SDU) inte uppfyllde villkoren för bidrag i förordningen (2011:65) om statsbidrag till barn- och ungdomsorganisationer och avtog organisationens ansökan om bidrag för år 2017. För bidrag enligt förordningen ställs i demokratihänseende krav på att organisationen är demokratiskt uppbyggd och i sin verksamhet respekterar demokratins idéer inklusive jämställdhet och förbud mot diskriminering. SDU ansågs uppfylla förordningens krav på demokratisk uppbyggnad, men organisationens tolkning av svenskhet och nationalism, enligt vad som kunde utläsas av förbundets idéprogram och politik, bedömdes inte vara



förenlig med respekten för demokratins idéer, jämställdhet och förbud mot diskriminering. Den mycket restriktiva hållningen till invandring samt svepande formuleringar och egenskaper som tillskrivs invandrare ansågs inte förenligt med demokratins idéer (MUCF 2016-12-16 dnr 1255/16).

SDU överklagade beslutet till förvaltningsrätten som avlog överklagandet. Förvaltningsrätten uttalade bl.a. att det inte strider mot demokratins idéer att förespråka en restriktiv invandring men att SDU:s idéprogram även innehöll generaliserande omdömen om invandrare och vissa utvalda grupper av nyanlända samt åsikten att invandring utgör ett hot mot den svenska nationella gemenskapen. De frågetecken som därmed uppkom om SDU i sin verksamhet respekterar demokratins idéer fick med hänsyn till bevisbördans placering ligga SDU till last. Även kammarrätten avlog SDU:s överklagande och Högsta förvaltningsdomstolen meddelade inte prövningstillstånd (Förvaltningsrätten i Stockholms dom den 23 maj 2017 i mål nr 193-17, Kammarrätten i Stockholms dom den 26 januari 2018 i mål nr 3762-17 och Högsta förvaltningsdomstolens beslut den 8 maj 2018 i mål nr 931-18).

### *Sveriges Unga Muslimer*

MUCF avlog en ansökan om bidrag från Sveriges Unga Muslimer (SUM) enligt förordningen (2011:65) om statsbidrag till barn- och ungdomsorganisationer. Beslutet motiverades med att SUM och dess medlemsorganisationer vid olika tillfällen och sammanhang pekats ut som en miljö där det förekommer individer som uttryckt sig på ett sätt som inte är förenligt med förordningens syfte och som har kopplingar till andra organisationer som kan betraktas som icke förenliga med demokratins idéer, exempelvis Muslimska brödraskapet (MUCF 2016-12-16 dnr 1439/16).

SUM överklagade beslutet till förvaltningsrätten. Domstolen fann att det av SUM:s stadgar och verksamhetsberättelse inte framgick annat än att föreningen i sin verksamhet respekterar demokratins idéer. De förhållanden som MUCF i övrigt gjorde gällande avsåg att SUM inbjudit föreläsare som i andra sammanhang uttalat sig antisemitiskt eller homofobiskt samt att SUM kritiserats för att ligga extrema miljöer nära. Domstolen konstaterade att endast en av de

ifrågasatta föreläsarna faktiskt deltagit i ett arrangemang som anordnats av SUM, då övriga avbokats av organisationen, och att den aktuella föreläsarens uttalanden inte exemplifierats eller preciserats. Sammantaget ansågs inte utredningen visa annat än att SUM i sin verksamhet respekterar demokratins idéer, inklusive jämställdhet och förbud mot diskriminering. Förvaltningsrätten upphävde beslutet och visade målet åter till MUCF (Förvaltningsrätten i Stockholms dom den 14 november 2017 i mål nr 192-17).

MUCF avslog därefter SUM:s ansökan på nytt med motiveringen att organisationen inte visat att verksamheten uppfyller kravet på att respektera demokratins idéer. De förhållanden som SUM lastades för var bl.a. att flera av organisationens medlemsföreningar har förtroendevalda som delat våldsbejakande islamistisk propaganda i sociala medier, förtroendevalda som dött i strid i Syrien för våldsbejakande extremister samt förtroendevalda som är dömda för olaga hot. MUCF fann att samtliga medlemsföreningar agerat i strid med demokratins idéer och att de åtgärder som SUM vidtagit i form av samtal med företrädare och ”frysning” av medlemskap inte varit tillräckliga. SUM lastades även för att ha genomfört föreläsningar med föreläsare vars ideologi och tidigare uttalanden strider mot demokratins idéer. Då SUM inte tog avstånd från eller problematiserade uttalandena uppfyllde organisationen inte förordningens krav på att bedriva en verksamhet som är förenlig med demokratins idéer. SUM lastades också för organisationens kopplingar till Muslimska brödrskapet. MUCF:s beslut omfattade utöver avslag för 2017 även återkrav för åren 2011–2013, 2015 och 2016. Återkravet eftergavs för åren 2011–2013 samt 2015 då utbetalningarna låg långt tillbaka i tiden (MUCF 2018-04-11 dnr 1439/16 och 0987/15).

Beslutet överklagades av SUM till förvaltningsrätten som upphävde MUCF:s beslut och visade ärendet åter till myndigheten. Förvaltningsrätten konstaterade inledningsvis att det av SUM:s verksamhetsbeskrivning och en förteckning över organisationens insatser över den aktuella perioden framgick att den i verksamheten respekterade demokratins idéer. Inte heller stadgarna eller verksamhetsberättelsen ansågs visa att det förhöll sig på något annat sätt. Gällande medlemsföreningars och förtroendevaldas agerande fann domstolen att merparten av de åsikter och ageranden som förekom i MUCF:s utredning var i strid med demokratins idéer. SUM bedömdes dock, genom att utesluta företrädarna från organisationen,

ha agerat mot uttalandena på ett sådant sätt att den inte kunde lastas för dem. Beträffande inbjudna föreläsares agerande ansåg domstolen att SUM:s invändningar i stort sett var rimliga och att inbjudandet av dem inte innebar att organisationen bedrivit verksamhet på icke-demokratisk grund. En av de inbjudna föreläsarna bedömdes dock i ett annat sammanhang ha uttryckt åsikter som inte är förenliga med demokratins idéer. Det hade inte skett i ett sammanhang som SUM hållit i och föreläsaren hade inte bjudits in sedan 2012. Enbart den omständigheten kunde inte ensam ligga till grund för att utesluta SUM från statsbidrag eller för återkrav. De uppgifter som lags fram till stöd för SUM:s koppling till Muslimska brödraskapet ansågs vara för svaga för att dra en slutsats om att SUM bedriver en verksamhet som inte respekterar demokratins idéer. Sammantagen skulle SUM anses vara en organisation som i sin verksamhet respekterar demokratins idéer (Förvaltningsrätten i Stockholms dom den 1 februari 2019 i mål nr 9821-18). MUCF har överklagat förvaltningsrättens dom och kammarrätten har meddelat prövningstillstånd i målet (Kammarrätten i Stockholms beslut den 21 mars 2019 i mål nr 1383-19).

### *Polska kongressen i Sverige*

MUCF avslog Polska kongressen i Sveriges ansökan om bidrag för 2017 enligt förordningen (2008:63) om statsbidrag till organisationer bildade på etnisk grund med motiveringen att delar av organisationens verksamhet strider mot demokratins idéer. Det som organisationen lastades för var att den distribuerade och lämnade finansiellt stöd till en viss tidskrift. En av organisationens styrelsemedlemmar var även redaktör för tidskriften. Tidskriften i fråga hade under år 2016 och 2017 publicerat generaliserande påståenden om en religiös grupp och använt sig av rasistiska begrepp (MUCF 2018-01-25 dnr 1525/17).

Polska kongressen i Sverige överklagade beslutet till förvaltningsrätten som instämde i myndighetens bedömning och avslog överklagandet. Av domskälen framgår att den ifrågasatta tidskriften getts ut tillsammans med organisationens medlemstidning, att organisationen gett tidningen finansiellt stöd och att en av tidningens redaktörer är styrelseledamot i Polska kongressen i Sverige. Organisationens koppling till tidskriften ansågs vara sådan att det som publicerats var

relevant för bedömningen av organisationens rätt till bidrag (Förvaltningsrätten i Stockholms dom den 9 november 2018 i mål nr 3749-18).

### *Kurdiska rådet*

MUCF avslog Kurdiska rådets ansökan om bidrag för 2017 enligt förordningen (2008:63) om statsbidrag till organisationer bildade på etnisk grund. Motiveringen till avslagsbeslutet var att Kurdiska rådets ordförande talat på ett firande av organisationen PKK, som av Sverige och EU betraktas som en terroristorganisation. Kurdiska rådet hade inte tagit avstånd från PKK när rådet beretts tillfälle att bemöta uppgifterna. Förordningens villkor om att verksamheten inte får strida mot demokratins idéer var därför inte uppfyllt (MUCF 2018-01-25 dnr 1436/17).

Kurdiska rådet överklagade beslutet till förvaltningsrätten som avslog överklagandet. Av domskälen framgår att Kurdiska rådets ordförande, med hänsyn till sin ställning inom organisationen, ansågs ha närvarat inte endast i egenskap av privatperson utan även som representant för Kurdiska rådet. Mot bakgrund av evenemangets syfte bedömdes ordförandens närvaro och insats vid detta ge anledning att ifrågasätta föreningens inställning till demokratiska principer utifrån villkoren för att uppbära statsbidrag (Förvaltningsrätten i Stockholms dom den 9 november 2018 i mål nr 3503-18).

### *Sveriges Förenade Muslimer*

MUCF beviljade i juni 2016 Sveriges Förenade Muslimer (SFM) projektbidrag enligt förordningen (2008:62) om statsbidrag till verksamheter mot rasism och liknande former av intolerans. Senare samma år genomförde myndigheten en granskning av organisationen med anledning av att det bl.a. via medier riktades kritik mot att bidraget beviljats. Myndigheten beslutade att inte vidta någon åtgärd med anledning av granskningen (MUCF 2016-10-20 dnr 1220/16). Efter att ytterligare uppgifter inkommit inledde myndigheten en ny granskning av SFM som bl.a. visade att personer som organisationen anlitat som föreläsare uttryckt åsikter om hur kvinnor ska agera och klä sig. Myndigheten bedömde att de anlitate föreläsarna uppenbart inte delade den värdegrund som gäller för en organisation som

beviljas statsbidrag och att de uttalanden som gjorts om kvinnor på föreläsningar arrangerade av organisationen stred mot demokratins idéer. Organisationen hade inte tydligt och entydigt tagit avstånd ifrån uttalandena eller föreläsaren och ansågs inte uppfylla kravet på att bedriva en verksamhet i enlighet med demokratins idéer. Eftersom SFM inte följt villkoren i beslutet skulle projektbidraget återbetalas (MUCF 2017-04-20 dnr 1220/16).

### *Beslut där verksamheten ansetts uppfylla ställda demokrativillkor*

För att ytterligare synliggöra vilka ageranden som kan bli föremål för bedömning och vilka överväganden som görs vid prövningen, är det av intresse att redovisa avgöranden där MUCF prövat demokrativillkor och beslutat att bevilja bidrag respektive inte återkräva ett beviljat bidrag.

Vid MUCF:s prövning av en ansökan om bidrag från Svenska muslimer för fred och rättvisa aktualiserades frågan om en företrädares vägran att hälsa på en kvinna genom att ta henne i hand innebär att organisationen inte uppfyllde villkoret om att den i sin verksamhet ska respektera demokratins idéer. Myndighetens utredning visade inte att det förekom diskriminering av kvinnor i organisationens styrande dokument och kvinnor hade styrelseposter och i övrigt samma rättigheter som män. Det sätt som en av organisationens företrädare hälsar på ansågs inte innebära att organisationens verksamhet stred mot demokratins idéer (MUCF 2016-10-20 dnr 0566/16).

Fråga om återkrav av bidrag från Turkiska Riksförbundet (TRF) enligt förordningen (2008:63) om statsbidrag till organisationer bildade på etnisk grund aktualiserades med anledning av att en av organisationens styrelsemedlemmar offentligt gjort nedsättande uttalanden om, och uppmanat till våld mot, en viss etnisk grupp. MUCF ansåg att uttalandena inte var förenliga med förordningens villkor om att en bidragssökande organisation ska bedriva en verksamhet som inte strider mot demokratins idéer. Eftersom TRF utslutit företrädaren, offentligt fördömt och tydligt tagit avstånd från handlandet samt kontaktat och framfört en ursäkt till den aktuella etniska gruppens företrädare ansågs händelsen inte kunna ligga till grund för återkrav av bidraget. Det beviljade bidraget återkrävdes

dock av det skälet att TRF ansågs ha lämnat oriktiga uppgifter i fråga om medlemsantal (MUCF 2016-10-20 dnr 0755/16).

### **6.3 Tillämpningen av demokrativillkor i kommuner och regioner**

Såsom framgått av kapitel 4 och 5 har kommunerna och regionerna en förhållandevis omfattande bidragsgivning till det civila samhället. Denna bidragsgivning skiljer sig i vissa avseenden från den statliga. Kommunerna har ett mer aktivt samarbete med föreningslivet och kontakterna mellan tjänstemän och föreningsliv är närmre än på statlig nivå. Tjänstemännen har ofta en dialog med föreningarna och ger omfattande hjälp för att föreningen ska få alla sina handlingar i ordning och därmed bli bidragsberättigad. Kommunernas bidragsgivning kan omfatta ett relativt stort antal föreningar som var och en beviljas såväl stora som små bidrag, t.ex. s.k. kontantbidrag för specifika verksamheter. Det är inte alltid som bidrag fördelas efter en formell ansökan utan ansökningsförfarandet och bidragsgivningen kan ske utifrån en dialog mellan föreningen och kommunen. Flera kommuner bedriver även ett främjandearbete i avsikt att stödja och stärka föreningslivet vid sidan av bidragsgivningen. På kommunal nivå används vanligtvis begreppet förening snarare än organisation och därför används det begreppet genomgående i texten nedan. Regionernas bidragsgivning sker i första hand inom de frågor som ligger inom deras ansvarsområden såsom miljö, hälsa- och sjukvård och regional utveckling, men den kan också omfatta bidrag till t.ex. kultur, folkbildning eller olika sociala frågor. Redovisningen som följer har dock huvudsakligen fokus på tillämpningen av demokrativillkoren i den kommunala bidragsgivningen.

### 6.3.1 Allmänt om demokrativillkor i den kommunala bidragsgivningen

Hanteringen av bidragsgivningen skiljer sig åt mellan olika kommuner, i synnerhet beroende på storlek. I mindre kommuner är det enklare att få överblick över samtliga föreningar som söker bidrag medan stora kommuner behöver samordna olika förvaltningar och kommun-/stadsdelsnämnder i sin bidragsgivning. Det förekommer också skillnader i bidragsgivningen mellan olika facknämnder eller kommun-/stadsdelsnämnder.

De flesta kommuner och regioner uppger att de ställer någon form av demokrativillkor i bidragsgivningen. Det vanligaste demokrativillkoret är att föreningen ska vara demokratiskt uppbyggd. Det omfattar t.ex. krav på att föreningen har antagit stadgar eller att styrelsen är vald i föreningsdemokratisk ordning. Sådana krav ställs av mer än åtta av tio kommuner och regioner. Prövningen av om en förening är demokratiskt uppbyggd beskrivs som relativt oproblematisk. I likhet med de bidragsgivande myndigheterna begär kommunerna och regionerna som regel in föreningens stadgar, verksamhetsberättelse och årsredovisning. I flera kommuner sker en prövning av den demokratiska uppbyggnaden vid ett tillfälle. Därefter kan föreningen bli upptagen i kommunens föreningsregister och därmed bidragsberättigad. Ytterligare kontroll av den demokratiska uppbyggnaden sker enbart om det har skett förändringar av en förenings uppbyggnad eller om det framkommit information som föranleder förnyad granskning.

Flera kommuner menar att föreningar som har etablerats av personer utan föreningsvana kan ha svårigheter att uppfylla kraven på demokratisk uppbyggnad. Kommuner stöttar ofta föreningarna t.ex. genom att hjälpa dem med att ta fram korrekta stadgar. Det finns exempel på kommuner som erbjuder föreningsföreträdare utbildning i föreningsdemokrati m.m.

Ungefär två tredjedelar av kommunerna och regionerna uppger att de ställer krav på att föreningarna ska verka för vissa demokratiska värderingar, t.ex. jämställdhet, och ungefär hälften av kommunerna och regionerna ställer krav som motsvarar ett villkor om att verksamheten ska bedrivas i enlighet med eller inte i strid med demokratins idéer. Flera kommuner och regioner som utredningen varit i kontakt med vittnar om svårigheter i tillämpningen av dessa

krav. Villkoren är ofta otydligt utformade och anses därför svåra att tolka och tillämpa. Några kommuner menar att villkoren infördes för att uttrycka ett principiellt ställningstagande om demokrati och att de inte utformats för formell prövning. Det är emellertid inte alla kommuner och regioner som upplever att det finns tillämpningsproblem. De flesta kommuner och regioner har inte behövt pröva om en förenings verksamhet uppfyller ställda demokrativillkor och de flesta kommuner som utredningen varit i kontakt med har inte erfarenhet av föreningar som anses problematiska utifrån ett demokratiperspektiv.

Få kommuner och regioner har utarbetade rutiner för granskning och kontroll av föreningar. Den granskning som kommunerna och regionerna gör verkar enligt vad utredningen erfar inte skilja sig nämnvärt från statliga myndigheters granskning. Några kommuner och regioner uppger att de undersöker föreningar som de inte tidigare har erfarenhet av genom att t.ex. göra sökningar på internet och ta referenser. De flesta kommuner och regioner har ett samtal med den bidragssökande föreningen och försöker skapa sig en bild därigenom. Föreningarna kan behöva uppge att de ställer sig bakom de demokrativillkor som ställs. Flera kommuner besöker föreningarna och närvarar ibland vid föreningens verksamhet eller på föreningsstämmor. Några ställer krav om att föreningen ska komma och berätta om sin verksamhet vid möten som kommunen arrangerar. En fördjupad granskning av verksamheten sker i regel enbart om kommunen eller regionen fått kännedom om brister och oegentligheter i en förening. Några kommuner genomför stickprovskontroller av föreningar och vissa bjuder in företrädare till ett samtal som bl.a. syftar till att ge kommunen en förståelse för om föreningen lever upp till ställda demokrativillkor.

### **6.3.2 Avslagsbeslut med anledning av demokrativillkor**

Enligt utredningens enkät har 28 procent av kommunerna och regionerna fattat beslut om att inte bevilja ett bidrag med anledning av att en förening inte levt upp till ställda demokrativillkor. Såsom beskrivits ovan är bidragsgivningen på kommunal nivå mindre formell än den statliga och det är vanligt att bidrag fördelas efter en dialog mellan kommunen och föreningarna. Bidragsgivningen bygger på att



det finns ett ömsesidigt förtroende mellan kommun och det civila samhället. Eftersom mindre kommuner inte alltid fattar formella avslagsbeslut ger inte enkäten en helt korrekt bild av andelen nekade bidrag. För att få en bättre uppfattning om när avslagsbeslut fattas med anledning av att ställda demokrativillkor inte uppfylls har utredningen intervjuat tjänstemän från ett antal av de berörda kommunerna och regionerna. I intervjuerna har det framkommit att de flesta avslagsbeslut motiverats med att en förening inte uppfyller kravet på demokratisk uppbyggnad.

Flera kommuner ställer krav på att medlemskapet eller verksamheten ska vara öppen för alla, vilket är ett vanligt skäl till att bidrag inte beviljas. Några fall gäller religiösa organisationer som enbart bedriver en verksamhet för troende. Det finns även fall där bidrag nekats en religiös organisation som bedriver en verksamhet enbart öppen för män. Efter att Göteborgs stads revisorer kritiserat idrotts- och föreningsförvaltningen för att brista i kontrollen när det gäller att bevilja bidrag till föreningar genomförde förvaltningen en striktare granskning under 2018. Det ledde till att sju föreningar förlorade sin status som bidragsgodkända till följd av att de bedömdes ha bedrivit religiös verksamhet. Därutöver bedömdes föreningarna inte varit öppna för alla, ha haft bristande medlemsinflytande, inte levt upp till krav om icke diskriminering, inte kommit in med de dokument som begärts eller varit orimligt hårt styrd av en överordnad organisation (Idrotts- och föreningsnämnden i Göteborg, tjänsteutlåtande 2018-10-04, dnr 0270/18). I Göteborgs stad pågår en översyn av föreningsbidrag till civilsamhället som omfattar samtliga bidragstyper i kommunen (Göteborgs stads riktlinje för föreningsbidrag till civilsamhället, Göteborgs Stad s. 6).

Flera andra kommuner uppställer också krav om att en förening ska vara religiöst och partipolitiskt obunden för att få bidrag. Några tjänstemän upplever dock att det kan vara svårt att avgöra om en förening är en kulturförening eller en religiös förening. Kravet på att verksamheten ska vara öppen för alla har i vissa kommuner lett till diskussioner om hur s.k. särorganisering ska bedömas. Det är vanligt att en organisation etableras för att bedriva en verksamhet för att stödja eller representera en särskild grupp eller ett intresse, vilket kan innebära att verksamheten inte är eller inte uppfattas vara öppen för

alla. Ytterligare exempel på när bidrag inte beviljats för att föreningen inte ansetts vara öppen för alla är en skytteförening som bara vände sig till vissa yrkesgrupper och en förening för vinprovning.

Det har inte kommit till utredningens kännedom att en kommun eller region fattat ett formellt avslagsbeslut med anledning av att en förenings verksamhet inte ansetts förenlig med demokratiska värderingar. Det är vanligare att tjänstemän i ett samtal upplyser en förening om att den inte är bidragsberättigad. Flera kommuner menar att deras uppdrag är att stötta föreningslivet, vilket innebär att de kan hjälpa föreningar med information om hur de ska organisera sig och utforma sin verksamhet för att bli bidragsberättigade. Samtidigt är det flera kommuner som beskriver att frågor om att neka bidrag kan vara känsliga och att tjänstemän har blivit hotade eller utsatta för påtryckningar. Vid oklarheter om en förenings verksamhet kan beslut om bidrag avgöras i ansvarig nämnd efter politisk diskussion.

Ytterst få kommuner och regioner har fattat beslut om att återkalla ett beslut om bidrag eller återkräva ett utbetalat bidrag. Det finns exempel på att en kommun återkrävt bidrag när det framkommit att föreningen eller dess företrädare varit inblandade i kriminalitet. I ett annat fall fick en sportfiskeförening i Eskilstuna kommun sitt bidrag indraget efter att det framkommit på sociala medier att en företrädare för föreningen uttryckt sig främlingsfientligt. Föreningen ville inte ta avstånd från uttalandet och efter ett nämndbeslut stängdes föreningen av från bidrag. Kommunen gav dock föreningen möjlighet att åter få bidrag under förutsättning att den tog avstånd från uttalandet och försäkrade sig om att den person som fällt uttalandet inte skulle företräda föreningen. Kommunen ställde också krav på att föreningen skulle arbeta med sin värdegrund och inkomma med en åtgärdsplan.

En särskild utmaning för kommunerna rör lokaluthyrning. I flera kommuner ställs samma krav på lokaluthyrning som för bidragsgivning. Det är dock svårare att kontrollera en förening inför uthyrning av en lokal. Dessutom kan hyresgästen ibland vara en privatperson vars koppling till en särskild förening inte alltid är tydlig. Det finns exempel på att en kommun nekat uthyrning till en organisation som bedömts vara främlingsfientlig och till en förening som bjudit in föreläsare med värderingar som strider mot mänskliga rättigheter. Borås stad nekade Kommunistiska partiet att hyra en lokal eftersom partiet ansågs vara ”ett vänsterextremistiskt parti som faller under

begreppet våldsbejakande extremism”. Beslutet upphävdes av förvaltningsrätten som uttalade att det inte i sig var oförenligt med objektivitetsprincipens krav på saklighet (1 kap. 9 § regeringsformen) att vägra att hyra ut lokaler till ett parti med motiveringen att partiet ägnar sig åt våldsbejakande extremism. Domstolen fann dock att kommunen inte haft ett tillräckligt gediget underlag för att dra slutsatsen att Kommunistiska partiet ägnar sig åt eller förespråkar våldsbejakande extremism. Beslutet ansågs därför strida mot objektivitetsprincipens krav på saklighet och därmed mot regeringsformen (Fritids- och folkhälsönämnden i Borås kommuns beslut 2018-01-12 och Förvaltningsrätten i Jönköpings dom den 30 november 2018 i mål nr 1128-18). Eftersom frågan om lokaluthyrning i kommunerna är särskilt aktuell har Sveriges Kommuner och Lands-ting (SKL), med stöd av Center mot våldsbejakande extremism, tagit fram skriften *Råd vid lokaluthyrning – demokratiska aspekter vid nyttjande av kommunala lokaler* (SKL 2018). Skriften beskriver de principer som gäller enligt lag vid uthyrning och upplåtelse av kommunala lokaler). I skriften betonas vikten av att objektivitets- och likabehandlingsprinciperna beaktas vid eventuella beslut om att neka uthyrning.

## 6.4 Det civila samhällets synpunkter på demokrativillkor

För att inhämta det civila samhällets synpunkter på demokrativillkor i bidragsgivningen har utredningen genomfört ett flertal samråd med representanter för det civila samhället. Utredningen har samlat det civila samhället sektorsvis, vilket har inneburit att 15 separata samråd har hållits med representanter från ungdomsorganisationer, etniska organisationer, idrottsrörelsen, kvinnoorganisationer, studieförbunden, sociala organisationer, organisationer inom biståndsområdet m.fl. En redogörelse för det civila samhällets synpunkter på demokrativillkor finns också i MUCF:s rapport *Att verka demokratiskt* (MUCF 2017). I Statskontorets myndighetsanalys av MUCF lämnar några föreningar synpunkter på MUCF:s bidragsgivning (Statskontoret 2017). Vidare har flera civilsamhällesorganisationer lämnat remissyttranden avseende de förslag till demokrativillkor som presenteras i betänkandena

*Statens stöd till trossamfund i ett mångreligiöst Sverige* (SOU 2018:18) och *En arvsfond i takt med tiden* (SOU 2018:70).

#### **6.4.1 Det civila samhällets erfarenheter av tillämpningen av demokrativillkor**

##### *Åsikter om gällande demokrativillkor*

Merparten av de organisationer som utredningen har haft samråd med har inte haft problem med att uppfylla gällande demokrativillkor. Den allmänna uppfattningen är att det är rimligt att sådana villkor ställs i bidragsgivningen. Några organisationer framför att det är viktigt att inte odemokratiska organisationer får ta del av statliga bidrag eftersom det kan skada allmänhetens förtroende för det civila samhället och för bidragssystemet. Det bör enligt organisationerna ställas tydliga krav för bidrag så att oseriösa organisationer utesluts från offentligt stöd.

Flera organisationer menar dock att de demokrativillkor som gäller i dag för statsbidrag liksom för kommunala bidrag är otydliga och att det kan vara svårt för organisationerna att veta vad som förväntas av dem. Några organisationer framför att tjänstemän inom samma myndighet kan göra olika tolkningar av samma villkor. De villkor som gäller i dag ger därmed inte organisationerna en tillräcklig trygghet.

De flesta organisationer är av uppfattningen att enhetliga villkor bör gälla för organisationerna när de ansöker om bidrag. Det är problematiskt när de bidragsgivande myndigheterna ställer olika krav på organisationerna.

##### *Tillämpningen av demokrativillkor*

De flesta organisationer som utredningen har haft samråd med är nöjda med myndigheters och kommuners granskning av dem i bidragsgivningen. Få organisationer uttrycker missnöje. Att det civila samhället överlag är tillfreds med bidragsgivningen har även framkommit i andra undersökningar. Av Statskontorets myndighetöversyn av MUCF framkom att de flesta organisationer är nöjda med MUCF (Statskontoret 2017). Av MUCF:s rapport *Att verka demokratisk* framgår att organisationer anser att de underlag som myndigheten

begär in i dag är både relevanta och nödvändiga för att göra en bedömning av om organisationen möter villkor om en demokratisk uppbyggnad och att organisationen i sin verksamhet respekterar demokratins idéer, inklusive jämställdhet och förbud mot diskriminering. Flera organisationer uttrycker att kontrollen inte behöver utökas då de menar att det redan i dag krävs omfattande administration för att ansöka om bidrag (MUCF 2017).

Såväl i MUCF:s rapport som i utredningens samråd framförs dock viss kritik mot bidragshandlingen och tillämpningen av demokrativillkor. Några organisationer anser att det saknas lättillgänglig information om utlysningar som finns att söka och att det vore bra med ett enklare språk och information på fler språk än svenska. Många människor, särskilt unga, saknar förmåga att läsa byråkratiska texter i förordningar och det språk som används i många utlysningar. Ansökningsvillkoren bör vidare vara utformade på samma sätt för olika bidrag. Det vore bra med en viss samordning av bidrag och de villkor som ställs av olika bidragsgivare, dvs. stat, region och kommun. Några organisationer anser vidare att det kan finnas behov av ökade kunskaper hos handläggare och att det är värdefullt med dialog mellan myndighet eller kommun och bidragsmottagare för att relationen ska kunna präglas av ömsesidigt förtroende och tillit.

Inom gruppen etniska organisationer känner sig vissa organisationer särskilt utpekade. De upplever att nyhetsmediernas fokus på deras verksamhet har lett till att myndigheterna har granskat dem särskilt och att det ställs högre krav på dem än på andra organisationer. Vissa föreningar uttrycker kritik mot hur MUCF behandlat muslimska organisationer, i synnerhet avslagsbeslutet rörande SUM. Studieförbundet Ibn Rushd, som är ett av tio statsbidragsberättigade studieförbund, har med anledning av att det blivit ifrågasatt i nyhetsmedier bett Folkbildningsrådet att granska hur Ibn Rushd uppfyller de syften som är kopplade till demokrati (SvD Debatt 2018). Myndigheter och i synnerhet kommuner anses ha blivit mer restriktiva till att fördela bidrag till religiösa organisationer. Detta beror enligt några organisationer på att det inom den kommunala förvaltningen finns en misstänksamhet mot religiös verksamhet.

En särskild kritik som framförs gäller frågan om bevisböda. Med dagens ordning ska en organisation visa att den inte är odemokratisk, vilket upplevs som svårt. Det kan bli särskilt problematiskt när en

organisation anklagas för att ha agerat odemokratiskt. Flera organisationer är oroliga för att en utökad granskning för att säkerställa att demokrativillkoren är uppfyllda skulle bli resurskrävande för organisationerna. Det skulle försvåra för nybildade organisationer och lokalföreningar som drivs av personer som saknar föreningsvana eller som har bristande kunskaper i svenska språket och som kommer från länder utan demokratisk tradition. De flesta mindre eller nya organisationer saknar också kansli och administrativ personal som kan vara ett stöd för verksamheten. Skärpta ansökningskontroller och krav på redovisning kan leda till att organisationerna byråkratiseras och att kärnverksamheten blir lidande. Några organisationer menar att myndigheterna kan behöva delta i verksamheten för att kunna granska demokrativillkoret. Stickprovskontroller eller kontroller vid misstanke om brister eller oegentligheter är att föredra framför en regelrätt granskning vid varje ansökan. Några organisationer menar dock att de välkomnar en utökad granskning eftersom det skulle kunna stärka deras legitimitet. Det påpekas att det är viktigt att granskningen är transparent.

Flera organisationer är oroliga över att de kan anses ha ansvar för enskilda medlemmars agerande. Det är problematiskt om enskilda medlemmar t.ex. uttalar sig rasistiskt. Det måste finnas tydliga regler i stadgarna för hur medlemmar ska kunna uteslutas. Paraplyorganisationer anser också att det är viktigt att deras ansvar i förhållande till medlemsföreningar är tydligt. Vidare menar riksorganisationer att det kan vara svårt att ha insyn i vad som sker lokalt och skärpta demokrativillkor kan innebära att riksorganisationerna måste lägga mer resurser på granskning av sina medlemsföreningar.

### *Synpunkter om hur ett förtydligt demokrativillkor bör utformas*

Utredningen har i samråden med det civila samhällets organisationer ställt frågan hur ett demokrativillkor lämpligen bör utformas. Den synpunkt som de flesta organisationer framför är att demokrativillkoret måste vara tydligt. Det ska framgå vad som förväntas av en organisation och myndigheternas prövning och bedömning måste vara förutsägbar. De flesta organisationer menar att det måste finnas enhetliga villkor för organisationerna när man söker bidrag. Beträffande den närmare utformningen av ett sådant tydligt och enhetligt

villkor har det framförts att demokrativillkoren bör utgå från grundläggande värderingar i det svenska samhället. Flera organisationer framför också att det är viktigt att utgå från principen om alla människors lika värde och att demokrativillkor skulle kunna baseras på diskrimineringsgrunderna. Organisationer har även lyft fram att demokrativillkor bör utgå från regeringsformens program- och målsättningsstadgande eller internationella konventioner om mänskliga rättigheter. Några har också betonat vikten av att ställa krav på jämställdhet, mångfald och öppenhet. Det har även föreslagits att ett krav bör vara att organisationerna ska följa svensk lag.

Organisationerna har olika synpunkter om det förslag till demokrativillkor som presenterades i betänkandet *Statens stöd till trossamfund i ett mångreligiöst Sverige* (SOU 2018:18). Några organisationer har i samråden varit positiva till detta förslag. De anser att exkluderande villkor är tydligare än villkor som kräver att en organisation ska verka för eller respektera demokratins idéer. Vissa organisationer menar dock att det föreslagna villkoret inte är tillräckligt skarpt och att få organisationer skulle underkännas med ett sådant krav. Några organisationer anser i stället att villkoret ska uttryckas positivt. Ett positivt formulerat demokrativillkor skulle ha en främjande effekt och signalera vad staten förväntar sig av det civila samhällets organisationer. Det skulle också kunna bidra till en dialog och skapa tillit mellan stat och civilsamhälle. Staten ska enligt organisationerna stödja och inte fälla. Det måste också finnas en förståelse för nybildade organisationer och att organisationerna kan bedriva ett långsiktigt arbete med demokratiutveckling.

Dessa åsikter har också framkommit i de remissyttranden som ideella organisationer har lämnat över betänkandet *Statens stöd till trossamfund i ett mångreligiöst Sverige*. De flesta remissvar från ideella organisationer är ändå överlag positiva till förslagen i betänkandet. Några organisationer är kritiska till utredningens förslag om att ett trossamfund kan vägras stöd på grundval av en enskild företrädares agerande (se avsnitt 5.3.2).

## 6.5 Demokrativillkor i stödet till allmänna samlingslokaler

En förutsättning för en fungerande demokrati och för ett levande föreningsliv är att det finns fysiska mötesplatser för möten och sammankomster. Ett stöd till allmänna samlingslokaler inrättades i början 1940-talet. Stödet har utvecklats allt eftersom och ett flertal statliga utredningar, däribland 2014 års Demokratiutredning och Utredningen för ett stärkt civilsamhälle, har betonat vikten av de allmänna samlingslokalerna som platser där medborgarinflytande och delaktighet kan utövas (SOU 2016:5 s. 144; SOU 2016:13 s. 189 och 331). Enligt propositionen *En politik för det civila samhället* är stödet till allmänna samlingslokaler en viktig förutsättning för den infrastruktur som de allmänna samlingslokalerna utgör för det civila samhället, föreningslivet och demokratin (prop. 2009/10:55 s. 176).

Stödet till allmänna samlingslokaler fördelas av Boverkets samlingslokaldelegation med stöd av förordningen (2016:1367) om statsbidrag till allmänna samlingslokaler. Syftet med bidraget är bl.a. att bidra till att tillgodose föreningslivets behov av lokaler för sin verksamhet och att förverkliga centrala demokratiska mål i samhället. Bidrag får lämnas till mottagare som i sin verksamhet respekterar demokratin idéer, inklusive principerna om jämställdhet mellan könen och förbud mot diskriminering. Mottagare är i huvudsak ideella organisationer som äger eller disponerar lokaler som de tillgängliggör för föreningslivet och andra verksamheter. Det kan t.ex. vara möten, sammankomster, studieverksamhet, kulturarrangemang eller fritidsaktiviteter.

Intresset för bidraget är relativt stort. Under 2017 inkom över 360 ansökningar till Boverket och av dessa beviljades cirka 130 bidrag. Till skillnad från övriga statsbidrag finns krav i förordningen om statsbidrag till allmänna samlingslokaler om att en kommun ska bidra med 30 procent av finansieringen vad gäller investeringsbidraget. De sökande tillhör vanligen någon av de samlingslokaläggande riksorganisationerna Bygdegårdarnas Riksförbund, Folkets Hus och Parker eller Våra Gårdar. Några få bidrag beviljades till föreningar som inte är medlemmar i någon av riksorganisationerna.



*Särskilda utmaningar avseende tillämpningen av demokrativillkor i bidraget för allmänna samlingslokaler*

Enligt de tre riksorganisationerna för samlingslokaler som har bidrag för allmänna samlingslokaler ställs uthyrarna inför särskilda svårigheterna när det kommer till att tillämpa demokrativillkoret. Enligt samlingslokalorganisationerna kan det finnas en motsättning mellan de demokrativillkor som ställs och definitionen av en allmän samlingslokal i förordningen (2016:1367) om statsbidrag till allmänna samlingslokaler. För att få bidrag enligt förordningen måste samlingslokalorganisationen själv uppfylla förordningens demokrativillkor, dvs. i sin verksamhet respektera demokratins idéer, inklusive principerna om jämställdhet och förbud mot diskriminering. Enligt förordningen ska en allmän samlingslokal vara öppen och tillgänglig för föreningslivets möten, studieverksamhet, kulturell verksamhet, förströelse, fritidssysselsättning eller någon annan liknande verksamhet. Möteslokalen måste alltså hållas öppen för alla och enligt samlingslokalorganisationerna kan det därför vara svårt för en uthyrare att neka en förening tillträde med anledning av att den inte lever upp till demokrativillkoret. Liknande villkor och definition av allmänna samlingslokaler ställs i flera kommuner. I några kommuner anges i vilka fall en uthyrare får neka tillträde, men detta är ofta otydligt formulerat.

För att förtydliga vad som gäller och under vilka omständigheter som en samlingslokalorganisation har rätt att neka uthyrning har Samlingslokalorganisationernas samarbetskommitté (SAMSAM) låtit en jurist göra ett rättsutlåtande (SAMSAM 2018). Enligt rättsutlåtandet kan en organisation som tar emot bidrag från staten eller en kommun anses vara skyldig att iaktta likabehandlingsprincipen när den ska hyra ut sin lokal. Om det inte finns sakliga skäl kan inte bidrag nekas till en organisation även om uthyraren anser att denna är odemokratisk.

Frågan om den kommunala likställighetsprincipen i samband med lokaluthyrning har aktualiserats i ett avgörande från Förvaltningsrätten i Härnösand. Målet gällde laglighetsprövning enligt kommunallagen av kommunstyrelsens beslut att ställa sig bakom en ändring av ett nyttjanderättsavtal mellan kommunen och Föreningen Folkets hus. Ändringen gav föreningen rätt att neka en hyrestagare som inte delar de grundläggande principerna om jämlikhet, jämställdhet och

alla människors lika värde i enlighet med den centralt för Folkets Hus-rörelsen antagna policyn. Domstolen ansåg dock att ändringen i avtalet kunde medföra en möjlighet att särbehandla kommunmedlemmar på annat än objektiv, saklig grund och stred därmed mot den kommunala likställighetsprincipen. (Förvaltningsrättens i Härnösands dom den 16 november 2017 i mål nr 3753-16). Samlingslokalorganisationerna menar mot denna bakgrund att det är viktigt att det klargörs i vilka fall de kan neka hyrestagare som de anser inte respekterar samhällets grundläggande värderingar. De efterlyser förtydliganden av gällande demokrativillkor och av definitionen allmän samlingslokal.

Boverket tillsatte en oberoende juridisk utredning 2018 för att inom ramen för sin tillämpning av förordningen om statsbidrag till allmänna samlingslokaler klargöra samlingslokalsorganisationernas möjligheter att neka uthyrning med anledning av att en hyrestagare inte anses leva upp till ställda demokrativillkor. Frågan hade aktualiserats efter att Sverigedemokraterna inte tillåtit hyra en samlingslokal med anledning av att partiet inte ansetts vara demokratiskt. Utredningen kom fram till att det saknas konkret rättslig vägledning om hur demokrativillkoret ska tolkas gällande allmänna samlingslokaler (Boverket 2018). Det innebär enligt Boverket att myndigheten kommer att fortsätta avgöra varje ärende utifrån varje enskild organisations ansökan. Den praxis som Boverket tillämpat i granskningar av bidragsansökningar medger också samlingslokalorganisationer att neka en organisation att hyra om den inte är demokratisk.

### *Svårigheter att tillämpa demokrativillkoret vid lokaluthyrning*

Utöver den fråga som beskrivs ovan är det flera samlingslokalorganisationer som menar att det är svårt att försäkra sig om att den som hyr en lokal verkligen respekterar principen om alla människors lika värde. Det kan vara svårt att i förväg få kännedom om hyrestagaren. Några samlingslokalsföreningar kräver att hyrestagaren ska försäkra att lokalen inte kommer att användas för att sprida främlingsfientliga åsikter. Det är vanligt att föreningar inhämtar referenser och gör en bakgrundskontroll t.ex. genom sökningar på internet. Vissa föreningar har personliga samtal med hyrestagaren.

Samlingslokalorganisationer har i ett antal fall nekat uthyrning på grund av att hyrestagaren inte ansetts respektera ställda demokrativillkor. Det har bl.a. gällt hyrestagare som har ansetts vara främlingsfientliga eller inte respektera principen om alla människors lika värde. Uthyrning har också vägrats religiösa organisationer efter att det framkommit att dessa bjudit in radikala föreläsare som spridit antisemitiska eller homofoba åsikter. Ambassader från icke-demokratiska länder har också vägrats hyra lokal.

Om det framkommer att hyrestagaren inte lever upp till hyresvillkoren kan samlingslokal föreningen enligt det standardavtal som Folkets Hus och Parker tagit fram, bryta kontraktet utan att kostnaden för lokalhyran betalas tillbaka. Några uthyrare vittnar dock att besluten om att neka uthyrning har lett till hotfulla situationer, särskilt i mindre kommuner.



## 7 Utgångspunkter för ett förtydligt demokrativillkor

### 7.1 Inledning

Enligt direktiven är utredningens huvudsakliga syfte att säkerställa att allmänna medel går till verksamheter som är förenliga med samhällets grundläggande värderingar såsom de formuleras i regeringsformen och i de internationella konventionerna om mänskliga rättigheter. Av denna anledning ska vi föreslå ett förtydligt, rättssäkert och enhetligt demokrativillkor. För att klargöra hur ett sådant demokrativillkor bör utformas beskriver vi i detta kapitel hur samhällets grundläggande värderingar formuleras i regeringsformen och i de internationella konventionerna om mänskliga rättigheter. Därefter redovisas några av våra principiella ställningstaganden såsom motiven till varför demokrativillkor behövs i den statliga bidragsgivningen och vilka demokrativillkor som är nödvändiga att ställa. Utredningen redogör vidare i vilken mån föreningsfriheten måste beaktas vid utformandet av ett demokrativillkor. Med utgångspunkt i detta resonerar vi om hur väl olika typer av demokrativillkor tillfredsställer syftet att förhindra att bidrag fördelas till verksamheter som inte är förenliga med samhällets grundläggande värderingar liksom kraven på tydlighet, rättssäkerhet och enhetlighet. En inledande bedömning görs av nuvarande demokrativillkor och därefter resonerar vi om andra tänkbara modeller. Slutligen redogör vi för utgångspunkterna i vårt förslag till demokrativillkor.

## 7.2 Om samhällets grundläggande värderingar

### 7.2.1 Allmänt om samhällets grundläggande värderingar

Någon klar och heltäckande beskrivning av vad som utgör samhällets grundläggande värderingar finns inte i nationell rätt. I regeringens skrivelse *Dialog om samhällets värdegrund* beskrivs samhällets värdegrund som ett demokratiskt styrelseskick och respekt för de mänskliga rättigheterna, där respekten för alla människors lika värde och för enskilda människors frihet och värdighet står i centrum (skr. 2009/10:106 s. 1).

För indirekt stöd till civilsamhällets organisationer i form av skattelättnader uppställs i inkomstskattelagen (1999:1229) krav på att en organisation ska ha ett allmännyttigt ändamål. Ett allmännyttigt ändamål bör enligt vad regeringen uttalat avse ett direkt eller indirekt främjande av verksamhet som är av sådan karaktär att det är av samhällsrelaterad natur och bidrar till att upprätthålla och stärka de grundläggande värderingar som samhället vilar på. Ändamål som direkt strider mot det som är acceptabelt från allmän synpunkt kan inte innefattas i begreppet allmännyttigt (prop. 2013/14:1 vol. 1a s. 289).

Begreppet förekommer även i lagen (1998:1593) om trossamfund och i lagen (1999:932) om stöd till trossamfund som anger att statlig avgiftshjälp respektive statsbidrag endast får lämnas till trossamfund som bidrar till att upprätthålla och stärka de grundläggande värderingar som samhället vilar på. Begreppet definieras inte närmare men förarbetena till lagstiftningen lyfter fram sådana grundläggande värderingar som alla människors lika värde, jämställdhet mellan könen, det demokratiska styrelseskicket samt skydd mot våld och brutalitet (prop. 1998/99:124 s. 64). I rättstillämpningen har detta ansetts innebära att verksamheten ska utövas med respekt för de bestämmelser som är av grundläggande betydelse för det demokratiska styrelseskicket och som i vissa centrala hänseenden ger uttryck för värderingar som är kännetecknande för den demokratiska ideologin (HFD 2017 ref. 4). Sådana bestämmelser finns i Sveriges grundlag, i huvudsak regeringsformen, och kommer även till uttryck i flera av de internationella konventioner Sverige anslutit sig till.

## 7.2.2 Grundläggande värderingar i regeringsformen

Grunderna för det svenska statsskicket framgår av 1 kap. regeringsformen där portalparagrafen lägger fast principen om att Sverige ska vara en demokratisk rättsstat. Det demokratiska styrelseskicket innebär att all offentlig makt i Sverige utgår från folket och att den svenska folkstyrelsen, som bygger på fri åsiktsbildning och allmän och lika rösträtt, förverkligas genom ett representativt och parlamentariskt statsskick samt genom kommunal självstyrelse. Det demokratiska styrelseskicket kännetecknas också av att den offentliga makten utövas under lagarna, att riksdagen är folkets främsta företrädare, att regeringen styr riket och är ansvarig inför riksdagen samt att det på lokal och regional nivå finns kommuner (1 kap. 1, 4, 6 och 7 §§ regeringsformen).

Andra grundläggande värderingar som det svenska samhället vilar på kommer i regeringsformen till uttryck i dels 1 kap. 2 § som program- och målsättningsstadganden för samhällets verksamhet, dels 2 kap. som anger vilka grundläggande fri- och rättigheter som tillkommer enskilda. Den väsentliga funktionen för 1 kap. 2 § är att ålägga det allmänna att positivt verka för att de aktuella rättigheterna skyddas, främjas och i största möjliga utsträckning förverkligas medan bestämmelserna i 2 kap. ålägger det allmänna att avhålla sig från vissa ingripanden (SOU 1975:75 s. 184). Detta kan också uttryckas som att de i 1 kap. 2 § angivna rättigheterna ger den enskilde ett skydd med hjälp av det allmänna medan de grundläggande fri- och rättigheterna garanterar den enskilde ett skydd mot det allmänna. Med "det allmänna" avses i 2 kap. staten i såväl dess normgivande som verkställande funktion, andra offentligrättsliga subjekt, såsom kommunerna, samt privaträttsliga subjekt som med stöd av lag utför uppgifter som innefattar offentlig maktutövning i det allmänna (Bull m.fl. 2015 s. 58).

## 7.2.3 Regeringsformens program- och målsättningsstadgande

Bestämmelsen i 1 kap. 2 § regeringsformen infördes genom 1976 års ändringar av regeringsformen och är ett program- och målsättningsstadgande som ger uttryck för vissa särskilt viktiga principer för samhällsverksamhetens inriktning. Paragrafen lyder som följer.

Den offentliga makten ska utövas med respekt för alla människors lika värde och för den enskilda människans frihet och värdighet.

Den enskildes personliga, ekonomiska och kulturella välfärd ska vara grundläggande mål för den offentliga verksamheten. Särskilt ska det allmänna trygga rätten till arbete, bostad och utbildning samt verka för social omsorg och trygghet och för goda förutsättningar för hälsa.

Det allmänna ska främja en hållbar utveckling som leder till en god miljö för nuvarande och kommande generationer.

Det allmänna ska verka för att demokratins idéer blir vägledande inom samhällets alla områden samt värna den enskildes privat och familjeliv.

Det allmänna ska verka för att alla människor ska kunna uppnå delaktighet och jämlikhet i samhället och för att barns rätt tas till vara. Det allmänna ska motverka diskriminering av människor på grund av kön, hudfärg, nationellt eller etniskt ursprung, språklig eller religiös tillhörighet, funktionshinder, sexuell läggning, ålder eller andra omständigheter som gäller den enskilde som person.

Samiska folkets och etniska, språkliga och religiösa minoriteters möjligheter att behålla och utveckla ett eget kultur- och samfundsliv ska främjas.

Program- och målsättningsstadgandet anses ge uttryck för det svenska samhällets grundläggande värderingar (prop. 2001/02:72 s. 19). Paragrafen tillkom efter förslag av 1973 års fri- och rättighetsutredning som i sitt betänkande *Medborgerliga fri- och rättigheter* (SOU 1975:75) fann naturligt att i grundlag föra in sådana stadganden i fråga om vissa värden som framstår som grundläggande för medborgarna men som av olika skäl inte kan skyddas genom rättsligt bindande grundlagsregler. Utredningen ansåg även att det var angeläget att i grundlag understryka att demokratibegreppets betydelse inte är begränsad till formerna för styrelseskicket utan att demokratins idéer är något som bör göra sig gällande på alla samhällsområden (a.a. s. 93). Regeringen delade utredningens uppfattning att vissa särskilt viktiga principer för samhällsverksamhetens inriktning bör komma till uttryck i grundlag genom en paragraf av målsättningskaraktär (prop. 1975/76:209 s. 137). Paragrafen utgjordes ursprungligen av fyra stycken som omfattade bestämmelser om alla människors lika värde och den enskildes frihetsfär, om den enskildes välfärd, om demokratins idéer, jämställdhet och den enskildes privat- och familjeliv samt om främjande av nationella minoriteter. Den har därefter vid olika tidpunkter kompletterats med ytterligare bestämmelser som ger uttryck för samhällets grundläggande värderingar.

Program- och målsättningsstadgandet är inte rättsligt bindande och kan inte i sig ge upphov till några rättigheter för enskilda eller skyldigheter för staten. Bestämmelsernas väsentliga funktion är att



ålägga det allmänna att positivt verka för att de ifrågavarande rättigheterna skyddas, främjas och i största möjliga utsträckning förverkligas. Frågan om det allmänna lever upp till stadgandet kan dock bli föremål för politisk kontroll (SOU 1975:75 s. 184). Stadgandet kan även få rättslig betydelse som tolkningsdata vid tillämpningen av olika rättsregler (prop. 2001/02:72 s. 16). Nedan redogörs för de grundläggande värderingar som det allmänna enligt program- och målsättningsstadgandet ska verka för.

### *Alla människors lika värde och den enskildes frihetssfär*

I första stycket har principen om likabehandling av medborgarna kommit till uttryck genom ett målsättningsstadgande om att den offentliga makten ska utövas med respekt för alla människors lika värde och för den enskilda människans frihet och värdighet. Bestämmelsen anger en allmän likhetsgrundsats i förhållandet mellan den offentliga makten och den enskilde individen (prop. 1975/76:209 s. 137). Grundsatsen om alla människors lika värde måste förstås i sammanhang med de efterföljande styckena i paragrafen, likhetsprincipen i 1 kap. 9 § regeringsformen och diskrimineringskyddet i 2 kap. regeringsformen. Skyddet för den enskildes frihetssfär utvecklas i de följande styckena i paragrafen, särskilt i det fjärde (Eka m.fl. s. 27).

### *Den enskildes välfärd*

I andra stycket anges de grundläggande målen för den offentliga verksamheten i fråga om den enskildes personliga, ekonomiska och kulturella välfärd. Bestämmelsen markerar också tryggheten av den sociala välfärden i vid mening med särskilt angivande av rätten till arbete, bostad och utbildning samt det allmännas skyldighet att verka för social omsorg och hälsa. Vid tillkomsten av bestämmelsen uttalades att de s.k. sociala rättigheterna intar en central plats i det moderna välfärdssamhället och att den enskildes välfärd har kommit att bli det övergripande målet för den politiska verksamheten, varför det är naturligt att rättigheter som har nära samband med den målsättningen får komma till uttryck i grundlagen. Som ytterligare motiv för bestämmelsen angavs att en viss materiell standard för de enskilda

individerna är en förutsättning för att den demokratiska styrelseformen ska fungera tillfredsställande (prop. 1975/76:209 s. 128).

### *Hållbar utveckling*

Det allmännas skyldighet enligt tredje stycket att främja en hållbar utveckling som leder till en god miljö är ett senare tillägg till paragrafen som infördes för att markera att Sverige ska vara ett föregångsland när det gäller skyddet för miljön (prop. 2001/02:72 s. 23).

### *Demokratins idéer och den enskildes privat- och familjeliv*

Av fjärde stycket följer en skyldighet för det allmänna att dels verka för demokratin, dels värna om den enskildes privat- och familjeliv. Den enskildes rätt till en fredad sektor anses vara en grundsats av så väsentlig betydelse i en demokratisk rättsstat att den bör komma till allmänt uttryck i grundlagen. Även grundsatsen om att den offentliga makten ska utövas med största möjliga respekt för den enskildes familjeliv ansågs motivera ett målsättningsstadgande i grundlag (prop. 1975/76:209 s. 130 f.). Rättsligt bindande regler om enskildas rätt till kroppslig och personlig integritet finns i 2 kap. 6 § regeringsformen. Begreppet demokratins idéer utvecklas i avsnitt 7.2.4.

### *Delaktighet, jämlikhet, barns rätt och icke-diskriminering*

I femte stycket stadgas inledningsvis det allmännas skyldighet att verka för att alla människor ska kunna uppnå delaktighet och jämlikhet i samhället. Detta uttrycker grundläggande värderingar såsom alla människors rätt till inflytande i frågor som rör dem själva och människors rätt till ett jämlikt bemötande som individer (prop. 2001/02:72 s. 19). Av bestämmelsen framgår även det allmännas skyldighet att motverka diskriminering av människor av orsaker som anknyter till dennes person. Detta förstärkta grundlagsskydd för utsatta grupper infördes med motiveringen att det är viktigt att Sverige även i framtiden kan vara ett föregångsland bl.a. när det gäller delaktighet, jämlikhet, tolerans och mänskliga rättigheter. Att skydd för olika utsatta grupper skrevs in i det stadgande i grundlagen som

ger uttryck för samhällets grundläggande värderingar ansågs vara en värdefull markering (ibid.). Genom uppräkningsgrunder markeras att målsättningen om ”delaktighet och jämlikhet” är av störst betydelse för människor som tillhör grupper som jämfört med andra har en utsatt position i samhället. Uppräkningsgrunder som omfattar grupper av människor som för närvarande utsätts för diskriminering eller omotiverad särbehandling i samhället. Det åligger det allmänna att motverka diskriminering även på grund av andra liknande osakliga omständigheter som gäller den enskilde som person (a. prop. s. 49). Rätten att inte bli diskriminerad och principen om allas människors lika värde ska tillgodoses genom diskrimineringslagstiftningen och annan nationell lagstiftning, vilket redogörs för nedan i avsnitt 7.2.5.

Bestämmelsen om det allmännas skyldighet att verka för att barns rätt tas till vara infördes i förtydligande syfte som en betydelsefull markering av det allmännas ansvar gentemot barn (prop. 2009/10:80 s. 188). Markeringen är i linje med Sveriges förpliktelser enligt barnkonventionen som ålägger konventionsstaterna att säkerställa barns civila, politiska, ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter. Barnkonventionen gäller som lag i Sverige från och med den 1 januari 2020.

### *Nationella minoriteter*

Sjätte stycket innehåller en programförklaring för samhällsverk-samhetens inriktning när det gäller stödet för nationella minoriteters möjligheter att behålla och utveckla ett eget kultur- och samfundsliv. Det samiska folket omnämns sedan 2010 särskilt för att spegla dess särställning och ge uttryck för att samerna är ett urfolk (prop. 2009/10:80 s. 190).

#### **7.2.4 Demokratins idéer**

I regeringsformens program- och målsättningsstadgande (1 kap. 2 § fjärde stycket) anges att det allmänna ska verka för att demokratins idéer blir vägledande inom samhällets alla områden. Stycket har sitt ursprung i det förslag som 1973 års fri- och rättighetsutredning lämnade i betänkandet *Medborgerliga fri- och rättigheter* (SOU 1975:75).

Begreppet ”demokratins idéer” definieras inte i betänkandet. Utredningen uttalar att de grundläggande fri- och rättigheterna ger uttryck för värderingar som är oupplösligen förbundna med demokratins idéer. Sambandet mellan det demokratiska styrelseskicket och fri- och rättigheterna anges vara särskilt påtagligt i fråga om de s.k. opinionsfriheterna, dvs. yttrande- och tryckfrihet, informationsfrihet, mötesfrihet, demonstrationsfrihet, föreningsfrihet samt religionsfrihet. Även regler som skyddar den enskildes personliga frihet och kroppsliga integritet anges ingå som ett oundgängligt inslag i rättsordningen i en demokrati och ge uttryck för den respekt för individen som utmärker demokratin. Också välfärdssträvandena får enligt utredningen ses som en del av den politiska demokratin genom att ett demokratiskt styrelseskicket för att kunna fungera kräver en viss materiell standard av de enskilda individerna (a.a. s. 89). Utredningen ansåg det angeläget att det i grundlagen understryks att demokratibegreppets betydelse inte är begränsad till formerna för styrelseskicket utan att demokratins idéer är något som bör göra sig gällande på alla samhällsområden (a.a. s. 93). I specialmotiveringen anges att det allmänna enligt paragrafen ska verka för att demokratins idéer blir vägledande för samhällets institutioner och organ, organisationsväsendet och arbetslivet (a.a. s. 184).

I propositionen som följde på Fri- och rättighetsutredningens betänkande anges att bestämmelsen om demokratins idéer avser att slå fast att det är en central uppgift för samhällets organ att befästa och utvidga demokratin i alla sammanhang och på alla nivåer i samhället (prop. 1975/76:209 s. 138). Något resonemang kring innebörden av begreppet ”demokratins idéer” förs inte i propositionen.

### **7.2.5 Skydd mot diskriminering i nationell lagstiftning**

#### *Diskrimineringslagen*

Det svenska samhällets grundläggande värderingar innefattar enligt program- och målsättningsstadgandet principer om alla människors lika värde och icke-diskriminering (1 kap. 2 § första och femte styckena regeringsformen). Principerna kommer särskilt till uttryck i diskrimineringslagstiftningen. Diskrimineringslagen (2008:567) syftar till att värna principen om alla människors lika värde och alla rätt att bli behandlade som individer på lika villkor (prop. 2007/08:95

s. 79). I portalparagrafen anges att lagens ändamål är att motverka diskriminering och på andra sätt främja lika rättigheter och möjligheter oavsett kön, könsöverskridande identitet eller uttryck, etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning, funktionsnedsättning, sexuell läggning och ålder (1 kap. 1 §). Dessa sju diskrimineringsgrunder bestämmer lagens personkrets, dvs. vem som omfattas och skyddas av lagen. Uppräkningen är uttömmande.

Att ändamålet är att motverka diskriminering tar sin utgångspunkt i de mänskliga rättigheterna. Diskriminering ska motverkas såväl genom de olika diskrimineringsförbuden (2 kap.) som genom de aktiva åtgärderna (3 kap). Ändamålet att på annat sätt främja lika rättigheter och möjligheter kan uppnås genom att det finns en möjlighet att göra undantag från diskrimineringsförbuden och genom reglerna om aktiva åtgärder. Regler som ger utrymme för undantag från förbudet mot diskriminering kan t.ex. tillämpas för att främja lika rättigheter och möjligheter i ett enskilt fall, t.ex. i samband med anställning (Fransson m.fl. Zeteo 2017-01-01, kommentaren till 1 kap. 1 §).

I anslutning till diskrimineringsförbuden finns undantagsregler. Från förbudet mot åldersdiskriminering får undantag t.ex. göras om det finns ett berättigat syfte och de medel som används för att uppnå syftet är lämpliga och nödvändiga för att uppnå syftet (se 2 kap. 2 § 4 och 2 kap. 6 § första stycket 3). För diskrimineringsgrunden kön finns undantagsregler för berättigad särbehandling. Särbehandling är t.ex. tillåten om det finns ett berättigat syfte och de medel som används är nödvändiga och lämpliga för att uppnå syftet (se 2 kap. 12 a och 13 a §§). I arbetslivet finns ett särskilt undantag för situationen att själva diskrimineringsgrunden t.ex. kön, etnisk tillhörighet eller ålder är ett avgörande och verkligt yrkeskrav. Särbehandlingen ska vara berättigad och de medel som används ska vara nödvändiga och lämpliga för att uppnå syftet (2 kap. 2 § 1). En särskild form av undantagsregler är regler om möjlighet till främjande, dvs. positiv särbehandling. Främjanderegler finns avseende grunderna kön (2 kap. 2, 6, 9, 10 och 11 §§) och etnisk tillhörighet (2 kap. 9 och 10 §§). I folkhögskolornas och studieförbundens utbildningsverksamheter omfattar möjligheten till främjande också grunden religion eller annan trosuppfattning (2 kap. 6 §).

I lagen definieras fem former av diskriminering: direkt diskriminering, indirekt diskriminering, bristande tillgänglighet, trakasserier,

sexuella trakasserier och instruktioner att diskriminera (1 kap. 4 §). *Direkt diskriminering* avser att någon missgynnas genom att behandlas sämre än någon annan behandlas, har behandlats eller skulle ha behandlats i en jämförbar situation, om missgynnandet har samband med någon av diskrimineringsgrunderna. Med *indirekt diskriminering* avses att någon missgynnas genom tillämpning av en bestämmelse, ett kriterium eller ett förfaringsätt som framstår som neutralt men som kan komma att särskilt missgynna personer baserat på någon diskrimineringsgrund, såvida inte bestämmelsen, kriteriet eller förfaringsättet har ett berättigat syfte och de medel som används är lämpliga och nödvändiga för att uppnå syftet. *Bristande tillgänglighet* innebär att en person med en funktionsnedsättning missgynnas genom att sådana åtgärder för tillgänglighet inte har vidtagits för att personen ska komma i en jämförbar situation med personer utan denna funktionsnedsättning. *Trakasserier* och *sexuella trakasserier* avser ett uppträdande respektive uppträdande av sexuell natur som kränker någons värdighet. Med *instruktioner att diskriminera* avses order eller instruktioner att diskriminera någon på ett sätt som avses i de föregående diskrimineringsformerna och som lämnas åt någon som står i lydnds- eller beroendeförhållande till den som lämnar ordern eller instruktionen.

Diskrimineringsgrunderna i lagen tillämpas inte generellt utan gäller endast vissa angivna samhällsområden och situationer. Tillämpningsområdet för lagen är arbetslivet, utbildning, arbetsmarknadspolitisk verksamhet m.m., start eller bedrivande av näringsverksamhet samt yrkesbehörighet, medlemskap i vissa organisationer, tillhandahållande av varor, tjänster och bostäder samt anordnande av allmän sammankomst eller offentlig tillställning, hälso- och sjukvården, socialförsäkringssystem, arbetslöshetsförsäkring och studiestöd samt värnplikt och civilplikt. Lagens diskrimineringsförbud motsvarar således inte fullt ut det allmännas åläggande enligt program- och målsättningsstadgandet att generellt i samhället motverka diskriminering på grund av alla osakliga omständigheter som gäller den enskilde som person. Det civila samhällets organisationer verkar inom många områden i samhället. De kan t.ex. vara arbetsgivare och utbildare, tillhandahållare av hälso- och sjukvård och anordnare av allmänna sammankomster och offentliga tillställningar. Flera samhällsområden som omfattas av diskrimineringslagens tillämpningsområde kan således aktualiseras för dessa organisationer.

### *Diskrimineringskydd i strafflagstiftningen*

Även i nationell strafflagstiftning finns bestämmelser som syftar till att skydda individer mot diskriminering och värna alla människors lika värde. Den som i ett uttalande eller i ett annat meddelande som sprids hotar eller uttrycker missaktning för en folkgrupp eller en annan sådan grupp av personer med anspelning på ras, hudfärg, nationellt eller etniskt ursprung, trosbekännelse, sexuell läggning eller könsöverskridande identitet eller uttryck kan dömas för brottet hets mot folkgrupp (16 kap. 8 § brottsbalken). En näringsidkare som i sin verksamhet diskriminerar någon på grund av ras, hudfärg, nationellt eller etniskt ursprung, trosbekännelse, sexuell läggning eller könsöverskridande identitet eller uttryck kan dömas för brottet olaga diskriminering. Detsamma gäller för en anordnare av allmän sammankomst eller offentlig tillställning som diskriminerar någon på samma grunder genom att vägra personen tillträde till sammankomsten eller tillställningen på de villkor som gäller för andra (16 kap. 9 § brottsbalken).

Att staten ser allvarligt på angrepp som är diskriminerande framgår också av bestämmelser om åtalsrätt och straffvärde. Åklagare får väcka åtal om det anses påkallat ur allmän synpunkt och åtalet avser bl.a. förolämpningar mot en person med anspelning på personens ras, hudfärg, nationella eller etniska ursprung, trosbekännelse, sexuella läggning eller könsöverskridande identitet eller uttryck (5 kap. 5 § brottsbalken). Som försvårande omständigheter vid bedömningen av ett brotts straffvärde ska särskilt beaktas om ett motiv för brottet varit att kränka en person, en folkgrupp eller en annan sådan grupp av personer på grund av ras, hudfärg, nationellt eller etniskt ursprung, trosbekännelse, sexuell läggning, könsöverskridande identitet eller uttryck eller annan liknande omständighet (29 kap. 2 § 7 brottsbalken).

## **7.2.6 Grundläggande fri- och rättigheter i regeringsformen**

Fri- och rättighetsutredningen uttalade i betänkandet *Medborgerliga fri- och rättigheter* standpunkten att de grundläggande fri- och rättigheterna får anses ge uttryck för värderingar som är oupplösligen förbundna med demokratins idéer (SOU 1975:75 s. 89). Betänkandet resulterade, förutom i program- och målsättningsstadgandet, även i 1976 års reform av fri- och rättighetsreglerna som innebar att

grundlagsskyddet för grundläggande fri- och rättigheter utvidgades och främst samlades i andra kapitlet regeringsformen. Därutöver ges informationsfriheten och yttrandefriheten ett förstärkt grundlagsskydd i tryckfrihetsförordningen respektive yttrandefrihetsgrundlagen. Allmän och lika rösträtt föreskrivs genom 1 kap. 1 § och 3 kap. 1 § regeringsformen.

De grundläggande fri- och rättigheterna anges i 2 kap. regeringsformen som inleds med *opinionsfriheterna* där de s.k. positiva opinionsfriheterna ingår (1 §). Dessa tillförsäkrar var och en gentemot det allmänna yttrandefrihet, informationsfrihet, mötesfrihet, demonstrationsfrihet, föreningsfrihet och religionsfrihet. Bestämmelsen kompletteras av de s.k. negativa opinionsfriheterna (2 §). Dessa innebär ett skydd mot tvång att ge till känna sin åskådning i politiskt, religiöst, kulturellt eller annat sådant hänseende och skydd mot tvång att delta i sammankomst för opinionsbildning, demonstration eller annan meningsyttring eller att tillhöra vissa typer av sammanslutningar. Ett särskilt stadgande förbjuder politisk åsiktsregistrering av svenska medborgare (3 §).

I de *kroppsliga fri- och rättigheterna* ingår förbud mot dödsstraff (4 §) och kroppsstraff (5 §), skydd mot andra påtvingade kroppsliga ingrepp, husrannsakan, undersökning av brev, hemlig avlyssning m.m. (6 §), förbud mot förvisning av svenska medborgare m.m. (7 §) samt skydd mot frihetsberövanden och svenska medborgares rätt att förflytta sig inom och att lämna riket (8 §). *Grundläggande rätts-säkerhetsgarantier* uppställs genom rätt till domstolsprövning vid frihetsberövanden (9 §), förbud mot retroaktiv lag i vissa avseenden (10 §) och rätt till rättvis rättegång inom skälig tid (11 §). Därutöver ger kapitlet enskilda skydd i ett antal *övriga avseenden* genom att föreskriva skydd mot diskriminering på grund av minoritetstillhörighet eller kön (12 och 13 §§), rätt till stridsåtgärder på arbetsmarknaden (14 §), rätt till egendomsskydd och allemansrätt (15 §), upphovsrätt (16 §), näringsfrihet (17 §) samt rätt till utbildning och forskningsfrihet (18 §).

Reglerna i kapitlet avser i första hand fysiska personer. Det anses emellertid ligga i sakens natur att de gäller också för juridiska personer i de fall när detta framstår som naturligt (prop. 1975/76:209 s. 141).



En del av de grundläggande fri- och rättigheterna i kapitlet är absoluta, såsom förbudet mot dödsstraff, religionsfriheten, de negativa opinionsfriheterna och rätten till rättvis rättegång. Dessa kan begränsas endast genom grundlag. Andra fri- och rättigheter än de absoluta kan under vissa förutsättningar begränsas genom lag.

### 7.2.7 FN och mänskliga rättigheter

*Förenta Nationernas stadga* från 1945 inleds med en förklaring om att de förenade nationernas folk är beslutna att ”ånyo betyga vår tro på de grundläggande mänskliga rättigheterna, på den enskilda människans värdighet och värde, på lika rättigheter för män och kvinnor samt för stora och små nationer”. Stadgans artikel 1 anger FN:s ändamål i fyra punkter och i tredje punkten adresseras organisationens syfte med avseende på mänskliga rättigheter.

Förenta Nationernas ändamål äro:

3) Att åstadkomma internationell samverkan vid lösande av internationella problem av ekonomisk, social, kulturell eller humanitär art samt vid befordrande och främjande av aktningen för mänskliga rättigheter och grundläggande friheter för alla utan åtskillnad med avseende på ras, kön, språk eller religion.

De mänskliga rättigheterna är en del av folkrätten och reglerar i grunden förhållandet mellan staten och individen. Det internationella arbetet för mänskliga rättigheter utgår från *FN:s allmänna förklaring om de mänskliga rättigheterna* från 1948. Förklaringen antogs enligt preambeln som ”en gemensam norm för alla folk och alla nationer” och anses i stora delar vara sedvanerätt. Deklarationens operativa del består av 30 artiklar som listar olika grundsatser och rättigheter såsom rätten till liv, frihet och personlig säkerhet (artikel 3), rätten till likhet inför lagen och skydd mot diskriminering (artikel 7), rätten till tankefrihet, samvetsfrihet och religionsfrihet (artikel 18), rätten till åsiktsfrihet och yttrandefrihet (artikel 19) samt rätten till mötesfrihet och föreningsfrihet (artikel 20).

De rättigheter som omfattas av förklaringen har sedan vidareutvecklats i ett antal konventioner såsom *FN:s konvention om medborgerliga och politiska rättigheter* och *FN:s konvention om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter*, båda från 1966, samt *FN:s konvention om avskaffande av all slags diskriminering av kvinnor* från

1979 (kvinnokonventionen) och *FN:s konvention om barnets rättigheter* från 1989 (barnkonventionen). Sverige har anslutit sig till samtliga dessa konventioner. Kvinnokonventionen ålägger konventionsstaterna att avskaffa all diskriminering av kvinnor och vidta lämpliga åtgärder för att främja jämställdhet mellan könen samt föreskriver att principen om jämställdhet ska införas i den nationella lagstiftningen. Barnkonventionen innehåller bestämmelser om mänskliga rättigheter för barn och kommer att gälla som svensk lag från och med den 1 januari 2020.

Terrorism är en allvarlig kränkning av mänskliga rättigheter och grundläggande fri- och rättigheter samt ett grovt angrepp på demokratin. Ett flertal internationella konventioner om terrorism har utarbetats, däribland *FN:s konvention om bekämpande av finansiering av terrorism* från 1999 (finansieringskonventionen), vilken har undertecknats av Sverige. Staterna ska enligt konventionen bl.a. vidta de åtgärder som fordras för att säkerställa att brottsliga handlingar inom konventionens tillämpningsområde inte under några omständigheter rättfärdigas av överväganden av politisk, filosofisk, ideologisk, rasmässig, etnisk, religiös eller annan liknande karaktär (artikel 6).

### 7.2.8 Europarådet och mänskliga rättigheter

Europarådet har tagit fram flera konventioner som avser mänskliga rättigheter varav den första är den *europiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna* från 1950 (Europakonventionen), som därefter har kompletterats med fem tilläggsprotokoll. Europakonventionen är rättsligt förpliktade för konventionsstaterna. Skyldigheten att respektera de mänskliga rättigheterna framgår av artikel 1 som anger att konventionsstaterna ska garantera var och en, som befinner sig under deras jurisdiktion, de fri- och rättigheter som anges i konventionen. I artikel 2–18 anges de rättigheter och friheter som ska garanteras, däribland rätt till liv (artikel 2), förbud mot tortyr och slaveri (artikel 3 och 4), rätt till frihet och säkerhet (artikel 5), rätt till en rättvis rättegång (artikel 6), tankefrihet, samvetsfrihet och religionsfrihet (artikel 9), yttrandefrihet (artikel 10), frihet att delta i sammankomster och föreningsfrihet (artikel 11) samt förbud mot diskriminering (artikel 14). Diskrimineringsförbudet ska säkerställa att åtnjutandet av fri- och

rättigheterna i konventionen sker utan åtskillnad på grund av kön, ras, hudfärg, språk, religion, politisk eller annan åskådning, nationellt eller socialt ursprung, tillhörighet till nationell minoritet, förmögenhet, börd eller ställning i övrigt.

För att säkerställa efterlevnaden av förpliktelseerna i konventionen kan rättslig prövning ske i Europadomstolen som vid konstaterade konventionsbrott kan döma ut skadestånd men inte upphäva en dom eller ett beslut som fattas av en nationell myndighet eller domstol.

Europakonventionen har i sin helhet inkorporerats i svensk rätt genom lagen (1994:1219) om den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna. Den kan åberopas av enskilda inför svenska myndigheter och domstolar. Europakonventionen har även ett konstitutionellt skydd i 2 kap. 19 § regeringsformen som anger att lag eller annan föreskrift inte får meddelas i strid med Sveriges åtaganden enligt konventionen.

### *Istanbulkonventionen*

Sverige har även anslutit sig till *Europarådets konvention om förebyggande och bekämpning av våld mot kvinnor och våld i hemmet* från 2011 (Istanbulkonventionen). I Istanbulkonventionen fastslås att våld mot kvinnor är ett brott mot de mänskliga rättigheterna och en form av diskriminering av kvinnor som avser varje fall av könsrelaterat våld som leder till, eller troligen kommer att leda till, fysisk, sexuell, psykisk eller ekonomisk skada eller fysiskt, sexuellt, psykiskt eller ekonomiskt lidande för kvinnor, inbegripet hot om sådana handlingar, tvång eller godtyckligt frihetsberövande, oavsett om det sker i ett offentligt eller privat sammanhang (artikel 3.a). Stater som ansluter sig till konventionen har ett ansvar att inte medverka till några som helst våldshandlingar mot kvinnor och att vidta nödvändiga lagstiftningsåtgärder och andra åtgärder för att förebygga, utreda, straffa och gottgöra våldshandlingar som omfattas av konventionen och som begås av icke-statliga aktörer (artikel 5). Som ett led i det förebyggande arbetet ska staterna bl.a. vidta nödvändiga åtgärder för att främja förändringar i kvinnors och mäns sociala och kulturella beteendemönster i syfte att utrota fördomar, sedvänjor,

traditioner och all annan praxis som utgår från föreställningen om kvinnors underordning eller från stereotypa roller för kvinnor och män (artikel 12.1).

## 7.2.9 EU och mänskliga rättigheter

Värnandet av mänskliga rättigheter och grundläggande friheter har en framskjuten plats även inom ramen för det europeiska samarbetet. I *fördraget om Europeiska unionen* (EU-fördraget) anges i artikel 2 följande.

Unionen ska bygga på värdena respekt för människans värdighet, frihet, demokrati, jämlikhet, rättsstaten och respekt för de mänskliga rättigheterna, inklusive rättigheter för personer som tillhör minoriteter. Dessa värden ska vara gemensamma för medlemsstaterna i ett samhälle som kännetecknas av mångfald, icke-diskriminering, tolerans, rättvisa, solidaritet och principen om jämställdhet mellan kvinnor och män.

*Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna* (EU:s rättighetsstadga) från 2000 innehåller bestämmelser om mänskliga rättigheter. Stadgan omfattar 54 artiklar fördelat på sju avdelningar. I den första avdelningen fastslås att människans värdighet är okränkbar, att ingen får dömas till döden eller avrättas, att alla människor har rätt till integritet och ett förbud mot slaveri och tortyr. I andra avdelningen garanteras ett antal friheter såsom rätt till frihet och säkerhet, respekt för privat- och familjeliv, skydd av personuppgifter, rätt att ingå äktenskap, rätt till näringsfrihet och rätt till egendom. I denna avdelning återfinns också opinionsfriheterna. Tredje avdelningen avser artiklar om jämlikhet och innefattar bl.a. principen om allas likhet inför lagen, förbud mot diskriminering, jämställdhet mellan kvinnor och män samt barns, äldres och funktionshindrades rättigheter. I övriga avdelningar hanteras rättigheter kopplade till solidaritet, medborgerliga rättigheter, rättsskipning. Stadgan är genom Lissabonfördragets ikraftträdande 2009 rättsligt bindande för medlemsstaterna när de tillämpar unionsrätten.

I *Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2017/541 om bekämpande av terrorism* från 2017 (terrorismdirektivet) fastslås att terroristgärningar är en av de allvarligaste kränkningarna av de universella värdena mänsklig värdighet, frihet, jämlikhet och solidaritet samt åtnjutandet av mänskliga rättigheter och grundläggande friheter, som

unionen bygger på. De är också en av de grövsta formerna av angrepp på demokratin och rättsstatsprincipen, principer som är gemensamma för medlemsstaterna och på vilka unionen är grundad. Staterna är enligt direktivet skyldiga att säkerställa straffrättsliga åtgärder vid terrorism och åtgärder för skydd av offer för terrorism.

## 7.3 Skyddet för föreningsfriheten

Enligt direktiven ska utredningen vid utformningen av demokrativillkoret beakta föreningsfriheten enligt vad som följer av regeringsformen, Europakonventionen, Europadomstolens praxis och Sveriges övriga internationella åtaganden. Utredningen redogör i det följande för föreningsfriheten, såsom den uttrycks i regeringsformen och internationella konventioner, i syfte att dra slutsatser om vilka aspekter av föreningsfriheten som måste beaktas vid utformningen av ett demokrativillkor.

### 7.3.1 Föreningsfrihet enligt regeringsformen

Föreningsfrihet är en av de s.k. positiva opinionsfriheterna och principen framgår av 2 kap. 1 § första stycket 5 regeringsformen. Bestämmelsen anger att var och en är mot det allmänna tillförsäkrad frihet att sammansluta sig med andra för allmänna eller enskilda syften. Föreningsfriheten innefattar rätten att bilda och verka gemensamt inom ramen för en sammanslutning. Skyddet omfattar också andra privaträttsliga sammanslutningar än föreningar i gängse mening. För bestämmelsens tillämplighet krävs t.ex. inte att sammanslutningen är en juridisk person (prop. 1975/76:209 s. 144).

Inskränkningar av föreningsfriheten kan endast ske med stöd av lag. Föreningsfriheten är relativt strängt skyddad av regeringsformen och skyddet är klart mer omfattande än det som ges i Europakonventionen och EU:s rättighetsstadga (SOU 2008:43 s. 20). Föreningsfriheten får begränsas genom lag endast när det gäller sammanslutningar med verksamhet som är av militär eller liknande natur eller innebär förföljelse av folkgrupp på grund av etniskt ursprung, hudfärg eller annat liknande förhållande (2 kap. 20 och 24 §§ regeringsformen). Den tillåtna inskränkningen beträffande verksamhet som är av militär eller liknande natur utgör stöd för bestämmelsen om

olovlig kårverksamhet, som innebär att det är straffbelagt att bilda och verka i eller för kårer som är eller kan utvecklas till militära eller polisiära maktmedel i samhället (18 kap. 4 § brottsbalken). Det senare inskränkingsändamålet beträffande verksamhet som innebär förföljelse av folkgrupp infördes för att Sverige skulle uppfylla vissa konventionsåtaganden, men har hitintills inte utnyttjats av lagstiftaren.

Skyddet för de grundläggande fri- och rättigheterna gäller enligt 2 kap. 1 § regeringsformen uttryckligen endast gentemot det allmänna och utgör alltså inte ett skydd mot angrepp från enskilda. Med "det allmänna" avses i bestämmelsen dels det allmännas verkställande organ (domstolar, andra myndigheter och privaträttsligt organiserade subjekt som anförtrots myndighetsuppgifter), dels de normgivande organen (i första hand riksdagen), när de beslutar för enskilda betungande, offentligrättsliga föreskrifter (prop. 1975/76:209 s. 86 och 140 f.). Med betungande, offentligrättsliga föreskrifter avses föreskrifter om förhållandet mellan enskilda och det allmänna, som gäller skyldigheter för enskilda eller i övrigt avser ingrepp i enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden (8 kap. 2 § första stycket 2 regeringsformen). Föreskrifter om förhållandet mellan enskilda och det allmänna som är gynnande eller framstår som neutrala faller utanför begreppet, t.ex. föreskrifter om statsbidrag och sociala understöd av olika slag (Eka m.fl. s. 361 och Holmberg m.fl. s. 365). Ett regelverk har ofta två sidor, en förmånssida och en sida med belastande regler. Föreskrifter om statsbidrag till olika slags verksamhet som anses vara av gynnande karaktär för den enskilde kan också innehålla för den enskilde ofördelaktiga moment, t.ex. återbetalningsskyldighet av ett mottaget bidrag. En föreskriven skyldighet att återbetala ett belopp som utgått på grund av felaktiga eller vilseledande uppgifter från bidragstagaren har i praxis ansetts ha ett omedelbart samband med förmånerna och i förhållande till dem vara av underordnad betydelse (RÅ 1995 ref. 4, se även NJA 1984 s. 648).

Föreskrifter om statliga bidrag till det civila samhällets organisationer får alltså som huvudregel anses vara av gynnande karaktär, även om de innehåller bestämmelser om att ett mottaget bidrag under vissa förutsättningar kan återkrävas. Det är därmed inte fråga om betungande, offentligrättsliga föreskrifter, varför normgivande organs beslut om sådana föreskrifter inte omfattas av grundlagskyddet i 2 kap. 1 § regeringsformen. Villkor för att erhålla statsbidrag kan således föreskrivas utan att det utgör en begränsning av

var och ens frihet att sammansluta sig med andra för allmänna eller enskilda syften.

### 7.3.2 FN-skydd för föreningsfriheten

Föreningsfrihetens princip framgår av artikel 20 i *FN:s allmänna förklaring om de mänskliga rättigheterna* från 1948 som anger att var och en har rätt till frihet i fråga om fredliga möten och sammanslutningar samt att ingen får tvingas att tillhöra en sammanslutning.

I *FN:s internationella konvention om medborgerliga och politiska rättigheter* från 1966 anges i artikel 22 att var och en ska ha rätt till föreningsfrihet och att utövandet av rättigheten inte får underkastas andra inskränkningar än sådana som medges i lag och som i ett demokratiskt samhälle är nödvändiga med hänsyn till den nationella säkerheten och den allmänna säkerheten, den allmänna ordningen, skyddet av folkhälsan eller sedligheten eller skyddet av andra människors rättigheter och friheter. Sverige har anslutit sig till konventionen och den svenska staten är därmed skyldig att skydda föreningsfriheten och inte inskränka den utöver vad konventionen medger. Skyddet för föreningsfriheten inom FN är i princip detsamma som skyddet för föreningsfriheten enligt Europakonventionen.

### 7.3.3 Föreningsfrihet i Europakonventionen

I Europakonventionen skyddas föreningsfriheten av artikel 11 som har följande lydelse.

1. Var och en har rätt till frihet att delta i fredliga sammankomster samt till föreningsfrihet, inbegripet rätten att bilda och ansluta sig till fackföreningar för att skydda sina intressen.
2. Utövandet av dessa rättigheter får inte underkastas andra inskränkningar än sådana som är föreskrivna i lag och som i ett demokratiskt samhälle är nödvändiga med hänsyn till statens säkerhet eller den allmänna säkerheten, till förebyggande av oordning eller brott, till skydd för hälsa eller moral eller till skydd för andra personers fri- och rättigheter. Denna artikel hindrar inte att det för medlemmar av de väpnade styrkorna, polisen eller den statliga förvaltningen görs lagliga inskränkningar i utövandet av de nämnda rättigheterna.

I första hand innefattar artikel 11.1 en förpliktelse för staten att inte ingripa och förhindra verksamhet som bedrivs inom föreningar och andra sammanslutningar. Staten har emellertid också en förpliktelse till positivt handlande eller med andra ord en skyldighet att se till att enskilda personer inte hindras av andra att utöva sina rättigheter (Danelius 2015 s. 515 f.). Artikelns omfattar också den negativa föreningsfriheten dvs. rätten att inte behöva vara ansluten till en förening. Detta framgår inte av artikelns ordalydelse utan är resultatet av en utveckling av domstolens praxis (Young, James och Webster mot Storbritannien, dom den 18 oktober 1982, Sibson mot Storbritannien, dom den 20 april 1993, och Sigurður A. Sigurjónsson mot Island, dom den 30 juni 1993).

Föreningsfriheten får enligt artikel 11.2 inskränkas när där angivna villkor är uppfyllda. Det krävs att en inskränkning har stöd i lag och den måste därutöver vara nödvändig i ett demokratiskt samhälle med hänsyn till statens säkerhet, den allmänna säkerheten, förebyggandet av oordning eller brott eller skyddandet av hälsa eller moral eller av annans fri- och rättigheter. Nödvändighetskravet ska inte tolkas alltför strikt. Enligt Europadomstolens tolkning innebär kravet att det måste finnas ett angeläget samhälleligt behov och att inskränkningen kan anses proportionerlig i förhållande till detta behov. En viss frihet att bedöma vad som är nödvändigt i detta hänseende ("margin of appreciation") bör tillerkännas de nationella domstolarna och myndigheterna, och först när deras bedömning framstår som klart ogrundad eller oproportionerlig finns det skäl för Europadomstolen att ingripa och konstatera att nödvändighetskravet inte är uppfyllt (Danelius 2015 s. 516). I artikeln undantas även vissa personkategorier genom att utövandet av rättigheterna med stöd av lag får inskränkas såvitt avser medlemmar av de väpnade styrkorna, polisen eller den statliga förvaltningen.

Flera av Europadomstolens avgöranden avseende artikel 11 avser myndigheters vägran att på olika sätt erkänna föreningar som anses ha syften som strider mot nationella intressen. Domstolens ståndpunkt är att föreningar ska tillåtas verka så länge de inte förespråkar våldsmetoder eller annan illegal verksamhet. Staters vägran att registrera en förening som en juridisk person, där sådan registrering är en förutsättning för att praktiskt kunna göra bruk av föreningsfriheten, har därför ofta ansetts innebära brott mot artikeln (t.ex. avgörandet Sidiropoulos m.fl. mot Grekland, dom den 10 juli 1998).



Vägran att registrera en förening som bl.a. skulle verka för att ändra den bulgariska konstitutionen så att monarki återinfördes stred mot artikel 11. Europadomstolen konstaterade att artikel 11 ger en förening rätt att verka för ändringar av författningen eller andra lagar så länge det inte sker med våldsmetoder (Zhechev mot Bulgarien, dom den 21 juni 2007). Upplösning av en förening som genom en paramilitär grupp hade anordnat rasistiska demonstrationer ansågs inte vara i strid med artikel 11 (Vona mot Ungern, dom den 9 juli 2013). Inte heller en stats vägran att registrera en förening vars medlemmar uppgav att de tillhörde en nationell minoritet ansågs strida mot artikeln eftersom medlemmarna vid en registrering hade kunnat göra anspråk på privilegier som nationell minoritet och det saknades enligt domstolen skäl att ge medlemmarna en sådan speciell status (Gorzelik m.fl. mot Polen, dom den 17 februari 2004).

### *Föreningsfrihet och icke-diskriminering*

Föreningsfriheten enligt artikel 11 innebär inte att en stat måste tillhandahålla förmåner för att friheten ska kunna utövas. En central punkt i Europakonventionen är dock kravet på icke-diskriminering i artikel 14 som har följande lydelse.

Åtnjutandet av de fri- och rättigheter som anges i denna konvention skall säkerställas utan någon åtskillnad såsom på grund av kön, ras, hudfärg, språk, religion, politisk eller annan åskådning, nationellt eller socialt ursprung, tillhörighet till nationell minoritet, förmögenhet, börd eller ställning i övrigt.

Förbudet mot diskriminering är inte generellt utan gäller endast med avseende på de fri- och rättigheter som upptas i konventionen och dess tilläggsprotokoll. Diskriminering kan dock föreligga med avseende på en rättighet även om själva rättigheten inte är kränkt. Det räcker att de förhållanden med avseende på vilka diskriminering görs gällande, faller inom tillämpningsområdet för någon av de konventionsskyddade rättigheterna (Danelius 2015 s. 549). De diskrimineringsgrunder som uppräknas i artikeln är inte uttömmande utan utgör exempel på otillåtna diskrimineringsgrunder. All olika behandling är inte diskriminering. Frågan prövas efter vissa kriterier som vuxit fram i praxis. Först måste fastställas om de sakförhållanden klagomålet rör faller inom området för en konventionsskyddad rättighet.

Vidare om det föreligger olika behandling av personer som befinner sig i en likartad situation. Om så är fallet prövas om det finns en objektiv och godtagbar grund för denna skillnad i behandling. Huruvida en sådan grund är för handen måste bedömas med hänsyn till en åtgärds syften och verkningar med beaktande av de principer som normalt tillämpas i demokratiska samhällen. En olikhet i behandlingen måste inte endast ha ett legitimt ändamål utan även vara proportionerlig i förhållande till det mål man vill uppnå (Van der Musselle mot Belgien, dom den 23 november 1983, och Belgiska språkmålet mot Belgien, dom den 23 juli 1968).

Diskriminering med avseende på föreningsfriheten har ansetts föreligga när föreningsmedlemmar särbehandlats på grund av sitt medlemskap i t.ex. en fackförening (Danilenkov m.fl. mot Ryssland, dom den 30 juli 2009). En regel om att endast partier som fått minst 7 procent av rösterna i närmast föregående val hade rätt att få statliga partibidrag var inte diskriminerande mot ett parti som inte hade nått upp till en sådan andel av rösterna (Özgürlük Ve Dayanisma Partisi (ÖDP) mot Turkiet, dom den 10 maj 2012). När det gäller statliga förmåner till religiösa samfund har Europadomstolen funnit att om en stat tillhandahåller erkända religiösa samfund vissa förmåner, såsom lindrigare beskattning, måste alla religiösa samfund som så önskar ha samma möjlighet att ansöka om erkännande för de aktuella förmånerna och staten måste tillämpa relevanta kriterier på ett icke diskriminerande sätt. En stats vägran att registrera ett religiöst samfund var i strid med artikel 9 och även med artikel 14 eftersom registrerade religiösa samfund åtnjöt statliga privilegier på många områden (Religionsgemeinschaft der Jehovas Zeugen m.fl. mot Österrike, dom den 31 juli 2008).

### 7.3.4 Föreningsfrihet i EU:s rättighetsstadga

Föreningsfriheten garanteras även i EU:s rättighetsstadga genom artikel 12.1 som har följande lydelse.

Var och en har rätt till frihet att delta i fredliga sammankomster samt till föreningsfrihet på alla nivåer, särskilt på det politiska fackliga medborgerliga området, vilket innebär rätten för var och en att bilda och ansluta sig till fackföreningar för att skydda sina intressen.

### 7.3.5 Om behovet av att beakta föreningsfriheten i utformandet av demokrativillkor

**Utredningens bedömning:** Ett villkor om att en organisations verksamhet inte får vara i strid med samhällets grundläggande värderingar kan inte ses som en inskränkning av föreningsfriheten.

Föreningsfriheten är en grundläggande rättighet i en demokrati och har ett starkt skydd såväl i regeringsformen som i FN:s allmänna förklaring om de mänskliga rättigheterna, FN:s konvention om medborgerliga och politiska rättigheter, Europakonventionen och EU:s rättighetsstadga. Inskränkningar av föreningsfriheten kan endast ske med stöd av lag.

Föreskrifter om statliga bidrag till det civila samhällets organisationer utgör inte betungande, offentligrättsliga föreskrifter, varför normgivande organs beslut om sådana föreskrifter inte omfattas av grundlagsskyddet i 2 kap. 1 § regeringsformen (se avsnitt 7.3.1). Att som civilsamhällesorganisation få ta del av statliga bidrag är alltså inte en grundlagsskyddad rättighet (jfr prop. 2017/18:154 s. 27 f.). Någon sådan rätt följer inte heller av de internationella konventioner Sverige anslutit sig till.

Utredningen kan dock konstatera att en stor del av föreningslivet i Sverige finansieras av offentliga medel. Bidrag från det offentliga är en viktig inkomstkälla för flera föreningar (se prop. 2009/10:55 s. 166 och Ds 2018:13 s. 31). Beslut att avslå en ansökan om bidrag eller att återkräva ett beviljat bidrag kan därför få stora konsekvenser för en förening och i förlängningen påverka föreningens förutsättningar att verka.

Trots de konsekvenser som sådana beslut skulle kunna få för enskilda föreningar bedömer vi att en organisation som nekas bidrag på grund av att den inte uppfyller demokrativillkor inte i grundlagens mening är hindrad från att utöva sin föreningsfrihet. Villkor om att en organisation för att få statsbidrag inte får bedriva verksamhet i strid med samhällets grundläggande värderingar kan inte heller anses innebära en inskränkning av föreningsfriheten enligt Europakonventionen eller övriga internationella åtaganden.

Statliga bidrag har också ofta demokratifrämjande motiv och det är därför rimligt att det offentliga ställer krav på att organisationer som får sådant stöd inte bedriver verksamhet i strid med dessa motiv.

Även om den som inte uppfyller alla villkor för ett bidrag inte därigenom fråntas sin rätt att sammansluta sig, är det viktigt att överväga vilka villkor som ska ställas och hur de ska utformas, för att säkerställa att de är relevanta och icke-diskriminerande mot vissa organisationer.

## 7.4 Utgångspunkter för utredningens förslag till demokrativillkor

### 7.4.1 Behovet av demokrativillkor i bidragsgivningen

**Utredningens bedömning:** Det är nödvändigt att ställa demokrativillkor i bidragsgivningen till det civila samhället för att

1. förhindra stöd till verksamhet som är i strid med samhällets grundläggande värderingar,
2. försäkra att bidragsgivningen sker i enlighet med övergripande politiska målsättningar och
3. försvara bidragens legitimitet.

I direktiven beskriver regeringen varför den anser att demokrativillkor behövs. Utredningen menar att det kan finnas skäl att ytterligare förtydliga dessa motiv eftersom de har betydelse för hur ett demokrativillkor bör utformas och regleras. Dessutom innebär demokrativillkor en styrning av bidragsgivningen och ett behov av granskning, vilket kan påverka det civila samhällets oberoende och självständighet. Även av den anledningen är det viktigt att staten tydligt förklarar varför villkor behöver ställas.

*Förhindra stöd till verksamhet som är i strid med samhällets grundläggande värderingar*

Det huvudsakliga syftet med utredningen är enligt direktiven att säkerställa att allmänna medel går till verksamheter som är förenliga med samhällets grundläggande värderingar såsom de formuleras i regeringsformen och i de internationella konventionerna om mänskliga

rättigheter. I direktiven betonas särskilt program- och målsättningsparagrafens stadgande att det allmänna ska verka för att demokratins idéer blir vägledande inom samhällets alla områden (1 kap. 2 § fjärde stycket regeringsformen). Det anförs vidare att en organisation som bedriver en verksamhet som motverkar eller strider mot samhällets grundläggande värderingar inte ska finansieras med allmänna medel.

Det allmänna är alltså ålagd att positivt verka för att demokratins idéer blir vägledande inom samhällets alla områden, för att alla människor ska kunna uppnå delaktighet och jämlikhet i samhället, för att barns rätt tas till vara samt motverka diskriminering av människor. Statliga bidrag ska inte lämnas till verksamheter som står i strid med de värderingar som det allmänna ska verka för och skydda. Liknande motiv till varför demokrativillkor måste uppställas i den statliga bidragsgivningen framförs av Utredningen om översyn av statens stöd till trossamfund och 2017 års arvsfondsutredning (SOU 2018:18 s. 320 f.; SOU 2018:70 s. 147 f.).

### *Försäkra att bidragsgivningen sker i enlighet med övergripande politiska målsättningar*

Demokrativillkor bör också ställas för att försäkra att bidragsgivningen inte står i strid med övergripande politiska målsättningar. Det gäller i första hand målet för politiken för det civila samhället. Enligt det nuvarande målet ska villkoren för det civila samhället som en central del av demokratin förbättras. Detta ska ske i dialog med det civila samhället genom att bl.a. utveckla det civila samhällets möjligheter att göra människor delaktiga utifrån engagemanget och viljan att påverka den egna livssituationen eller samhället i stort. Förutsättningarna för det civila samhället att bidra till samhällsutvecklingen och välfärden ska stärkas, både som röstbärare och opinionsbildare och med en mångfald verksamheter (prop. 2009/10:55 s. 44). Att fördela bidrag till verksamhet inom det civila samhället som inte är demokratisk står i strid med målsättningen för politiken. Det gäller även för de mål som riksdagen fastställt för andra politikområden, t.ex. målet för politiken för mänskliga rättigheter om att säkerställa full respekt för Sveriges internationella åtaganden om mänskliga rättigheter, målet för politiken mot diskriminering om ett samhälle fritt från diskriminering liksom målet för jämställdhetspolitiken om att kvinnor och män ska ha samma makt att forma samhället och sina egna liv.

*Försvara bidragens legitimitet*

Den statliga bidragsgivningen till det civila samhället motiveras allmänt sett av egenvärdet i ett fritt och oberoende civilsamhälle. Det framgår därför av propositionen *En politik för det civila samhället* att målsättningar och villkor för bidrag bör utformas med hänsyn till föreningslivets oberoende. Organisationerna ska kunna bedriva sin verksamhet utan obefogad kontroll och inblandning varför den statliga styrningen genom bidrag inte bör bli alltför omfattande (prop. 2009/10:55 s. 55). Denna relation bygger i stor utsträckning på att det finns ett ömsesidigt förtroende mellan stat och civilsamhälle. Detta förtroende, liksom legitimiteten för de statliga bidragssystemen, kan skadas om offentligt finansierade organisationer bedriver en verksamhet i strid med grundläggande demokratiska principer.

I överenskommelsen om åtgärder mot terrorism som slöts mellan Socialdemokraterna, Moderaterna, Miljöpartiet de gröna, Centerpartiet, Liberalerna och Kristdemokraterna den 7 juni 2017, där denna utredning aviseras, betonas att statsbidragen till det civila samhället är viktiga för ett fritt civilt samhälle och en levande demokrati. Av den anledningen uttrycker parterna i överenskommelsen att det är oacceptabelt när det förtroende samhället visar genom dessa stödordningar inte respekteras utan tvärtom utnyttjas för våldsbejakande och antidemokratiska budskap. Av den sakpolitiska överenskommelsen mellan Socialdemokraterna, Miljöpartiet de gröna, Centerpartiet och Liberalerna den 19 januari 2019, det s.k. januariavtalet, framgår också att inga offentliga medel ska utbetalas till föreningar eller religiösa samfund som genomför barnvigsjar eller sanktionerar annan hedersrelaterad brottslighet.

Flera myndigheter har i de samråd utredningen genomfört betonat vikten av att bidragssystemet åtnjuter trovärdighet i samhället. De anser därför att det är viktigt att bidrag inte fördelas till odemokratisk verksamhet. Även organisationer inom det civila samhället har framfört till utredningen att det ligger i deras intresse att enbart organisationer som respekterar demokratins idéer får bidrag. Sammantaget är det av betydelse för såväl bidragssystemets som det civila samhällets trovärdighet att bidrag inte fördelas till verksamhet som bedrivs i strid med samhällets grundläggande värderingar.

## 7.4.2 Demokrativillkor gällande organisationens syfte

**Utredningens bedömning:** Demokrativillkor gällande organisationens syfte säkerställer inte att verksamheten är förenlig med samhällets grundläggande värderingar.

Någon ändring av nuvarande demokrativillkor gällande organisationens syfte behövs inte.

I propositionen *En politik för det civila samhället* bedömer regeringen att villkor bör ställas om att en bidragsmottagande organisations syfte är förenligt med de värderingar som präglar ett demokratiskt samhälle. Även om det enligt regeringen är svårt att föreställa sig en situation där en organisation kan ha ett syfte som överensstämmer med syftet för statsbidraget, men som samtidigt strider mot de värderingar som präglar ett demokratiskt samhälle, är det angeläget att uttryckligen utesluta organisationer med icke-demokratiskt syfte från möjligheten att få statsbidrag (prop. 2009/10:55 s. 155). Ett sådant specifikt villkor avseende organisationens syfte finns endast i förordningen (2016:1364) om statsbidrag till verksamheter för asylsökande m.fl. Däremot finns det bidrag som har ett demokratifrämjande syfte och villkor om att bidrag enbart lämnas till organisationer som har en verksamhet som stämmer överens med syftet. Det gäller t.ex. förordningen (2015:218) om statsbidrag till folkbildningen där syftet med stödet bl.a. är att ”stödja verksamhet som bidrar till att stärka och utveckla demokratin” och förordningen (2005:1089) om statsbidrag för kvinnors organisering där syftet med bidraget bl.a. är att ”främja kvinnors deltagande i den demokratiska processen och i samhällslivet”.

Det är viktigt att det framgår av en förordning vad syftet med bidraget är, vilket regeringen betonar i propositionen. Ett demokrativillkor gällande organisationens syfte säkerställer emellertid inte att verksamheten är förenlig med samhällets grundläggande värderingar. Utredningen anser därför att det inte är nödvändigt att ställa ett sådant villkor i all bidragsgivning. En organisation kan t.ex. bidra till att stärka och utveckla demokratin om den syftar till att stimulera till ett samhällsengagemang, men den kan likväl strida mot samhällets grundläggande värderingar i andra avseenden, t.ex. om verksamheten diskriminerar personer på grund av kön eller etnicitet. Mot

denna bakgrund lämnar inte utredningen ett förslag om hur ett demokrativillkor gällande organisationens syfte bör utformas.

### 7.4.3 Villkor om demokratisk uppbyggnad

**Utredningens bedömning:** Ett villkor om att den bidragsmottagande organisationen ska vara demokratiskt uppbyggd bör ställas för de flesta bidragsformer, men säkerställer inte att verksamheten är förenlig med samhällets grundläggande värderingar.

Någon ändring av nuvarande demokrativillkor om demokratisk uppbyggnad behövs inte.

Villkor om att en bidragsmottagande organisation ska vara demokratiskt uppbyggd finns i 28 av de cirka 80 statsbidragsförordningar som utredningen har identifierat (se avsnitt 4.3.4). I den kommunala bidragsgivningen är villkor om demokratisk uppbyggnad vanligt förekommande. Enligt 1986 års folkrörelseutredning ska demokratisk uppbyggnad ses som ett grundkrav i såväl den statliga som den kommunala bidragsgivningen (SOU 1987:37 s. 29). Enligt propositionen *En politik för det civila samhället* bör krav på att organisationen är demokratiskt uppbyggd gälla som ett villkor för statliga organisationsbidrag och andra statliga bidrag av motsvarande karaktär. Det är av särskild betydelse att ställa krav på demokratisk uppbyggnad när det gäller fördelningen av organisationsbidrag eftersom sådana bidrag är ämnade för själva organiseringen i sig och inte för någon särskild verksamhet som organisationen genomför (prop. 2009/10:55 s. 156).

Såsom utredningen redogör för i avsnitt 5.2.3 ska en förening enligt rättspraxis ha antagit stadgar som är så fullständiga att åtminstone namnet på föreningen, ändamålet och verksamheten framgår. Dessutom bör stadgarna reglera hur beslut fattas, hur föreningen företräds, hur ansvar kan utkrävas, hur stadgarna kan ändras och vad som krävs för att upplösa föreningen. För att en ideell förening ska anses vara demokratiskt uppbyggd brukar det också krävas att den leds av en styrelse som sköter föreningens angelägenheter för medlemmarnas räkning. Kravet på demokratisk uppbyggnad innebär också en medlemsbaserad organisation, dvs. att organisationen har enskilda medlemmar eller att den har medlemsorganisationer som i sin tur är



demokratiskt uppbyggda. Alla medlemmar ska kunna påverka verksamheten och kunna ställa styrelsen till ansvar. Det är också vanligt att bidragsgivare ställer krav på att medlemskapet i en organisation ska vara öppet för alla. Kravet om öppet medlemskap innebär i regel att en organisation inte får sätta upp diskriminerande regler för medlemskapet om inte sådana är befogade utifrån syftet med organisationen. Detta beskrivs närmare i avsnitt 8.1.4.

Såsom framgår av avsnitt 3.3.1 kan föreningsdemokratins ses som en grundförutsättning för att det civila samhället ska uppfylla sin roll i demokratin. Organisationer som inte ger medlemmar möjligheter att påverka verksamheten kan inte på samma sätt som demokratiskt uppbyggda föreningar kanalisera enskilda individers intressen och åsikter och kan inte heller genom organisationsformen bidra till en demokratisk skolning. Målen för politiken för det civila samhället är därför delvis utformade utifrån idén om att det civila samhällets organisationer är demokratiskt uppbyggda, varför bidrag främst bör fördelas till sådana organisationer.

Utredningen anser mot bakgrund av ovanstående att det finns goda skäl att uppställa villkor om demokratisk uppbyggnad vid bidragsgivning. Det gäller i synnerhet vid fördelning av organisationsbidrag, men ett sådant villkor kan också vara rimligt när det kommer till verksamhets- och projektbidrag. Att enskilda medlemmar har möjlighet att delta i och påverka verksamheten innebär troligen ett visst skydd mot att en verksamhet utvecklas i odemokratisk riktning. Ett krav på demokratisk uppbyggnad säkerställer emellertid inte att en organisation agerar i enlighet med samhällets grundläggande värderingar. Det kan därför inte anses vara ett villkor som är nödvändigt att ställa i all bidragsgivning. Det finns också sammanslutningar i det civila samhället som i sin organisationsform inte är demokratiskt uppbyggda, men som i sin verksamhet respekterar demokratin idéer. Det gäller t.ex. flera stiftelser och trossamfund. Några av de statliga bidragsförordningar som ställer krav på demokratisk uppbyggnad gör också undantag för stiftelser (se avsnitt 5.2.3). Stiftelsers avsaknad av demokratisk form bör inte utesluta dem från möjligheten att få verksamhets- och projektbidrag (a. prop. s. 157).

Sammantaget anser utredningen att det inte är nödvändigt att i all bidragsgivning uppställa villkor om att en bidragsmottagande organisation ska vara demokratisk uppbyggd. Villkoret om demokratisk

uppbyggnad upplevs också av de flesta myndigheter som oproblematiskt att tillämpa (se avsnitt 6.2.2). Utredningen bedömer att befintliga villkor om demokratisk uppbyggnad i statsbidragsförordningarna fungerar väl och föreslår därför inte någon ändring av villkoret.

#### 7.4.4 Demokrativillkor avseende organisationens verksamhet

**Utredningens bedömning:** Ett villkor som innebär att den bidragsmottagande organisationens verksamhet inte är i strid med samhällets grundläggande värderingar ska ställas för bidrag till det civila samhället.

Utredningen gör i avsnitt 7.4.1 bedömningen att det grundläggande motivet för ett demokrativillkor i bidragsgivningen är att förhindra att offentliga bidrag lämnas till verksamhet som strider mot samhällets grundläggande värderingar. För att uppnå detta bedömer utredningen att ett villkor som innebär att verksamheten inte är i strid med samhällets grundläggande värderingar måste ställas för bidrag till det civila samhället, oavsett bidragsform och vilken författning som styr bidragsfördelningen. Denna bedömning ligger i linje med utredningens direktiv av vilka det framgår att det bör finnas ett ”särskilt villkor i de författningar som styr den statliga bidragsgivningen så att de ansvariga myndigheterna kan avslå en ansökan om de finner att en organisation agerar i strid mot samhällets grundläggande värderingar.”

#### 7.4.5 Problem med nuvarande demokrativillkor avseende verksamheten

**Utredningens bedömning:** Nuvarande demokrativillkor är inte enhetliga och tydliga och ger därför bristfälliga förutsättningar för en rättssäker och förutsägbar tillämpning.

Av direktiven går det att utläsa att det finns problem med nuvarande demokrativillkor avseende verksamheten. Ett problem som nämns är avsaknaden av enhetliga demokrativillkor, men också skillnader i tillämpning mellan olika myndigheter när det t.ex. handlar om att

respektera demokratins idéer. Det saknas vidare tillräcklig vägledning för tolkningen av förordningarna och av hur långtgående myndigheternas granskning och kontroll av organisationerna ska vara. En anledning till detta är att rättspraxis på området är begränsad.

Utredningen redogör i kapitel 5 för de demokrativillkor som finns i statsbidragsförordningarna liksom i kommunernas och regionernas bidragsgivning och i kapitel 6 redovisas hur villkoren tillämpas i praktiken.

### *Avsaknaden av enhetliga demokrativillkor*

Det finns demokrativillkor avseende verksamheten i 31 av de cirka 80 förordningar som styr den statliga bidragsgivningen till det civila samhället. Dessa villkor skiljer sig åt bl.a. genom att antingen kräva att en organisation i sin verksamhet ska respektera demokratins idéer eller inte strida mot demokratins idéer. På kommunal nivå och regionnivå finns flera olika varianter av demokrativillkor.

Avsaknaden av likalydande demokrativillkor försvårar för de bidragsgivande myndigheterna att utveckla en gemensam tolkning av demokrativillkorets innebörd och kan därmed påverka den faktiska tillämpningen. Bristen på enhetlighet försvårar också för de ansökande organisationerna eftersom de måste förhålla sig till att olika villkor gäller för olika typer av bidrag. De kan inte på ett tillfredsställande sätt få kännedom om vad som förväntas av dem vid en bidragsansökan och vilka ageranden som skulle kunna leda till avslag eller återkrav.

Enhetlighet skulle underlätta erfarenhetsutbyte och samverkan mellan myndigheterna och göra det möjligt att utveckla en praxis för hanteringen av demokrativillkor som kan gälla gemensamt för olika bidrag och myndigheter. Sammantaget kan ett likalydande demokrativillkor bidra till rättssäkerhet i bidragsgivningen.

### *Demokrativillkoren är otydligt formulerade*

De demokrativillkor avseende verksamheten som i dag ställs i statsbidragsförordningarna är i huvudsak utformade med två olika skrivningar; i sin verksamhet respekterar demokratins idéer eller bedriver/har en verksamhet som inte strider mot demokratins idéer. Även

om ordalydelse tydligt skiljer sig åt berör inte förarbetena några skillnader i tolkningen av villkoren. Folkrorelseutredningen föreslog att det villkor som bör gälla för statsbidrag är att föreningens verksamhet inte får strida mot demokratins idéer och överväger inte ett villkor med lydelsen att respektera (SOU 2007:66 s. 128).

I den efterföljande propositionen föreslår regeringen i stället att det villkor som bör gälla för bidragsgivningen är att organisationen i sin verksamhet respekterar demokratins idéer, inklusive principerna om jämställdhet och förbud mot diskriminering på grund av kön, könsöverskridande identitet eller uttryck, etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning, funktionshinder, sexuell läggning samt ålder, om det inte finns ett legitimt ändamål för särbehandling (prop. 2009/10:55 s. 148). Det framgår inte av propositionen varför regeringen väljer att formulera villkoret så att organisationerna *ska respektera demokratins idéer* snarare än att verksamheten *inte får strida mot* dessa principer. Skrivningen att organisationen i sin verksamhet ska respektera demokratins idéer har fått genomslag och är den lydelse som i dag används i de flesta av de förordningar som tillkommit eller ändrats därefter.

Det är oklart om det i tillämpningen görs någon skillnad mellan villkoren *respektera* och *inte strida mot*. Villkoret *att respektera* skulle kunna uppfattas som strängare och innefatta ett krav på att organisationen agerar i enlighet med vissa demokratiska principer snarare än att den inte bryter mot dessa. Möjligen skulle skrivningen också kunna tolkas som att organisationen aktivt måste verka för att främja vissa demokratiska principer, t.ex. jämställdhet. Folkrorelseutredningen refererade till villkoret i lagen (1999:932) om stöd till trosamfund enligt vilket ett trossamfund ska bidra till att upprätthålla och stärka de grundläggande värderingar som samhället vilar på (SOU 2007:66 s. 130). Detta villkor innebär, enligt förarbetena, att organisationen ska motverka alla former av rasism och andra typer av diskriminering samt våld och brutalitet (prop. 1998/99:124 s. 64, se även prop. 2009/10:55 s. 157). På kommunal nivå finns det också villkor som är utformade med krav på att organisationen ska främja eller motverka vissa värderingar.

I den offentliga debatten framförs ibland att demokrativillkor bör utformas med positiva kriterier. Förslag till sådana villkor förordas t.ex. i några remissyttranden över betänkandet *Statens stöd till tros-*

*samfund i ett mångreligiöst Sverige* (se avsnitt 5.3.2). Enligt vår bedömning skulle ett villkor som kräver att en organisation i sin verksamhet ska främja vissa demokratiska värderingar vara svårt att tillämpa rättssäkert eftersom det inte går att sätta några tydliga gränser för när en organisation främjar sådana värderingar och när den inte gör det. En organisation kan t.ex. bryta mot vissa demokratiska principer, men aktivt främja dem i andra avseenden. Ett villkor om att organisationernas verksamhet ska främja vissa demokratiska värderingar skulle därför vara svårt att tillämpa på ett likformigt sätt. Det skulle också vara svårare för organisationerna att förutse vilka ageranden som kan leda till att en ansökan om bidrag avslås eller att ett utbetalat bidrag återkrävs.

Utredningen om översyn av statens stöd till trossamfund menar i sitt betänkande att det är olämpligt att använda uttrycket *bidra till* i ett kriterium eftersom det gör det vagt och otydligt samt svårt att tillämpa i praktiken (SOU 2018:18 s. 322 f.). Det går inte att avgöra när villkoret inte uppfylls eftersom alla trossamfund på något sätt kan anses bidra till att upprätthålla och stärka samhällets grundläggande värderingar. Detta var också en bedömning som flera myndigheter instämde med i sina remissvar. Även 2017 års arvsfondsutredning gör en sådan bedömning (SOU 2018:70 s. 151). I en översyn av de statliga stöden till organisationer inom det civila samhället inom områdena integration, diskriminering, främlingsfientlighet, homofobi och andra former av intolerans samt nationella minoriteter förs också resonemang om formuleringen ”i sin verksamhet respektera demokratins idéer”. Villkoret anses inte innebära att staten ställer krav på att organisationerna aktivt ska verka för demokratins idéer utan att de i sin verksamhet inte får bryta mot dem (Ds 2015:38 s. 100).

Att ställa krav på att organisationer i sin verksamhet ska främja vissa demokratiska värderingar kan vidare ses som ett ingrepp i det civila samhällets oberoende. En organisering som sker med anledning av t.ex. ett hantverks- eller friluftsintrasse kan vara demokratisk och öppen, men är inte nödvändigtvis inriktad på att aktivt främja vissa demokratiska värderingar.

I utredningens samråd med bidragsfördelande myndigheter framgår att skrivningen *att respektera* i regel inte tolkas som ett krav på att en organisation ska främja demokratiska värderingar. Däremot har stöd vägrats när en organisation agerat i strid med vissa demo-

kratiska principer. Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor (MUCF) har framfört till utredningen att myndigheten inte gör någon skillnad i tolkningen av villkor med lydelsen att *respektera* respektive *inte strida mot*. Det har inte heller framkommit att andra myndigheter gör olika tolkningar med anledning av skrivningarna. Av MUCF:s beslut att avslå ansökningar om bidrag från Sveriges Unga Muslimer och Sverigedemokratisk ungdom framgår att myndigheten tidigare tolkat villkoret så att en organisation anses respektera demokratins idéer så länge som den ”håller sig inom vad som får uttryckas i Sverige, med hänsyn till grundlagsskyddade rättigheter”. Den tolkningen innebar att begränsningen i förordningen i praktiken blev mycket liten eftersom Sverige har ett starkt skydd för yttrande- och tryckfrihet. Myndigheten har därefter valt att göra en striktare tolkning av begreppet demokratins idéer (MUCF 2016-12-16 dnr 1255/16 och 1439/16 samt MUCF 2017). Med nuvarande ordning finns det följaktligen en risk att en ansökande organisation ges en felaktig bild av vad som förväntas av den.

*Avsaknaden av vägledande förarbeten och praxis försvårar tillämpningen av demokrativillkoren*

En svårighet vid tillämpningen av nuvarande demokrativillkor är att begreppet demokratins idéer inte är tydligt definierat i något förarbete. Av propositionen *En politik för det civila samhället* framgår att kravet på att organisationen ska respektera demokratins idéer måste anses omfatta principerna om det demokratiska styrelseskicket, respekt för de mänskliga rättigheterna, icke-diskriminering och jämställdhet samt att rasism ska motverkas. Förbudet mot diskriminering ska gälla alla diskrimineringsgrunder som förbjuds i diskrimineringslagen (2008:567) (prop. 2009/10:55 s. 155 ff.). I några av statsbidragsförordningarna är villkoret om att en organisation i sin verksamhet ska respektera demokratins idéer kombinerat med skrivningar om principerna om jämställdhet mellan könen, strävan efter att åstadkomma jämställdhet mellan män och kvinnor, jämlikhet samt respekt för alla människors lika värde och rättigheter. Normgivaren har inte förtydligt hur dessa principer ska tolkas eller tillämpas vid bidragsgivningen.

Tillsammans med demokrativillkorets generella utformning, innebär absaknaden av anvisningar att det är svårt för myndigheter och

organisationer att bedöma vilka ageranden som medför ett avslag av ansökan eller återkrav. Ett flertal myndigheter har framfört till utredningen att de inte vet hur demokrativillkoren ska tillämpas i praktiken eftersom det inte finns någon tydlig vägledning för tolkningen (se avsnitt 6.2.2). Avsaknaden av vägledande förarbeten och en begränsad praxis, i kombination med demokrativillkorens utformning, försvårar bidragsgivarnas tillämpning av villkoren. Det kan befaras att bristen på tydlighet i det avseendet lämnar myndigheterna ett alltför stort tolkningsutrymme vid tillämpningen, vilket skulle kunna få konsekvenser för rättssäkerheten om myndigheterna får allt fler bidragsansökningar som är svåra att bedöma i demokratihänseende. Det finns därför ett behov av att utforma tydligare och enhetliga villkor för att skapa bättre förutsättningar för ett rättssäkert beslutsfattande. Hittills är dock MUCF den enda statliga myndighet som har fattat beslut om att avslå bidragsansökningar med anledning av demokrativillkoret avseende organisationens verksamhet inte ansetts vara uppfyllt.

#### 7.4.6 Ett demokrativillkor som uttryckligen anger de ageranden som leder till vägrat bidrag

**Utredningens bedömning:** Ett demokrativillkor bör uttryckligen ange vilka ageranden som leder till vägrat bidrag.

Som framgår av redogörelsen i avsnitt 7.4.5 är nuvarande demokrativillkor inte enhetliga och tydliga. Beslutsfattare har därför svårt att tillämpa dem med tillfredställande rättssäkerhet och förutsägbarhet. Utredningen har analyserat några tänkbara alternativa demokrativillkor, vilka presenteras i det följande.

*Ett demokrativillkor som ställer krav på att verksamheten inte ska strida mot nationell rätt*

En tänkbar modell för ett demokrativillkor är att ställa krav på att den verksamhet en bidragsmottagande organisation bedriver inte strider mot nationell rätt. Gällande nationell rätt är beslutad i demokratisk

ordning och kan på så vis ses som förhållningsregler som representerar samhällets grundläggande värderingar. En organisation som bryter mot nationell rätt skulle därför kunna ses som en organisation som inte respekterar demokratins idéer. Ett sådant demokrativillkor skulle tillfredsställa kraven på tydlighet och förutsägbarhet.

Ett demokrativillkor som ställer krav på att verksamheten inte ska strida mot nationell rätt förordas bl.a. i Kulturrådets och Rörelse-folkhögskolornas Intresseorganisations remissyttranden över betänkandet *Statens stöd till trossamfund i ett mångreligiöst Sverige*. Detta diskuteras också i betänkandet där det förs fram flera skäl emot att utforma ett demokrativillkor med krav på att respektera nationell rätt. Ett skäl som nämns är att det skulle få oproportionerliga konsekvenser om en organisation skulle förlora sitt stöd vid varje form av överträdelse av nationell rätt. Det skulle t.ex. kunna röra sig om en organisation som i sina lokaler brutit mot brandsäkerhetsföreskrifter eller som inte sänt in en inkomstdeklaration i tid. Sådana överträdelser kan anses klandervärda, men kan inte avgöra om en organisation lever upp till grundläggande demokratiska värderingar (SOU 2018:18 s. 331).

Möjligen skulle villkoret kunna utformas så att endast allvarigare lagbrott ska ligga till grund för vägrade bidrag, men en sådan ordning skulle kunna leda till svåra gränsdragningsproblem (ibid.). Dessutom kan det finnas ageranden som inte är otillåtna enligt nationell lag, men som ändå bör leda till beslut om vägrat bidrag. Det skulle t.ex. kunna gälla en organisation som försvarar eller rättfärdigar användandet av våld, kränkningar eller diskriminering, vilket vi utvecklar i avsnitt 8.1.5.

Ett problem med att använda respekten för nationell rätt som demokrativillkor är den s.k. oskuldspresumtionen i artikel 6.2 i Europakonventionen. Den innebär att den som anklagats för brott ska anses oskyldig så länge det inte finns en fällande dom. Myndigheten skulle därför inte kunna göra självständiga bedömningar vad gäller brottsanklagelsen utan behöva invänta det straffrättsliga förfarandet. Det skulle innebära att bidragsprövningen blir onödigt långsam (SOU 2018:18 s. 331 och 334 f.).



*2017 års arvsfondsutrednings förslag till demokrativillkor*

I sitt betänkande *En arvsfond i takt med tiden* föreslår 2017 års arvsfondsutredning ett demokrativillkor som ska gälla för stöd som fördelas av Arvsfondsdelegationen (se avsnitt 5.3.4). Enligt förslaget ska stöd inte få lämnas till en organisation som främjar, uppmanar till eller försvarar terrorism eller i övrigt inte respekterar mänskliga rättigheter. Arvsfondsutredningen menar att det är särskilt angeläget att motverka terrorism och att terroristbrott är några av de allvarligaste överträdelser av de värden och principer som de demokrativillkor som finns i dag är avsedda att skydda. Ett villkor om att en organisation inte får främja, uppmana till eller försvara terrorism är tydligt och lätt att tillämpa eftersom det omfattar gärningar inom ett avgränsat straffrättsligt sammanhang (SOU 2018:70 s. 153 f.).

Villkoret riskerar dock enligt vår uppfattning att få ett begränsat tillämpningsområde eftersom ett flertal organisationer, såsom de i debatten ofta omnämnda Nordiska motståndsrörelsen och Muslimska brödraskapet, inte skulle omfattas eftersom de inte ansetts vara terroristorganisationer. Ett annat särskilt problem med att formulera ett villkor om terrorism är att beslutsfattande myndighet behöver fastställa om ett visst agerande är att anse som terrorism. I vissa avseenden är detta oproblemiskt, t.ex. om en organisation uttalar stöd för en terrorklassad organisation. Det är inte ett brottsligt agerande, men tillräckligt klandervärt för att motivera att en ansökan om bidrag avslås. I det fall en organisation främjar eller uppmanar till terrorism bör den givetvis inte få stöd, men eftersom ett sådant agerande även kan vara brottsligt kan ett avslagsbeslut uppfattas som att en myndighet har bedömt den straffrättsliga skuldfrågan. Arvsfondsutredningen argumenterar för att en tillämpning av ett sådant villkor får anses förenlig med oskuldspresumtionen, så länge beslutsmyndigheten inte gör något uttalande avseende straffrättslig skuld (a.a. s. 164). Ett beslut om att vägra en organisation bidrag på grundval av att den bedömts ha uppmanat till eller främjat terrorism skulle dock enligt vår mening ändå kunna uppfattas som ett uttalande om straffrättslig skuld. Av denna anledning är ett demokrativillkor som explicit uttrycker ett förbud mot att försvara, uppmana till eller främja terrorism mindre lämpligt. Detta omfattas dessutom i huvudsak av den andra delen av villkoret, nämligen att stöd inte får lämnas till en organisation som ”i övrigt inte respekterar mänskliga rättigheter”.

Enligt Arvsfondsutredningen är ett villkor som uttryckligen nämner terrorism en markering om att offentliga medel inte ska gå till sådan verksamhet. Att i villkoren för ett bidrag till det civila samhället, vilket har en demokratifrämjande målsättning, nämna begreppet terrorism kan dock enligt vår mening för många organisationer uppfattas som en underförstådd uppfattning att det inom det civila samhället är vanligt förekommande med organisationer som främjar, uppmanar till eller försvarar terrorism. En sådan invändning hade även MUCF i sitt remissvar till utredningen (se avsnitt 5.3.4).

Arvsfondsutredningen föreslår också att stöd inte får lämnas till en organisation som i övrigt inte respekterar mänskliga rättigheter. Villkoret är inte helt olikt de villkor om att respektera demokratins idéer som i dag finns i flera bidragsförordningar. Genom att referera till mänskliga rättigheter blir villkoret dock tydligare än hänvisningen till demokratins idéer och därigenom skyddas också de flesta av de grundläggande värderingar som program- och målsättningsstadgandet i regeringsformen vilar på. Samtidigt skulle ett sådant villkor behöva tolkas av myndigheterna eftersom olika mänskliga rättigheter kan komma att ställas mot varandra och det kan uppstå svåra avvägningar. Det är möjligt att vissa av de ageranden som bedömts strida mot nuvarande demokrativillkor i statsbidragsförordningarna inte skulle omfattas av det föreslagna villkoret. Det är t.ex. inte säkert att en organisation som nyttjar sin rätt till yttrandefrihet och uttrycker stöd för en våldsbejakande rörelse skulle kunna vägras stöd, vilket har varit fallet i några av de avslagsbeslut som MUCF fattat. Begreppet mänskliga rättigheter är dessutom mycket vitt och omfattar både deklARATIONER och konventioner som kan vara bindande eller icke-bindande och som ställer olika krav på efterföljande. Ett demokrativillkor som uppställer ett krav om respekt för mänskliga rättigheter tillgodoser därmed inte myndigheternas och civilsamhällesorganisationernas önskemål om tydlighet och konkretion. Flera remissinstanser, såsom Kammarkollegiet, Diskrimineringsombudsmannen och MUCF, har också i sina remissvar framfört att villkorets breda utformning kan medföra tolknings- och tillämpningsproblem (se 5.3.4). Sammantaget anser vi därför att ett demokrativillkor för statsbidrag till det civila samhället behöver utformas med en mera konkret lydelse än ett generellt krav om att respektera mänskliga rättigheter.

*Ett demokrativillkor som utgår från förslaget i betänkandet Statens stöd till trossamfund i ett mångreligiöst Sverige*

I kapitel 5 redogör vi för det förslag till demokratikriterier som Utredningen om översyn av statens stöd till trossamfund föreslår (se avsnitt 5.3.2). Förslaget är utformat på så sätt att trossamfund som agerar i strid med särskilt skyddsvärda grundläggande värderingar i det svenska samhället ska exkluderas från stöd. Utredningen föreslår fem exkluderingsgrunder som är utformade utifrån de grundläggande värderingar som anges i regeringsformens program- och målsättningsstadgande och som kan anses som skyddsvärda (SOU 2018:18 s. 332 ff.). Skälet till att demokratikriterierna utformats på detta sätt är att Europakonventionens bestämmelser om religionsfrihet ger ett starkt skydd för trossamfundens inre liv. Det måste därför framgå tydligt i lag när staten får utvärdera trossamfundens verksamhet och under vilka förutsättningar stöd ska vägras.

Såsom vi redogör för i avsnitt 7.3.5 behöver inte föreningsfriheten beaktas för bidrag till det civila samhället i samma utsträckning som religionsfriheten i stödet till trossamfund. Däremot skulle de fördelar som ett konkret utformat demokrativillkor ger för tillämpning och förutsägbarhet gälla såväl för bidrag till det civila samhället som för det statliga stödet till trossamfund. Genom att uttryckligen ange ageranden som leder till ett vägrat stöd minskar bedömningsutrymme i beslutsfattandet, vilket är eftersträvansvärt när det gäller demokrativillkoret. Konkretion ger vägledning för myndigheterna beträffande vilka aspekter av en verksamhet ska granskas och kontrolleras och ger dem bättre förutsättningar att bedöma lika fall lika. Det skapar också trygghet för bidragsmottagande organisationer eftersom de lättare kan förutse vad som förväntas av dem och vilka ageranden som kan leda till ett avslag.

Det finns dock nackdelar med att utforma ett demokrativillkor utifrån uttryckligen angivna ageranden. Med ett konkret utformat villkor kan normgivaren missa ageranden som är i strid med samhällets grundläggande värderingar, men som inte förutsågs när villkoret utformades. Villkoret kan också behöva ändras i det fall gällande lagstiftning förändras liksom om det sker generella värderingsförändringar i samhället. Dessa nackdelar får vägas emot de fördelar som följer med att demokrativillkoret blir förutsägbart och tydligt. Därutöver är det av betydelse att tolkningen och tillämpningen av

demokrativillkor inte kan påverkas av tillfälliga värderingsförändringar i samhällsdebatten. Det finns därför skäl att utforma villkoret utifrån sådana värderingar som är av grundläggande betydelse för det demokratiska samhället och styrelseskicket och som är stabila över tid.

Det förslag med exkluderingsgrunder som Utredningen om översyn av statens stöd till trossamfund lämnade har remitterats och en majoritet av remissinstanserna har tillstyrkt förslaget, bl.a. Justitiekanslern, Justitieombudsmannen och flera bidragsfördelande myndigheter såsom Socialstyrelsen, MUCF, Delegationen mot segregation och Kammarkollegiet. Kritik mot förslaget har emellertid framförts av bl.a. Diskrimineringsombudsmannen och Barnombudsmannen som båda anser att några av exkluderingsgrunderna skulle få ett för begränsat tillämpningsområde.

Även 2017 års arvsfondsutredning är kritisk till förslaget och menar att vissa klandervärda odemokratiska ageranden inte omfattas av exkluderingskriterierna medan andra jämförelsevis mindre straffvärda ageranden gör det. I andra avseenden kan exkluderingsgrunderna vara väldigt omfattande och därigenom vaga. Det gör dem svårtillämpade (SOU 2018:70 s. 151 f.). Arvsfondsutredningen menar sammantaget att det finns en risk med att välja ut vissa rättigheter eftersom det kan bli inkonsekvent och leda till att villkorets tillämpningsområde blir mindre tydligt än vad som avsetts.

Invändningen mot tydligt utformade exkluderingsgrunder är relevant. Det är inte lämpligt att utforma ett villkor på en sådan detaljnivå att alla ageranden som skulle kunna leda till ett vägrat stöd anges. En viss generalisering är nödvändig. Vi anser dock av skäl som nämns ovan att det inte är lämpligt att i likhet med 2017 års arvsfondsutredning utforma ett förslag som både består av en konkret del gällande terrorism och en mycket allmänt hållen del gällande mänskliga rättigheter. Vår bedömning är att den modell med exkluderingsgrunder som Utredningen om översyn av statens stöd till trossamfund föreslagit är en bra utgångspunkt för ett förtydligt demokrativillkor. Däremot är det nödvändigt att anpassa villkoret för att dess tillämpningsområde ska bli ändamålsenligt och relevant för bidragsgivningen till det civila samhället.

### 7.4.7 Ett demokrativillkor som skyddar grundläggande värderingar i ett demokratiskt samhälle

**Utredningens bedömning:** Ett demokrativillkor för verksamheten bör utformas så att det skyddar grundläggande värderingar om respekt för alla människors lika värde, enskildas grundläggande fri- och rättigheter och det demokratiska styrelseskicket.

Det huvudsakliga syftet med ett demokrativillkor är att förhindra offentlig finansiering av verksamhet som är i strid med samhällets grundläggande värderingar. Det svenska samhällets grundläggande värderingar kommer till uttryck i regeringsformens program- och målsättningsstadgande och genom de grundläggande fri- och rättigheter som regeringsformen tillförsäkrar var och en gentemot det allmänna. Såsom vi redogör för i avsnitt 7.2 uttrycker program- och målsättningsstadgandet värderingar om respekt för alla människors lika värde och den enskilda människans frihet och värdighet. Bestämelsen ålägger det allmänna att trygga den enskildes välfärd, främja en hållbar utveckling, verka för demokratins idéer och värna den enskildes privat- och familjeliv, verka för delaktighet, jämlikhet och barns rätt, motverka diskriminering samt främja nationella minoriteters möjligheter att behålla och utveckla ett eget kultur- och samfundsliv. Staten ska positivt verka för att dessa rättigheter skyddas, främjas och i största möjliga utsträckning förverkligas.

Utredningen anser att ett demokrativillkor för den statliga bidragsgivningen bör utformas med utgångspunkt i de värden som uttrycks i program- och målsättningsstadgandet. Stadgandet omfattar emellertid värden av olika karaktär och statens åläggande i förhållande till dessa värderingar skiljer sig åt. Det allmännas ansvar att trygga social välfärd är exempelvis inte av sådan karaktär att det kräver att staten uppställer villkor om att offentliga medel fördelas till verksamhet som står i strid med sådana värden. Värden som anknyter till program- och målsättningsstadgandets portalstadgande om respekt för alla människors lika värde och den enskilda människans frihet och värdighet har däremot staten ett ansvar att skydda mot angrepp. Det framgår av regeringsformen och de konventioner avseende mänskliga rättigheter som Sverige anslutit sig till att staten är skyldig att skydda och främja enskildas grundläggande fri- och rättigheter. Vidare har staten enligt Europakonventionen (artikel 17) och FN:s

allmänna förklaring om de mänskliga rättigheterna (artikel 30) en särskild skyldighet att se till att en individ eller en grupp inte kränker eller inskränker en annan individs fri- och rättigheter. Staten har också enligt barnkonventionen en särskild skyldighet att skydda och förverkliga barns rättigheter. Följaktligen har staten i dessa avseenden skyldigheter att försäkra och skydda en persons grundläggande fri- och rättigheter gentemot andra individer. Utredningen anser mot bakgrund av ovanstående att ett demokrativillkor måste utformas så att en verksamhet som är i strid med samhällets grundläggande värderingar om respekt för alla människors lika värde och enskildas grundläggande fri- och rättigheter inte finansieras med offentliga medel.

Utöver de värden i program- och målsättningsstadgandet som avser människors grundläggande fri- och rättigheter är det av särskild betydelse att staten försäkras om att offentliga medel inte fördelas till organisationer som motarbetar det demokratiska styrelse-skicket. Enligt regeringsformen bygger den svenska folkstyrelsen på fri åsiktsbildning och på allmän och lika rösträtt. Det kan därför aldrig vara accepterat att utöva, rättfärdiga, främja eller uppmana till våld eller andra utomparlamentariska metoder för att uppnå en ideologiskt eller religiöst motiverad målsättning. Sverige har också särskilda skyldigheter rörande bekämpandet terrorism som följer av internationella konventioner, däribland FN:s internationella konvention om bekämpande av finansiering av terrorism från år 1999 (finansieringskonventionen), liksom av EU-rätt, såsom terrorismdirektivet (EU) 2017/541. Dessa åtaganden innebär att det är av särskild vikt att staten försäkras om att offentliga medel inte finansierar verksamhet som den är ålagd att förebygga eller förhindra. Med dessa utgångspunkter föreslår utredningen ett förtydligt demokrativillkor för verksamheten i kapitel 8.

## 8 Förslag till demokrativillkor

### 8.1 Utredningens förslag till demokrativillkor

**Utredningens förslag:** 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 har i kapitel 7 gjort bedömningen att det demokrativillkor som ska ställas för bidrag till det civila samhället är att en bidragsmottagande organisations verksamhet inte ska vara i strid med samhällets grundläggande värderingar. Vi har vidare bedömt att det i ett sådant demokrativillkor för verksamheten uttryckligen bör anges vilka ageranden som leder till vägrat bidrag. Villkoret bör utformas så att det skyddar grundläggande värderingar om respekten för alla människors lika värde, enskildas grundläggande fri- och rättigheter och det demokratiska styrelseskicket. Det är dock inte möjligt att på detaljnivå ange alla ageranden som utesluter att statsbidrag lämnas till en organisation utan en viss generalisering är nödvändig. Vi menar att agerandena kan sammanfattas i fyra punkter. Bidrag ska vägras en organisation som (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. Vi föreslår att dessa fyra punkter anges i den bestämmelse som reglerar demokrativillkoret för verksamheten.

I de inledande avsnitten redogör vi för vilka aktörer som ska bedömas vid en prövning av demokrativillkoret och i vilka sammanhang som demokrativillkoret ska vara gällande (8.1.1 och 8.1.2). I följande avsnitt utvecklas närmare vilka ageranden som bestämmelsen avser att träffa och som alltså medför att statsbidrag inte ska lämnas till en organisation (8.1.3–8.1.6). Därefter redogör vi för utrymmet för att bevilja bidrag om det finns särskilda skäl, tidsgränser och hur demokrativillkoret förhåller sig till annan lagstiftning (8.1.7–8.1.9). Avslutningsvis berörs vissa bevisfrågor (8.2). I kapitlet avses med ”myndigheter” såväl statliga myndigheter som organisationer som har i uppgift att fördela statsbidrag.

### **8.1.1 Organisationens och företrädarnas agerande**

Villkor för statsbidrag uppställs för organisationer och det är därmed förhållandena i organisationen och organisationens agerande som ska bedömas vid en prövning av demokrativillkoret. Det kan vara innehållet i organisationens stadgar, verksamhetsberättelse, verksamhetsplan eller andra dokument som härrör från organisationen, t.ex. på en webbplats, som utesluter statsbidrag. Det kan också vara en organisation som juridisk person som agerar på ett sådant sätt att demokrativillkoret inte är uppfyllt. Det är dock ofta så att det är organisationens företrädare som agerar. Utredningen anser därför att demokrativillkoret ska omfatta inte bara ageranden av organisationen i sig utan också av dess företrädare. En organisation kan i vissa fall även lastas för medlemmars, inbjudna föreläsares och samarbetsorganisationers agerande. När utredningen i avsnitt 8.1.3–8.1.6 beskriver de ageranden som är i strid med demokrativillkoret avses både ageranden från organisationen och från dess företrädare, även om endast organisationen anges.



*Företrädare*

Det är inte alltid självklart vem som kan anses vara företrädare för en ideell verksamhet. Begreppet ”företrädare” bör enligt utredningen avse såväl en organisations legala företrädare som andra som på olika sätt företräder organisationen. Företrädare är alltså de personer som ingår i organisationens förvaltande organ, t.ex. styrelseledamöter, och de personer som det förvaltande organet utsett för att teckna organisationens firma eller för att ha andra funktioner i organisationen, t.ex. kassör eller sekreterare.

Även den som är anställd av organisationen eller annars utsedd av organisationen att utföra ett visst uppdrag kan vara en sådan företrädare som omfattas av demokrativillkoret. För att en anställd eller uppdragstagare ska anses som en företrädare bör det krävas att personens anställning eller uppdrag i någon mån innefattar att företräda organisationen utåt, t.ex. som ledare vid en idrotts- eller bildningsverksamhet eller som religiös ledare i en församling. Personer som är anställda eller som utför uppdrag utanför organisationens kärnverksamhet, t.ex. som lokalvårdare eller för att hantera föreningens ekonomiska redovisning, ingår normalt sett inte i företrädarkretsen. Inom det civila samhället bedrivs verksamheter ofta med hjälp av betydande ideella insatser. Personer som verkar ideellt för en organisation kan anses vara företrädare för organisationen om personen har ett uppdrag att t.ex. sprida information om organisationen eller vara ledare vid ett arrangemang eller en verksamhet som organisationen anordnar.

Eftersom en organisation kan hållas ansvarig för företrädarnas agerande bör en organisation som vill erhålla statsbidrag utse sina företrädare med omsorg. Organisationen bör också informera företrädarna om vad som förväntas av dem i verksamheten med avseende på demokrativillkoret. Organisationen kan också överväga om det finns behov av utbildning för företrädarna i frågor som rör samhällets grundläggande värderingar.

### *Medlemmar*

En organisation bör även kunna ställas till svars för enskilda medlemmars agerande. Om organisationen låter en medlem representera organisationen i något sammanhang, t.ex. genom att uttala sig offentligt i en fråga, så får medlemmen anses företräda organisationen. Vad medlemmar i en organisation gör i privata sammanhang kan organisationen normalt sett inte ansvara för. Om ett antal av organisationens medlemmar systematiskt agerar i strid med demokrativillkoret utan att organisationen vidtar några åtgärder kan det dock ifrågasättas vilka värderingar organisationen i sig står för och om verksamheten strider mot demokrativillkoret. Ett exempel kan vara att flera av organisationens medlemmar även är aktiva i eller medlemmar i en anti-demokratisk organisation.

### *Föreläsare*

Det förekommer ofta att organisationer ger personer som inte tillhör organisationen ett utrymme att agera i verksamheten. Det kan t.ex. vara fråga om att organisationen anlitar en föreläsare eller bjuder in en talare vid en aktivitet som organisationen anordnar. En organisation måste enligt utredningen även anses ha ett ansvar för de personer som den ger ett sådant utrymme. Vilket ansvar som i varje sådant fall kan läggas på organisationen får bedömas utifrån omständigheterna i det enskilda fallet. Hänsyn kan bl.a. tas till om en föreläsare har bjudits in i ett sammanhang där enskilda åsikter inte får stå oemotsagda, t.ex. för att delta i en debatt. Om det är allmänt känt att en föreläsare agerat på ett sätt som är i strid med demokrativillkoret, t.ex. genom att förespråka våld eller hetsa mot individer eller grupper, och organisationen anlitar föreläsaren så måste organisationen anses agera på motsvarande sätt som föreläsaren. En organisation bör därför noggrant överväga vilka personer den ger utrymme för i verksamheten.

*Samarbetsorganisationer, riksorganisationer och paraplyorganisationer*

Det är vanligt att organisationer samarbetar med andra organisationer och ingår i olika former av samarbetsorganisationer. Det kan vara riksorganisationer i vilka det ingår flera medlems- eller lokalföreningar. Vissa sådana organisationer består av medlems- eller lokalföreningar som har ett nära samarbete med varandra medan andra är mer löst sammansatta (SOU 2016:13 s. 78). En riksorganisation kan t.ex. ta emot bidrag centralt och fördela det vidare till sina medlems- eller lokalorganisationer. Det är också vanligt med s.k. paraplyorganisationer som samlar organisationer med en särskild inriktning eller organisationer som vill samverka kring vissa frågor. Relationerna mellan organisationerna emellan är ofta svagare i en paraplyorganisation än i en riksorganisation. Centralt kan en paraplyorganisation ta emot bidrag utan att fördela det vidare till medlemsorganisationerna.

För att en organisation ska anses uppfylla demokrativillkoret bör det enligt utredningen också krävas att organisationens samarbetsorganisationer uppfyller villkoret. Det innebär att en riksorganisation måste anses vara ansvarig för sina medlems- eller lokalföreningar liksom deras företrädare. Även en paraplyorganisation måste ställas till svars för situationer då deras samarbetsorganisationer agerar i strid med demokrativillkoret. Paraplyorganisationen måste dock ges tid och utrymme för att agera mot en sådan organisation, vilket kan kräva att det sker en omröstning vid en medlemsstämma eller årsmöte.

### **8.1.2 Inom ramen för verksamheten**

Demokrativillkoret ska säkerställa att en organisation som får bidrag har en verksamhet som är förenlig med samhällets grundläggande värderingar. Enligt utredningen bör en organisation ansvara för de ageranden som sker inom ramen för organisationens verksamhet. Det är alltså ageranden som har en koppling till organisationen och dess verksamhet som ska bedömas. Det civila samhällets organisationer verkar på många olika sätt. Med inom ramen för verksamheten avses därför i vid bemärkelse de sammanhang som en organisation förekommer i. Aktiviteter som organisationen själv anordnar, såväl interna som externa, är uppenbart en del av verksamheten. Även när en person i egenskap av företrädare deltar i sammanhang

som anordnats av annan aktör, t.ex. vid en konferens eller en utbildning, ansvarar organisationen för dennes agerade. Företrädares agerande i helt privata sammanhang, utan samband med företräda-rens roll eller funktion i organisationen, bör organisationen som regel inte lastas för. Det kan förväntas uppkomma gränsdragningsfrågor om huruvida ett agerande kan kopplas till organisationen eller ej, t.ex. om en företrädare närvarar i ett extremistiskt sammanhang eller uttrycker sig på ett sätt som är oförenligt med principen om alla människors lika värde på en för allmänheten tillgänglig plattform i sociala medier. Bedömningen får göras utifrån omständigheterna i det enskilda fallet med beaktande av vem företräda- ren är, vad företräda- ren gjort och i vilket sammanhang. Personer som är centrala i en organisation, t.ex. en ordförande, en generalsekreterare, en religiös eller politisk ledare, får ofta anses representera organisationen i vidare bemärkelse.

### 8.1.3 Våld, tvång eller hot

Enskilda tillförsäkras i förhållande till det allmänna ett antal grundläggande fri- och rättigheter genom 2 kap. regeringsformen och internationella konventioner. Fri- och rättigheterna omfattar bl.a. opinionsfriheter, rätt till kroppslig integritet och rörelsefrihet, rätts-säkerhet, skydd mot diskriminering, egendomsskydd, upphovsrätt, näringsfrihet, utbildning och forskning. Kränkningar av enskildas grundläggande fri- och rättigheter kan således omfatta en mängd olika ageranden. Vissa fri- och rättigheter avser typiskt sett endast relationen mellan enskilda och det allmänna, såsom rätt till domstolsprövning, rätt till utbildning och skydd för forskning. Det finns inte skäl att skydda sådana rättigheter genom ett demokrativillkor vid statlig bidragsgivning. Såsom utredningen redogör för i avsnitt 7.4.7 har staten däremot en långtgående skyldighet att skydda enskilda mot kränkningar från andra individer och grupper. Detta är särskilt angeläget i fråga om kränkningar som står i strid med samhällets grundläggande värderingar om den enskilda människans frihet och värdighet.

Enskildas rätt till kroppslig integritet och personlig frihet, dvs. skydd mot fysiska och psykiska angrepp, är grundläggande i ett demokratiskt samhälle. En organisation eller en företrädare som ut-

övar våld, tvång eller hot ska därför enligt vår bedömning inte beviljas statsbidrag för sin verksamhet. Det kan röra sig om en organisation eller en företrädare som med våld, tvång eller hot förmår medlemmar eller enskilda att agera i enlighet med religiöst, politiskt eller kulturellt motiverade regler eller normer. Av Europarådets konvention om förebyggande och bekämpning av våld mot kvinnor och av våld i hemmet från 2011 (Istanbulkonventionen) framgår att staten ska säkerställa att kultur, sedvänja, religion, tradition eller så kallad heder inte ska kunna betraktas som ett rättfärdigande av någon våldshandling (artikel 12.5). Enligt konventionen är staten skyldig att effektivt skydda enskilda mot både psykiska och fysiska angrepp från andra enskilda. En organisation som skapar möjligheter för eller underlättar våld, hot eller trakasserier av sådan karaktär ska självklart inte beviljas stöd (se avsnitt 8.1.5). Agerandet kan rikta sig såväl mot allmänheten som mot medlemmarna i organisationen. Det kan t.ex. vara fråga om organisationer eller företrädare som använder våld eller hot i förhållande till enskilda eller grupper för att påverka eller tysta en opposition. Det kan också handla om organisationer eller företrädare som på andra sätt begränsar enskildas fri- och rättigheter i det offentliga livet genom trakasserier, näthat eller ofredande. En organisation som begränsar sina medlemmars rättigheter, t.ex. att utöva sin yttrandefrihet eller lämna organisationen, bör enligt utredningen inte heller beviljas bidrag. Det kan t.ex. röra sig om att en företrädare skickar hotfulla sms till andra medlemmar i syfte att påverka hur de röstar vid ett medlemsmöte. Medlemmar ska ha möjlighet att tillhöra andra sammanslutningar, men vissa inskränkningar kan vara motiverade om det rör t.ex. politiska organisationer som kan kräva en lojalitet från medlemmar och att de inte tillhör andra konkurrerande organisationer.

Handlingar som inte medvetet syftar till att kränka, t.ex. våld som utövats i nödvärn, nöd eller liknande, bör inte diskvalificera för stöd. Detsamma bör självfallet gälla gärningar som är del av en idrott eller aktivitet där båda gett samtycke, t.ex. inom boxning eller andra kampsporter.

*Andra otillbörliga ageranden*

Alla kränkningar av enskildas kroppsliga integritet eller personliga frihet innefattar emellertid inte våld, tvång eller hot. Så är t.ex. fallet med många sexualbrott. Det kan t.ex. handla om en idrottsledare som olovligen fotograferar personer i ett omklädningsrum eller som utsätter medlemmar för sexuella trakasserier. Organiserad brottslighet i form av handel med eller exploatering av människor innefattar ofta ett utnyttjande av att en person befinner sig i en utsatt belägenhet, t.ex. lever i flyktingskap eller under ekonomiskt svåra förhållanden. Även ageranden som visserligen inte innefattar våld, tvång eller hot, men som på annat otillbörligt sätt kränker enskildas grundläggande fri- och rättigheter bör därför enligt utredningens uppfattning vara diskvalificerande för bidrag. Med uttrycket otillbörligt sätt avses t.ex. att organisationen eller företrädaren vilseleder en person, dvs. förmedlar en oriktig uppfattning om något förhållande. Otillbörligt är också ett utnyttjande av en persons utsatta ställning eller belägenhet t.ex. till följd av ett anställnings- eller lydnadsförhållande, sjukdom eller funktionsnedsättning. Det kan t.ex. röra sig om en religiös ledare, eller en annan företrädare som en medlem har ett lydnadsförhållande till, som upprätthåller informella regler genom hedersförtryck eller som uppmanar en enskild att inte anmäla en misstanke om brott till polis.

*Kränkningar av barn*

Barn är ofta i en utsatt ställning och deltar inte alltid i en förening eller organisation av egen fri vilja. Barn har särskilda rättigheter, vilka bl.a. framgår av barnkonventionen. Enligt denna är den svenska staten skyldig att vidta alla lämpliga åtgärder för att skydda barn mot alla former av fysiskt eller psykiskt våld, skada eller övergrepp, vanvård eller försumlig behandling, misshandel eller utnyttjande, innefattande sexuella övergrepp (artikel 19.1). Det innebär att kränkningar av barns fri- och rättigheter måste bedömas som särskilt allvarliga. Utredningen anser därför att om en organisation eller dess företrädare utövar våld, hot eller tvång eller på annat otillbörligt sätt kränker barn ska den inte vara berättigad till bidrag (jfr SOU 2018:18 s. 341). Det kan handla om uppmaningar om att barn inte ska kunna ta del av

utbildning, hälsovård eller sjukvård eller den lek, vila och fritid som ett barn har rätt till enligt barnkonventionen.

#### 8.1.4 Icke-diskriminering och alla människors lika värde

Principerna om icke-diskriminering och alla människors lika värde tillhör de grundläggande fri- och rättigheterna. Utgångspunkten är att diskriminering av enskilda individer eller grupper och bristande respekt för alla människors lika värde inte accepteras i ett demokratiskt samhälle. I såväl nationell som europeisk och internationell kontext har det på senare tid uttryckts en oro för framväxten av främlingsfientliga politiska rörelser som framför uppfattningar som är i strid med dessa grundläggande principer (se t.ex. Council of Europe 2018). Utredningen anser därför att det är av vikt att i ett demokrativillkor uttryckligen ange att överträdelser av principerna om icke-diskriminering och alla människors lika värde utesluter statligt stöd. Det är en tydlig markering av statens avståndstagande från sådana uppfattningar.

Principerna framgår av regeringsformens program- och målsättningsstadgande som anger att den offentliga makten ska utövas med respekt för alla människors lika värde och ålägger det allmänna att motverka diskriminering på grund av kön, hudfärg, nationellt eller etniskt ursprung, språklig eller religiös tillhörighet, funktionshinder, sexuell läggning, ålder eller annan omständighet som gäller den enskilde som person. Principerna har även kommit till uttryck i diskrimineringslagen (2008:567), vilket utredningen redogör för i avsnitt 7.2.5. Diskrimineringslagen förbjuder diskriminering baserad på någon av de uppräknade diskrimineringsgrunderna inom vissa angivna samhällsområden, t.ex. inom arbetsliv, utbildning eller allmänna sammankomster. Det kan t.ex. vara fråga om att organisationen inte anställer personer av visst kön eller med viss etnisk tillhörighet. Organisationer som diskriminerar individer eller grupper på sådana grunder och i sådana situationer kan enligt utredningen inte anses uppfylla demokrativillkoret. Även diskriminering som faller utanför diskrimineringslagens tillämpningsområde omfattas av villkoret, t.ex. att en organisation inte tillåter medlemmar med viss sexuell läggning.

Ageranden som visserligen inte bedöms vara diskriminerande, men som på något annat sätt överträder principen om alla människors lika värde ska enligt utredningens mening också utesluta att en organisation beviljas statsbidrag. Ett riktmärke är sådana uttalanden som kan utgöra hets mot folkgrupp. Brottet hets mot folkgrupp är ett tydligt uttryck för en kränkning av principen om alla människors lika värde (16 kap. 8 § brottsbalken). Hets mot folkgrupp innebär att en person i uttalande, eller i annat meddelande som sprids, hotar eller uttrycker missaktning för folkgrupp eller annan sådan grupp av personer med anspelning på ras, hudfärg, nationellt eller etniskt ursprung, trosbekännelse, sexuell läggning eller könsöverskridande identitet eller uttryck. Även uttalanden som innefattar kränkande beskyllningar om mindervärdiga egenskaper eller nedsättande handlingar som endast indirekt grundas på ras, hudfärg osv. faller under bestämmelsen. Den kategori som det är frågan om behöver inte vara uttryckligen nämnd för att framställningen ska vara straffbelagd. Även en indirekt hänvisning till öknamn eller annan kränkande benämning på ras eller invandrare i allmänhet omfattas (Bäcklund m.fl., Zeteo 2018-11-09, kommentaren till 16 kap. 8 §). Endast enskilda kan hållas ansvariga enligt straffbestämmelsen. I FN:s konvention om avskaffande av alla former av rasdiskriminering från 1965 fördömer konventionsstaterna alla organisationer som grundar sig på uppfattningar eller teorier om att någon ras eller persongrupp av viss hudfärg eller visst etniskt ursprung är överlägsen någon annan, eller som söker rättfärdiga eller främja rashat och diskriminering i någon form (artikel 4).

En organisation som har uppfattningar och teorier eller gör uttalanden som skulle kunna bedömas som hets mot folkgrupp överträder uppenbart principen om alla människors lika värde och ska inte vara berättigad till bidrag. Som exempel avlog Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällsfrågor (MUCF) en ansökan om bidrag efter att det framkommit att den sökande organisationen i sin officiella tidning i Sverige utmålade muslimer som en samhällsfara och använt rasistiska begrepp om mörkhyade personer. Organisationens överklagan avlogs av förvaltningsrätten (MUCF 2018-01-25 dnr 1525/17 och Förvaltningsrätten i Stockholms dom den 9 november 2018 i mål nr 3749-18).



Det är viktigt att ett förbud mot kränkande uttalanden inte tolkas på ett sätt som innebär att det blir en begränsning av yttrandefriheten. En organisation ska kunna uttrycka åsikter om att den t.ex. vill begränsa invandringen, utan att det anses som en överträdelse av principen om alla människors lika värde. En jämförelse kan göras med MUCF:s beslut att avslå en ansökan på grund av att innehållet i organisationens idéprogram inte var förenligt med respekten för alla människors lika värde och demokratins idéer. Förvaltningsrätten uttalade att det inte strider mot demokratins idéer att förespråka en restriktiv invandring, men att idéprogrammets generaliserande omdömen om invandrare innebar att verksamheten inte var förenlig med demokratins idéer. Bedömningen delades av kammarrätten (MUCF 2016-12-16 dnr 1255/16, Förvaltningsrätten i Stockholms dom den 23 maj 2017 i mål nr 193-17 och Kammarrätten i Stockholms dom den 26 januari 2018 i mål nr 3762-17).

### *Jämställdhet*

Ett demokrativillkor som uttryckligen anger att diskriminering och andra överträdelser av principen om alla människors lika värde utesluter statliga bidrag innebär att en organisation inte i någon form får diskriminera utifrån kön. Som det beskrivs ovan ska förbudet mot diskriminering i villkoret tolkas i vid bemärkelse och inte begränsas till de diskrimineringsgrunder och samhällsområden som framgår av diskrimineringslagen. Begreppet jämställdhet anges inte i regeringsformens program- och målsättningsstadgande, men stadgandet ska ändå förstås som att staten har ett åtagande att verka för att jämställdhet mellan kvinnor och män ska uppnås inom samhällets alla områden. Sverige har också anslutit sig till flera internationella konventioner som avser jämställdhet och icke-diskriminering, t.ex. FN:s konvention om avskaffande av all slags diskriminering av kvinnor från 1979. Enligt denna är Sverige skyldigt att avskaffa all diskriminering av kvinnor samt vidta lämpliga åtgärder för att främja jämställdhet mellan könen.

Mot denna bakgrund ska en organisation som upprätthåller regler som medför att kvinnor inte på samma sätt som män kan delta i eller påverka organisationens verksamhet eller väljas till ledande funktioner inte beviljas bidrag. Detsamma gäller om en organisation eller

dess företrädare motverkar jämställdheten i samhället genom att t.ex. sprida fördomar som grundar sig på föreställningen om att det ena könet är underlägset det andra. En organisation eller företrädare som verkar för att kvinnor inte ska ha samma rättigheter som män inom samhällslivet eller för att förvägra kvinnors rätt till sexuell och reproduktiv hälsa eller rätt att bestämma över sin egen kropp ska inte heller beviljas bidrag. Ett exempel är MUCF:s beslut att återkräva bidrag från en organisation efter att den anlitat en föreläsare som uttalat sig på ett nedsättande sätt om kvinnor (MUCF 2017-04-20 dnr 1220/16).

Utredningen har övervägt att uttryckligen nämna begreppet jämställdhet i demokrativillkoret. I dag görs det i 24 av de 31 förordningar som har demokrativillkor avseende verksamheten. Att nämna begreppet jämställdhet kan vara ett sätt att uppmärksamma bidragsgivare på betydelsen av att försäkra sig om att en organisation inte får diskriminera utifrån kön. Utredningens bedömning är dock att ett demokrativillkor som utgår från samhällets grundläggande värderingar, såsom de anges i regeringsformen, är tydligare och därmed ger ett starkare skydd mot diskriminering. Att uttryckligen nämna jämställdhet kan ge upphov till frågor om varför inte alla diskrimineringsgrunder anges i villkoret och om större vikt ska läggas på diskriminering utifrån kön än på andra former av diskriminering. Det skulle dessutom kunna tolkas som ett krav på att en organisation i sin verksamhet ska främja jämställdhet. Eftersom det inte går att sätta några tydliga gränser för när en organisation främjar eller inte främjar jämställdhet skulle det utifrån en sådan tolkning vara svårt att tillämpa demokrativillkoret rättssäkert (se avsnitt 7.4.5). Utredningen har därför stannat vid att inte uttryckligen ange jämställdhet i förslaget till demokrativillkor.

### *Särorganisering*

Inom det civila samhället förekommer ofta organisering som riktar sig enbart till vissa grupper av individer t.ex. kvinnor, ungdomar eller personer med viss etnicitet. Sådan särorganisering är många gånger nödvändig för att uppfylla syftet med organisationens verksamhet. I diskrimineringslagen föreskrivs i flera avseenden undantagsregler från diskrimineringsförbuden som innebär att särbehandling i vissa

fall är tillåten om det finns ett berättigat syfte och om de medel som används är nödvändiga och lämpliga för att uppnå syftet. Särbehandling är t.ex. tillåten i arbetslivet om en viss egenskap t.ex. kön, etnisk tillhörighet, ålder etc. är ett verkligt och avgörande yrkeskrav för att utföra arbetet, om det finns ett berättigat syfte och de medel som används är lämpliga och nödvändiga för att uppnå syftet (2 kap. 2 § diskrimineringslagen). Verksamheter som bygger på ”religiösa, ideologiska eller värderingsmässiga grunder” anges i förarbetena som ett specialfall där det undantaget kan vara tillämpligt (prop. 2007/08:95 s. 159). Diskrimineringslagen innehåller också regler om möjlighet till främjande – dvs. positiv särbehandling – baserad på diskrimineringsgrunderna religion eller annan trosuppfattning, kön eller etnicitet (se t.ex. 2 kap. 2 och 6 §§). Det har ansetts rimligt att den som är anställd av organisationen eller företräder organisationen delar organisationens grundläggande värderingar för att värna en verksamhets legitimitet och integritet i förhållande till medlemmar och i förhållande till utomstående. Det kan likaså ställas krav på att den som företräder en ideell organisation som arbetar för någon av de grupper som omfattas av diskrimineringslagstiftningen själv har en funktionsnedsättning, är homosexuell, transperson etc. (a. prop. s. 159 ff.).

Mot denna bakgrund anser utredningen att villkoret om att en organisations verksamhet ska vara icke-diskriminerande inte utesluter att bidrag kan ges till en organisation med en verksamhet som enbart riktar sig till en viss grupp av individer om det är legitimt, t.ex. med hänsyn till organisationens syfte (jfr prop. 2009/10:55 s. 157 f.). En särorganisering som har ett sådant legitimt syfte ska enligt utredningen inte heller anses överträda principen om alla människors lika värde. Det innebär att en organisation som syftar till att stärka rättigheter eller bevara kulturliv för en etnisk grupp kan uppställa som villkor att medlemmarna ska tillhöra den aktuella etniska gruppen, utan att det innebär en otillåten diskriminering av de individer som inte gör det. I samhället finns också ett behov av att kunna skapa trygga rum för att arbeta med frågor som rör utsatta grupper i samhället, t.ex. hbtq och närståendevåld. Att begränsa tillträdet till organisationen för personer som inte tillhör den grupp som organisationen syftar till att stödja bör enligt utredningen inte anses vara diskriminerande. Att en kvinnojour t.ex. endast tillåter kvinnliga volontärer behöver alltså inte utgöra ett otillåtet agerande enligt vill-

koret. Inom idrottsförbunden är det tillåtet att bedriva en könsuppdelad verksamhet när det handlar om tävling, prestation och betydelser av den fysiska förmågan. Kroppsliga skillnader mellan kvinnor och män motiverar viss könsuppdelad tränings- och tävlingsverksamhet. På samma sätt särskiljs ofta idrottsutövare utifrån ålder för att möjliggöra så rättvisa tävlingar som möjligt. Det finns däremot inte legitima skäl för könsuppdelning vid all idrottsverksamhet, såsom en konferens eller en utbildning. Om en könsuppdelning är relevant måste bedömas utifrån syftet med verksamheten.

Även när det gäller organisering som har en religiös grund måste utgångspunkten vara att ett trossamfund som diskriminerar eller annars överträder principen om alla människors lika värde inte ska beviljas statsbidrag. Rätten att inte bli diskriminerad måste dock när det gäller trossamfundet ställas mot rätten till religionsfrihet enligt framför allt Europakonventionen. Konventionen ger ett skydd för trossamfundets autonomi och inre liv, vilket bekräftats genom Europadomstolens praxis (se t.ex. Hasan och Chaush mot Bulgarien, dom den 26 oktober 2000). Som redovisats ovan är särbehandling i arbetslivet tillåtet under vissa förutsättningar, bl.a. beträffande religiösa verksamheter. Religiösa sammanslutningar bör kunna kräva att den som ska arbeta i funktioner som berör själva religionsutövningen eller som ska företräda verksamheten gentemot allmänheten eller medlemmar bekänner sig till den tro eller religion som utövas. Detta undantag tar sikte på anställningar av personer som företräder en verksamhet eller är ”synliga” i förhållande till medlemmar eller utåt mot allmänheten. Det ska dock inte tolkas som att en arbetsgivare kan uppställa krav om att alla anställda, oavsett arbetsuppgifter, ska ha visst kön, etnicitet eller religiös tillhörighet etc. (prop. 2007/08:95 s. 160 f.). Diskrimineringslagen ger således trossamfund ett visst utrymme för att välja vilka som ska företräda samfundet. Utredningen om översyn av statens stöd till trossamfund har bedömt att trossamfundets rätt till autonomi bör medge att samfundet i enlighet med sin religiösa lära fritt får välja vilka personer som ska företräda den religiösa kärnverksamheten, såsom religiösa ledare eller lärare, även om detta innebär särbehandling av t.ex. kvinnor eller homosexuella. Undantaget anges dock endast röra samfundets religiösa företrädare och inte all personal som arbetar för trossamfundet. En religiös verksamhet, såsom gudstjänst, bön eller meditation, kan vara könsuppdelad om det kan motiveras av den religiösa läran. Det är

däremot inte tillåtet att vägra någon tillträde till en offentlig gudstjänst eller annan offentlig religiös verksamhet (SOU 2018:18 s. 343 f.).

Frågan är vilken avvägning som bör ske mellan rätten att inte bli diskriminerad och rätten till religionsfrihet vid beslut om andra statliga bidrag till civilsamhällets organisationer än det statliga stödet till trossamfunden. För bidrag som inte lämnas till ett trossamfunds religiösa verksamhet, utan för annan verksamhet, t.ex. viss kulturverksamhet eller ungdomsverksamhet, bör villkoret om att en organisation inte får diskriminera eller överträda principen om alla människors lika värde vara fullt ut gällande om det är relevant för syftet med bidraget.

Utredningens sammantagna bedömning är följaktligen att eventuell särbehandling måste vara relevant utifrån syftet med en organisations verksamhet och förutsättningarna att bedriva denna.

### 8.1.5 Rättfärdiga, främja eller uppmana

Det är enligt utredningens bedömning inte särskilt vanligt förekommande att en organisation eller dess företrädare utövar våld, tvång eller hot eller på andra otillbörliga sätt kränker enskildas grundläggande fri- och rättigheter. Det förekommer däremot oftare att en organisation understödjer eller försvarar sådana ageranden, vilket också måste anses vara i strid med samhällets grundläggande värderingar. Vi föreslår därför att bidrag inte ska få lämnas till en organisation om den eller dess företrädare rättfärdigar, främjar eller uppmanar till våld, tvång eller hot eller andra kränkningar av enskildas grundläggande fri- och rättigheter. Detsamma ska gälla om en organisation eller företrädare rättfärdigar, främjar eller uppmanar till diskriminering eller andra överträdelser av principen om alla människors lika värde (jfr SOU 2018:18 s. 339).

Med *rättfärdigar* avses att en organisation försvarar ett visst agerande. Det kan t.ex. röra sig om rättfärdigande av våld, tvång eller hot mot personer på grund av etnisk eller religiös tillhörighet eller av företeelser som barnaga, könsrelaterat våld eller hedersvåld. En organisation kan inte heller beviljas bidrag om den försvarar barn- eller tvångsäktenskap eller kvinnlig könsstympning. Manlig omskärelse är under vissa förutsättningar tillåtet i Sverige varför ett rättfärdigande av sådan akt inte kan leda till ett vägrat bidrag (jfr SOU 2018:18).

s. 341, se även prop. 2000/01:81 s. 20 f.). Samhället måste tydligt visa att det aldrig kan vara acceptabelt att med våld, tvång eller hot begränsa andra personers livsval oavsett om avsikten är att upprätthålla heder, religiösa normer eller lojalitet till en kriminell gruppering. En organisation som rättfärdigar sådana ageranden kan inte beviljas bidrag.

En organisation som rättfärdigar terrorhandlingar eller våldsbejakande extremism ska självfallet inte beviljas statsbidrag. Detta gäller även ageranden som sker utanför Sveriges gränser, t.ex. om en bidragssökande organisation eller någon av dess företrädare uttalar stöd för en odemokratisk regim, en terrorgrupp eller en stridande part i en konflikt. Utredningen är medveten om att det kan vara svårt att bedöma ageranden som sker i andra länder och i en annan politisk kontext än den svenska. Det finns t.ex. skilda uppfattningar om vilka regimer eller grupperingar som är att betrakta som odemokratiska eller våldsbejakande, och sådana uppfattningar kan variera över tid. Viss försiktighet kan därför vara påkallad och bidrag bör i första hand nekas en organisation som rättfärdigar grova kränkningar av mänskliga rättigheter såsom terrorhandlingar eller flagranta kränkningar av internationell rätt. Ledning för bedömningen kan bl.a. hämtas från EU:s terroristförteckning (se Rådets gemensamma ståndpunkt av den 27 december 2001 om tillämpning av särskilda åtgärder i syfte att bekämpa terrorism, 2001/931/GUSP). Förteckningen omfattar personer och grupper som är aktiva både i och utanför EU och ses över regelbundet (se Rådets beslut (GUSP) 2017/1426 av den 4 augusti 2017 och Rådets gemensamma ståndpunkt 2009/468/GUSP av den 15 juni 2009).

Om en organisation har samröre med en annan organisation kan den anses rättfärdiga organisationens agerande. Samröre ska förstås som någon form av formaliserat samarbete, t.ex. att ha gemensam verksamhet eller ett ekonomiskt eller ett idémässigt utbyte. Att ingå i samma samarbets-, riks- eller paraplyorganisation är att betrakta som att ha samröre och ett rättfärdigande av organisationens ageranden. Flera organisationer inom det civila samhället har samröre med organisationer i odemokratiska länder som har en verksamhet som kan anses vara oförenlig med demokrativillkoret. Ett internationellt samarbete som har ett demokratifrämjande syfte, t.ex. en biståndsverksamhet eller ett utbyte inom idrotten eller kultursektorn, bör i

normalfallet inte ses som ett rättfärdigande av organisationens ageranden. Såsom nämnts ovan bör bedömningar av ageranden utanför Sverige göras med försiktighet.

Med *främjar* avses ett medvetet agerande som skapar möjligheter för eller underlättar kränkningar. Det gör den organisation som finansierar eller på annat sätt – t.ex. genom rekrytering eller propaganda – stödjer grupper eller individer som utövar våld, hot eller tvång, på annat otillbörligt sätt kränker enskildas grundläggande fri- och rättigheter, diskriminerar eller annars bryter mot principen om alla människors lika värde. Det kan t.ex. vara en organisation som främjar tvångsäktenskap genom förmedling av kontakter i utlandet.

Med *uppmannar* avses ett agerande för att förmå andra att begå kränkningar. Det kan handla om en organisation eller företrädare som uppmanar andra att utöva våld mot enskilda av viss etnicitet eller att hota meningsmotståndare.

### 8.1.6 Det demokratiska styrelseskicket

Såsom redogörs för i avsnitt 7.4.7 måste staten försäkra sig om att statsbidrag inte används för att motarbeta det demokratiska styrelseskicket. Med det demokratiska styrelseskicket avses folkstyrelsens och rättsstatens principer och institutioner. Av regeringsformens inledande paragraf framgår att folkstyrelsen bygger på fri åsiktsbildning och på allmän och lika rösträtt samt att den offentliga makten utövas under lagarna. En organisation som motarbetar dessa för demokratin grundläggande principer ska inte beviljas bidrag. Med motarbeta avses att utföra handlingar som angriper det demokratiska styrelseskicket eller att rättfärdiga, främja eller uppmana till sådana handlingar.

Att utöva terrorism eller att ekonomiskt eller på annat sätt stödja terroristorganisationer måste självfallet anses motarbeta det demokratiska styrelseskicket. Med terrorism avses sådana ageranden som omfattas av lagen (2003:148) om straff för terroristbrott, lagen (2017:630) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism samt lagen (2010:299) om straff för offentlig uppmaning, rekrytering och utbildning avseende terroristbrott och annan särskilt allvarlig brottslighet. En organisation som begår sådana terrorhandlingar, eller som rättfärdigar, främjar eller uppmanar till terrorism kränker också ofta,

men inte alltid, enskildas grundläggande fri- och rättigheter på det sätt som avses i första punkten i utredningens förslag till demokrativillkor. Ett exempel är MUCF:s beslut att avslå en organisations ansökan om bidrag med anledning av att organisationens ordförande hade hållit tal vid 40-årsfirandet av rörelsen PKK:s grundande. Eftersom PKK av Sverige och EU betraktas som en terroristorganisation ansåg MUCF att medverkandet vid firandet måste anses vara i strid med demokrativillkoret, vilket var en bedömning som förvaltningsrätten delade (MUCF 2018-01-25 dnr 1436/17 och Förvaltningsrätten i Stockholms dom den 9 november 2018 i mål nr 3503-18). Detta är ett fall som enligt vår mening ska ses som ett rättfärdigande av terrorism och därmed ett motarbetande av det demokratiska styrelseskicket.

Ett villkor om att bidrag inte får lämnas till organisationer som motarbetar det demokratiska styrelseskicket ska inte ses som en begränsning av yttrandefriheten. En organisation kan fritt yttra sig i olika frågor, men det offentliga bör inte ge stöd till opinionsbildning som syftar till att underminera demokratins grundläggande principer. Bedömningen av om en organisation kan anses motarbeta det demokratiska styrelseskicket är enligt utredningen i första hand en fråga om vilka metoder organisationen använder för att driva opinion. En organisation som främjar eller uppmanar till våld i syfte att uppnå ett politiskt mål motarbetar det demokratiska styrelseskicket och ska inte beviljas bidrag. Det kan handla om en organisation som utövar eller uppmanar till brott mot allmän ordning, våldsamma aktioner eller sabotage. Att exempelvis demonstrera mot minkuppfödning utanför minkfarmar eller mot utvisningar utanför flyktinganläggningar kan vara acceptabelt, men att uppmana till, främja eller själv genomföra aktioner som innebär skadegörelse, olaga intrång eller andra lagbrott är att motarbeta det demokratiska styrelseskicket. En organisation som angriper eller trakasserar myndigheter eller andra samhällsinstitutioner genom t.ex. dataintrång, dataattacker eller hot ska inte heller beviljas bidrag. Andra ageranden som uppenbart innebär ett motarbetande av det demokratiska styrelseskicket är sådana brott mot allmän ordning och brott mot rikets säkerhet som regleras i 16 kap. respektive 19 kap. brottsbalken.

Även ageranden som inte nödvändigtvis är brottsliga kan anses vara ett motarbetande av det demokratiska styrelseskicket. Under



senare år har det exempelvis uttryckts oro över att demokratin motarbetas på mindre uppenbara sätt, t.ex. genom påverkansoperationer (SÄPO 2017; MSB 2018). Enligt utredningen får en organisation som medvetet vilseleder eller sprider felaktig information i syfte att underminera demokratin och dess institutioner anses motarbeta det demokratiska styrelseskicket.

Motarbetar det demokratiska styrelseskicket gör även den organisation som uppmanar sina medlemmar eller allmänheten att inte följa svensk lag, svika medborgliga skyldigheter eller inte hörsamma myndigheters påbud. En organisation kan ha åsikter om vad som bör vara svensk lag, t.ex. om fildelning bör vara tillåtet eller vilka skatteregler som bör gälla, men i det fall den uppmanar till fildelning eller skattefusk kan den anses motarbeta det demokratiska styrelseskicket. Ageranden som har ett konstnärligt ändamål och som sker inom kultursektorn, t.ex. inom litteratur, film, teater, dans, musik eller annan scenkonst, bör dock bedömas med försiktighet.

En allmän och lika rösträtt utgör en del av de grundläggande värderingar som samhället vilar på. Medborgarna kan förväntas utnyttja de möjligheter att delta i sitt lands styre som står öppna för dem, men har också rätt att avstå från att göra detta. I Sverige utgör rösträtten en rätt och inte en skyldighet. Ett trossamfund, vars religiösa lära innebär att dess medlemmar uppmanas avstå från att delta i allmänna val, utan att för den skull motarbeta det demokratiska styrelseskicket, har ansetts uppfylla det krav på att bidra till att upprätthålla och stärka de grundläggande värderingar som samhället vilar på som uppställs i lagen (1999:932) om stöd till trossamfund (HFD 2013 ref. 72). En organisation som uppmanar allmänheten att inte rösta i allmänna val skulle däremot kunna bedömas agera i strid med demokrativillkoret om uppmaningen motiveras av ett motstånd mot det demokratiska styrelseskicket som sådant.

Det förekommer att organisationer uppmanar till lagbrott som kan anses vara civil olydnad, dvs. aktivism genom vägran att följa lag eller myndighetsbeslut utan att använda våld. Uppmaningar till sådana lagbrott innebär typiskt sett ett motarbetande av det demokratiska styrelseskicket, men skulle i undantagsfall kunna anses vara förenliga med demokrativillkoret om det rör sig om ageranden som uppenbart syftar till att bevara eller upprätta demokratiska värden (jfr SOU 1999:101, prop. 2002/03:38 s. 60 f. och SOU 2018:18 s. 346).

### 8.1.7 Särskilda skäl

**Utredningens förslag:** Om en organisation eller en företrädare för organisationen har agerat på ett sätt som strider mot demokrativillkoret får bidrag ändå lämnas till organisationen om det finns särskilda skäl för det. Vid den bedömningen ska särskilt beaktas om organisationen har tagit avstånd från agerandet och vidtagit adekvata åtgärder för att säkerställa att det inte upprepas.

Det civila samhället bygger på ett omfattande frivilligt engagemang. Även en organisation som väljer sina företrädare och samarbetspartners med omsorg och i övrigt försöker säkerställa att verksamheten uppfyller demokrativillkoret kan ha svårt att förutse och förhindra ett agerande som är i strid med demokrativillkoret. Bidrag får då enligt huvudregeln inte lämnas till organisationen. För att inte enskilda ageranden ska få oproportionerliga konsekvenser för en organisation, anser utredningen att det bör finnas ett utrymme att lämna bidrag trots att en organisation eller dess företrädare har agerat i strid med demokrativillkoret. Bidrag får i ett sådant fall lämnas endast om den bidragsgivande myndigheten bedömer att det finns särskilda skäl för det. Bedömer myndigheten att det föreligger särskilda skäl i ett visst fall anses organisationen uppfylla demokrativillkoret.

Om det föreligger särskilda skäl får bedömas utifrån omständigheterna i det enskilda fallet. Vid bedömningen ska särskilt beaktas dels om organisationen har tagit avstånd från agerandet, dels om organisationen vidtagit adekvata åtgärder för att säkerställa att agerandet inte upprepas. Rekvisitet särskilda skäl innebär dock att undantaget ska tillämpas med viss restriktivitet. Om en organisation inte tar avstånd från ett agerande som konstaterats strida mot demokrativillkoret får bidrag som regel inte lämnas till organisationen.

Huruvida en organisation har vidtagit adekvata åtgärder för att säkerställa att agerandet inte upprepas får bedömas utifrån hur organisationen hanterat situationen efter att den fått kännedom om eller uppmärksammas på agerandet. Vilka åtgärder som organisationen vidtar har betydelse för bedömningen. Åtgärderna ska i varje enskilt fall framstå som relevanta och rimliga reaktioner på det aktuella agerandet. Om en organisation tydligt och kraftfullt tar avstånd från en företrädares agerande och säkerställer att agerandet inte upprepas

genom att utesluta företrädaren från organisationen, kan det bedömas föreligga särskilda skäl för att lämna bidrag. För en riksorganisation vars lokal- eller medlemsorganisation agerat i strid med demokrativillkoret kan det vara nödvändigt att utesluta en lokal- eller medlemsförening för att säkerställa att agerandet inte upprepas.

Det kan också beaktas i vilken mån organisationen haft möjlighet att förebygga ett agerande. En organisation som vid ett enstaka tillfälle inbjudit en föreläsare som uttalat sig på ett sätt som strider mot demokrativillkoret bör ändå kunna komma i fråga för bidrag om den inte på förhand kände till föreläsarens åsikter och i efterhand tydligt tar avstånd från den uppfattning som föreläsaren framfört. Om ett agerande upprepas, t.ex. om föreläsaren bjuds in vid upprepade tillfällen, har organisationen haft möjlighet att förhindra agerandet och bör inte kunna undgå ansvar genom att i efterhand ta avstånd från detta.

Vid bedömningen av om det föreligger särskilda skäl bör det även kunna beaktas hur allvarligt agerandet är. Vid allvarliga ageranden, t.ex. främjande av terrorism eller utövande av våld med hatmotiv, kan det normalt inte anses föreligga särskilda skäl. Om ett flertal företrädare eller medlemsorganisationer agerat på ett otillåtet sätt eller om styrelsen eller en övervägande majoritet av medlemmarna har ställt sig bakom agerandet bör det inte heller finnas särskilda skäl att bevilja bidrag.

En ytterligare aspekt som kan beaktas är den tid som förflutit sedan agerandet, vilket redogörs för i avsnitt 8.1.8. Om en överträdelse av demokrativillkoret skett en längre tid tillbaka kan det ha betydelse för bedömningen om det finns särskilda skäl att lämna bidrag.

Utredningen redogör i kapitel 6 för myndigheternas och kommunernas tillämpning av befintliga demokrativillkor. Det framgår där att myndigheter och kommuner vid den prövningen beaktar om organisationen t.ex. har tagit avstånd från en företrädarens agerande eller vidtagit åtgärder för att säkerställa att agerandet inte upprepas. Vårt förslag om att bidrag ska få lämnas till en organisation om det föreligger särskilda skäl innebär att den tillämpningen författningsregleras. Ett exempel är MUCF:s beslut att avslå en organisations ansökan om statsbidrag med anledning av att företrädare för organisationens medlemsföreningar delat våldsbejakande islamistisk propaganda i sociala medier och stridit i Syrien för våldsbejakande

islamister (MUCF 2018-04-11 dnr 1439/16 och 0987/15). Förvaltningsrätten, som upphävde beslutet, ansåg dock att organisationen genom att bl.a. utesluta företrädarna hade agerat mot uttalandena på ett sådant sätt att den inte kunde lastas för dem (Förvaltningsrätten i Stockholms dom den 1 februari 2019 i mål nr 9821-18).

### **8.1.8 Hur lång tid ska ett agerande i strid med demokrativillkoret beaktas?**

En fråga som en bidragsgivare kan behöva ta ställning till är hur lång tid ett agerande i strid med demokrativillkoret ska beaktas, dvs. om ageranden som skett långt innan ansökningstillfället ska bedömas och när en organisation som nekats bidrag på grund av ett visst agerande kan komma ifråga för bidrag igen. Utgångspunkten är enligt utredningen att en bedömning av om en organisation uppfyller demokrativillkoret ska ske vid varje beslutstillfälle utifrån vad som då kan anses ligga organisationen till last. Ageranden som ligger längre tillbaka i tiden ska också bedömas även om tidsaspekten kan innebära att det finns särskilda skäl för att lämna organisationen bidrag (se avsnitt 8.1.7). Av betydelse för hur lång tid som bör gå innan en organisation igen kan komma i fråga för bidrag är organisationens ställningstaganden avseende agerandet liksom vilka åtgärder den vidtagit för att säkerställa att agerandet inte upprepas.

En enstaka överträdelse av demokrativillkoret bör självklart inte utesluta organisationen från framtida bidrag. Det som måste beaktas, utöver organisationens ställningstaganden avseende agerandet och de förebyggande åtgärder som vidtagits, är hur allvarlig överträdelsen är. Mot bakgrund av att ett demokrativillkor bl.a. har till syfte att upprätthålla bidragens legitimitet, är det enligt utredningen viktigt att allvarliga överträdelser av demokrativillkoret får långsiktiga konsekvenser. Särskilt allvarliga ageranden, t.ex. finansiering eller främjande av terrorism eller utövande av våld med hatmotiv, bör därför medföra att en organisation blir utesluten från bidrag under en längre tid. Utredningen anser dock att det inte är möjligt att ange någon exakt tidsgräns.

### 8.1.9 Demokrativillkoret i förhållande till annan lagstiftning

De ageranden som enligt utredningen ska utesluta att en organisation beviljas statsbidrag skulle i vissa fall även kunna leda till straffrättsliga åtgärder från samhällets sida. I artikel 4.1 i det sjunde tilläggsprotokollet till Europakonventionen finns ett förbud mot dubbla förfaranden i brottmål, dvs. en rätt att inte bli straffad eller lagförd vid två skilda straffrättsliga förfaranden som avser samma konkreta omständigheter (*ne bis in idem*). En motsvarande bestämmelse finns i EU:s rättighetsstadga (artikel 50). Vad som kan anses utgöra ett straffrättsligt förfarande får avgöras utifrån den rättsliga kvalificeringen av överträdelsen i nationell rätt, överträdelsens art samt sanktionens stränghet och natur, där även syftet med den aktuella påföljden ska beaktas. Utmärkande för straffrättsliga påföljder anses vara att deras främsta syfte är att bestraffa och avskräcka (se Engel m.fl. mot Nederländerna, dom den 23 november 1976 och Zolotukhin mot Ryssland, dom den 10 februari 2009). Högsta förvaltningsdomstolen har funnit att de svenska förfarandena för återkallelse av körkort och av tillstånd att inneha skjutvapen inte är av straffrättslig karaktär och att en sådan återkallelse efter en brottmålsdom inte är i strid med förbudet mot dubbel lagföring och dubbla straff (HFD 2015 ref. 31 och HFD 2015 ref. 20).

Statsbidrag är en förmån och myndigheternas beslut om bidrag anses ha gynnande karaktär. Syftet med att neka ett bidrag till en organisation som inte uppfyller demokrativillkoret är att förhindra att staten finansierar verksamheter som strider mot samhällets grundläggande värderingar. Ett beslut att inte bevilja statsbidrag kan enligt utredningen inte anses utgöra ett straffrättsligt förfarande enligt de kriterier som framgår av Europadomstolens och Högsta förvaltningsdomstolens praxis. Det finns alltså inget som hindrar att samma agerande i två skilda förfaranden ligger till grund för såväl ett beslut om att neka eller återkräva bidrag som en straffrättslig åtgärd (jfr SOU 2018:18 s. 334).

Beslutsmyndigheterna ska dock vid bedömningen av om en företrädare agerat i strid med demokrativillkoret beakta den allmänna principen om att den som anklagas för brott ska anses oskyldig så länge det inte finns en fällande dom. Denna s.k. oskuldspresumtion framgår av artikel 6.2 i Europakonventionen. Myndigheten ska således i sitt beslut inte bedöma eller uttala sig i fråga om en företrädarens

straffrättsliga skuld utan endast göra en bedömning av om organisationen visat att den uppfyller demokrativillkoret. Det finns emellertid inget hinder för myndigheten att vid den bedömningen beakta en brottmålsdom som har vunnit laga kraft. Företrädarens namn saknar betydelse i sammanhanget och bör inte anges i beslut om bidrag.

## 8.2 Bevisbörda och beviskrav

**Utredningens bedömning:** Statliga bidrag till det civila samhällets organisationer ska betraktas som en förmån och den ansökande organisation ska därför visa att samtliga villkor för bidraget är uppfyllda.

### *Bevisbördans placering*

Bevisbördan i förvaltningsmål är fördelad mellan parterna. Huvudregeln är att den enskilde har bevisbördan för rättigheter och det allmänna har bevisbördan för skyldigheter (Diesen och Lagerqvist Veloz Roca 2003 s. 62 f. och Lindkvist 2018 s. 249). I förvaltningsmål förekommer också en utredningsbörda vid sidan av bevisbördan. Den innebär att myndigheter har en skyldighet att se till att ett ärende blir utrett i den omfattning som dess beskaffenhet kräver (23 § första stycket förvaltningslagen, jfr 8 § förvaltningsprocesslagen). Det innebär att det är myndigheten som har det yttersta ansvaret för att underlaget i ett ärende är sådant att det leder till ett materiellt riktigt beslut.

Kraven på omfattningen av myndighetens utredningsåtgärder kan variera med hänsyn till ärendets karaktär. Exempelvis behöver en myndighet i praktiken inte vara lika aktiv om ärendet avser en enskilds begäran om att få en förmån av det allmänna, som i ett ärende som avser myndighetens ingripande mot någon enskild (prop. 2016/17:180 s. 308). En enskild part som inleder ett ärende är också skyldig att medverka genom att så långt som möjligt ge in den utredning som parten vill åberopa till stöd för sin framställning (23 § andra stycket förvaltningslagen). Bestämmelsen innebär att den enskilde aktivt ska bidra till utredningen så långt som det är praktiskt möjligt (a. prop. s. 309). Om det behövs ska myndigheten genom

frågor och påpekanden verka för att parten förtydligar eller kompletterar framställningen (23 § tredje stycket förvaltningslagen). Praxis visar att bevisbördan – liksom utredningsansvaret – schematiskt åvilar det allmänna, då ärendet gäller ett eventuellt ingripande mot enskild part, medan det i ärenden där den enskilde söker utverka en förmån från det allmänna åtminstone måste krävas, att den enskilde gör verkliga ansträngningar för att visa att omständigheterna berättigar honom eller henne till den sökta förmånen (SOU 2010:29 s. 407).

Myndigheternas beslut om statliga bidrag till det civila samhället är gynnande förvaltningsbeslut, dvs. statsbidrag är att betrakta som en förmån. Enligt den ovan redovisade huvudregeln har den som ansöker om ett bidrag bevisbördan för att villkoren för bidraget är uppfyllda. De s.k. exkluderingsgrunder som Utredningen om översyn av statens stöd till trossamfund föreslår ska gälla för statens stöd till trossamfundet anses utgöra undantag från ett trossamfunds rätt till stödberättigande. Utredningen föreslår därför en omvänd bevisbörda för demokrativillkoret, dvs. att det är den beslutsfattande myndigheten som ska visa att någon av exkluderingsgrunderna föreligger. Anledningen till den föreslagna ordningen är att stödet till trossamfundet är utformat så att alla registrerade trossamfund som uppfyller de grundläggande formella villkoren, såsom antal betjänade och att verksamheten utövats ett visst antal år, blir stödberättigade. Det ligger därför på myndigheten att bevisa att ett trossamfund agerat i strid med en exkluderingsgrund och därför ska undantas från stödberättigande (SOU 2018:18 s. 349). Det statliga stödet till trossamfund skiljer sig på detta sätt från de flesta andra bidragssystem där organisationer i regel ansöker om bidrag inför varje utlysning.

Statsbidrag till civilsamhället fördelas till en mängd olika organisationer. De individuella villkoren för respektive bidrag utesluter samtidigt flertalet organisationer som t.ex. inte har en verksamhet som är förenlig med syftet för bidraget eller inte har en sådan organisationsform som kan erhålla bidrag enligt en viss förordning. Många statsbidrag fördelas utifrån tillgången på medel för det året och det är vanligt med villkor som anger att myndigheten får prioritera mellan ansökningarna. Bidrag som kan utgå till det civila samhället generellt måste enligt vår mening även fortsättningsvis betraktas som en förmån som inte alla civilsamhällesorganisationer i samtliga fall är berättigade till. En organisation som vid en utlysning får avslag på sin ansökan om bidrag exkluderas inte från bidragsberättigande på det

sätt som är fallet vid det specifika stödet till trossamfunden. Vid en ansökan om statsbidrag är det därför den ansökande organisationen som har bevisbördan för att samtliga bidragsvillkor är uppfyllda. Denna ordning ska gälla även för det demokrativillkor vi föreslår.

I enlighet med huvudregeln om att det allmänna har bevisbördan för skyldigheter ska bevisbördan dock placeras på myndigheten när det kommer till beslut om att stoppa utbetalningar av ett beviljat bidrag eller återkräva ett utbetalat bidrag, t.ex. om det kommit till myndighetens kännedom att en organisation inte uppfyller demokrativillkoret (se kapitel 11 om återkallelse och återkrav).

### *Bevisbördan i tillämpningen*

Det kan vara svårt för en organisation att bevisa att den eller dess företrädare inte agerar på ett sätt som strider mot demokrativillkoret. Det som kan krävas av organisationen är att den till den bidragsgivande myndigheten ger in de handlingar som beskriver organisationen och dess verksamhet, såsom stadgar, verksamhetsberättelse, årsredovisning och verksamhetsplan. Det kan även krävas att organisationen intygar att verksamheten inte strider mot demokrativillkoret, vilket redan i dag är en ordning som tillämpas av några bidragsgivande myndigheter. Organisationen kan därutöver beredas tillfälle att besvara frågan om det finns uppgifter om organisationen, t.ex. i nyhetsmedia, som kan ha betydelse för myndighetens bedömning av organisationens verksamhet i demokratihänseende. En organisation som intygar att verksamheten är förenlig med demokrativillkoret och det inte av ingivna handlingar framgår annat, får antas uppfylla demokrativillkoret.

Den bidragsgivande myndigheten bör, om den anser att det finns skäl till det, göra en utökad granskning av t.ex. organisationens webbplats, förehavanden på sociala medier eller nyhetsartiklar som avser organisationen. Myndigheterna kan också besöka organisationerna eller observera arrangemang som organisationerna anordnar.

Ambitionsnivån måste sättas i relation till bidragets storlek och de resurser som myndigheter har för bidragsgivningen. En omfattande granskning av samtliga organisationer låter sig av resursskäl inte göras och skulle dessutom kunna innebära en onödig inskränkning av organisationernas oberoende och självständighet. I vilka fall det



finns skäl till en utökad granskning och vad granskningen ska omfatta måste avgöras av den bidragsgivande myndigheten utifrån omständigheterna i det enskilda fallet. En utökad granskning kan exempelvis vara påkallad om en organisation inte är känd för myndigheten sedan tidigare eller om myndigheten får information om verksamheten som kan tyda på att den är oförenlig med demokrativillkoret. Det är viktigt att valet av de verksamheter eller organisationer som särskilt ska granskas sker på relevanta och icke-diskriminerande grunder.

Myndigheten måste bedöma trovärdigheten i den information som framkommer. Innan en myndighet fattar beslut i ett ärende ska den som huvudregel underrätta den som är part i ärendet om allt material av betydelse för beslutet och även ge parten tillfälle att yttra sig över materialet. En myndighet som har inhämtat eller tagit emot uppgifter som kan innebära att bidrag inte får lämnas är normalt skyldig att underrätta organisationen om uppgifterna och bereda den tillfälle att bemöta dessa. En organisation som inte kan eller vill bemöta eller förklara en omständighet som utesluter organisationen från bidrag kan bedömas inte ha uppfyllt sin bevisbörda. Myndigheten bör så långt möjligt konkretisera den omständighet eller det agerande som den överväger att lägga organisationen till last med hänsyn till att det kan vara svårt för en organisation att bemöta mer allmänna påståenden om brister i förhållande till demokrativillkoret.

I de fall en utökad granskning är påkallad kan det vara relevant att en bidragsgivande myndighet kontaktar andra myndigheter, kommuner eller organisationer som har kunskap i de frågor som granskas. Uppgiftsutbyte myndigheter emellan kan emellertid förhindras av gällande sekretessreglering. Enligt Utredningen om informationsutbyte vid samverkan mot terrorism har Säkerhetspolisen framfört att befintlig sekretessreglering utgör ett hinder för att uppgifter om föreningar som sökt bidrag lämnas ut till bidragsgivande myndigheter (SOU 2018:65 s. 210). I sitt betänkande skriver utredningen att den aktuella sekretessfrågan skulle kunna utredas av Demokrativillkorsutredningen. Frågan har inte omfattats av våra direktiv och berör dessutom svåra överväganden om skyddet för den enskildes integritet. Enligt vad utredningen fått erfara är dessutom situationer då ett utbyte av sekretessbelagd information kan vara aktuellt mycket ovanliga. Vi har därför inte utrett frågan.

*Beviskrav*

Vilken styrka bevisningen ska ha för att bevisbördan ska anses uppfylld uttrycks med begreppet beviskrav. I förvaltningsmål anses beviskravet ”sannolika skäl” normalt gälla som utgångspunkt. För varje måltyp får avgöras om normalkravet gäller och i vilka situationer ett högre eller lägre beviskrav kan tillämpas (Diesen m.fl. s. 101 f.). Utredningen ser inga skäl till att ett lägre eller högre beviskrav än ”sannolika skäl” ska gälla med avseende på demokrativillkoret, varför det beviskravet ska gälla såväl vid beslut om bidrag som vid beslut om återkrav av bidrag.

## 9 Regleringen av demokrativillkoret

### 9.1 Utredningens förslag till reglering

Utredningen gör i kapitel 7 bedömningen att det är nödvändigt att ställa demokrativillkor för att säkerställa att statliga bidrag lämnas till verksamheter som är förenliga med samhällets grundläggande värderingar. I kapitel 8 lämnar vi ett förslag till utformning av ett demokrativillkor för verksamheten. I detta kapitel redogör utredningen för hur demokrativillkoret ska regleras.

#### 9.1.1 Demokrativillkor i statsbidragsförordningar

**Utredningens förslag:** Ett likalydande demokrativillkor för verksamheten införs i de statsbidragsförordningar som huvudsakligen riktar sig till det civila samhällets organisationer.

En fråga som utredningen har behövt ta ställning till är hur det demokrativillkor som utredningen föreslår ska regleras i författning. Som bekant regleras den statliga bidragsgivningen till det civila samhällets organisationer i dag i huvudsak genom cirka 80 förordningar. Statsbidrag till det civila samhällets organisationer utgår emellertid även genom regleringsbrev, särskilda regeringsbeslut och avtal (se avsnitt 4.2.5). Ett likalydande demokrativillkor som införs i samtliga nu gällande statsbidragsförordningar kommer alltså inte att gälla vid all statlig bidragsgivning till det civila samhällets organisationer. Förslaget säkerställer därmed inte fullt ut att statsbidrag endast lämnas till verksamheter som är förenliga med samhällets grundläggande värderingar.

Utredningen har därför övervägt om ett demokrativillkor för verksamheten i stället ska regleras i lag och gälla generellt vid statlig

bidragsgivning till organisationer inom det civila samhället. En reglering i lag skulle bättre säkerställa villkorets enhetlighet och varaktighet över tid. Ytterligare motiv för en lagreglering är att de förarbeten som föregår en lagstiftning kan bidra med vägledning vid tillämpningen, som i nuläget är problematisk för de bidragsgivande myndigheterna. Vägledande motivuttalanden skulle i förlängningen kunna resultera i en mer enhetlig tillämpning av demokrativillkor hos myndigheterna och därmed en ökad rättssäkerhet. Ställningstagandet att statliga bidrag till det civila samhället endast får lämnas till organisationer som har en verksamhet som är förenlig med samhällets grundläggande värderingar är därtill principiellt viktigt och en reglering i lag är en tydlig markering från normgivaren av frågans tyngd.

En sådan lag skulle dock inte kunna omfatta samtliga de villkor som en organisation måste uppfylla för att beviljas ett visst statsbidrag. En påtaglig nackdel med att införa en lag som enbart innehåller demokrativillkor är därför att de bidragsgivande myndigheterna vid tillämpningen behöver förhålla sig till bidragsvillkor i två författningar. En organisation måste för att erhålla bidrag uppfylla dels demokrativillkor i lagen, dels de villkor som följer av respektive bidragsförordning. För att tydliggöra att det inte är tillräckligt att villkoren i respektive förordning uppfylls för att bidrag ska beviljas skulle en hänvisning till villkoret i lagen behöva göras i samtliga nu gällande och framtida statsbidragsförordningar. Eftersom en sökande organisation måste uppfylla såväl demokrativillkor i lagen som villkor i den aktuella förordningen så behöver förordningarnas bestämmelser om återbetalningsskyldighet och återkrav omfatta båda regelverken.

Den statliga bidragsgivningen till det civila samhället omfattas av regeringens primärområde, dvs. det område där regeringen utan delegering får meddela föreskrifter. En reglering i lag förutsätter därför dessutom att regeringen lämnar ifrån sig en del av sitt primära normgivningsområde till riksdagen. Det föreslagna demokrativillkoret avser enbart organisationens verksamhet. Endast en mycket begränsad del av normgivningen avseende statsbidrag skulle alltså överlämnas till riksdagen varför det kan ifrågasättas om ett överlämnande är motiverat. Sammantaget anser utredningen att övervägande skäl talar mot att ett demokrativillkor för verksamheten regleras i lag.

Den beskrivna nackdelen att de bidragsgivande myndigheterna vid tillämpningen skulle behöva förhålla sig till bidragsvillkor i flera författningar skulle också uppstå om demokrativillkoret regleras i en

generellt gällande förordning om demokrativillkor. En hänvisning till den generella förordningen skulle även behöva införas i de respektive statsbidragsförordningarna för att synliggöra att demokrativillkor måste uppfyllas tillsammans med övriga villkor i specialförfattningen. Det förhållandet att en generell förordning ska tillämpas när en specialförordning är tillämplig skulle även kunna leda till normkonflikter eftersom de befinner sig på samma nivå i normhierarkin. Att endast reglera demokrativillkoret i en generell förordning framstår därför av dessa anledningar inte heller som ett lämpligt alternativ.

Utredningens sammantagna bedömning är att demokrativillkor för verksamheten lämpligast regleras i det befintliga regelverket för bidrag och föreslår därför att demokrativillkor ska införas i de förordningar som avser statsbidrag till de civila samhällets organisationer.

### *Avgränsningar*

Vissa statliga stöd till det civila samhället regleras i lag. Staten fördelar bl.a. stöd till politiska partier och till riksdagspartiernas kvinnoorganisationer med stöd av lagen (1972:625) om statligt stöd till politiska partier respektive lagen (2010:473) om statligt stöd till riksdagspartiernas kvinnoorganisationer. Partistödet fördelas av Partibidragsnämnden som är en myndighet under riksdagen och kan därmed inte omfattas av regeringens föreskrift (8 kap. 7 § regeringsformen). Även stödet till trossamfunden och stöd ur Allmänna arvsfonden regleras i lag. Dessa stöd har varit föremål för särskilda utredningar som har föreslagit demokrativillkor för respektive stöd, varför de inte omfattas av utredningens förslag.

Stödet till medier fördelas med stöd av presstödsförordningen (1990:524) och mediestödsförordningen (2018:2053). När det gäller presstödsförordningen har regeringen nyligen intagit ståndpunkten att ett demokratikriterium för mediestöd inte i nuläget bör införas utifrån den principiella utgångspunkten att det allmänna inte på förhand bör blanda sig i mediers innehåll från värdegrundsperspektiv (prop. 2017/18:154 s. 27 f., se också avsnitt 5.3.6). Utredningen föreslår därför inte att demokrativillkor införs i presstödsförordningen eller mediestödsförordningen.

Ett flertal statsbidrag har i princip uteslutande civilsamhällesorganisationer som bidragsmottagare. Det gäller bl.a. bidrag till folk-

bildningen, idrotten, folkhälsan och det sociala området samt bidrag till ungdoms-, handikapp- och pensionärsorganisationer. Av de cirka 80 statsbidragsförordningar som utredningen har identifierat för statsbidrag till det civila samhällets organisationer är det dock ett antal förordningar som i huvudsak har andra bidragsmottagare än sådana organisationer. Det är förordningar som avser bidrag för viss verksamhet eller vissa åtgärder, men som har en vid mottagarkrets. Det gäller t.ex. för bidrag inom konst- och kulturområdet, skol- och utbildningsområdet samt miljö- och naturvård. Bidragen riktar sig inte specifikt till civilsamhällesorganisationer utan till alla som t.ex. vårdar en kulturmiljö, bedriver en utställningsverksamhet eller är huvudman för skolan. Bidragmottagare är i de fallen även t.ex. enskilda, aktiebolag, kommuner eller regioner. Även om förordningarna inte utesluter att även en civilsamhällesorganisation skulle kunna komma i fråga för bidrag så är det inte huvudsakligen fråga om bidragsgivning till civilsamhället.

Det är ett omfattande uppdrag att införa demokrativillkor, och de övriga författningsändringar som utredningen föreslår (se avsnitt 11.5), i samtliga de identifierade förordningarna. Utredningen har därför avgränsat sig till att föreslå författningsändringar i de förordningar som huvudsakligen riktar sig till organisationer inom det civila samhället och som redovisas i tabell 9.1. För övriga förordningar, som inte huvudsakligen avser bidragsgivning till civilsamhället, föreslår utredningen inte att ett demokrativillkor införs. Behovet av demokrativillkor och vilka aktörer som i så fall ska omfattas av villkoret kan för dessa förordningar behöva övervägas närmare. Detsamma gäller för bidrag enligt förordningen (1989:891) om statsbidrag till enskild väghållning som ofta lämnas till samfällighetsföreningar, vilka är att betrakta som civilsamhällesorganisationer. Organiseringen av sådana samfällighetsföreningar är dock formaliserad i lag och kopplad till de i gemensamhetsanläggningen ingående fastigheterna. Bidraget riktar sig därutöver till enskilda vägar oavsett vem som är väghållare.

Det finns dock inte något som hindrar att det föreslagna demokrativillkoret införs även i statsbidragsförordningar som inte huvudsakligen riktar sig till civilsamhällesorganisationer. Exempel på förordningar där demokrativillkor skulle kunna övervägas för en civilsamhällesorganisation som ansöker om bidrag redovisas i tabell 9.2. Vidare

bör demokrativillkoret kontinuerligt införas i nya förordningar som avser statsbidrag till civilsamhällets organisationer.

**Tabell 9.1 Statsbidragsförordningar i vilka demokrativillkoret föreslås införas**

Bidragsgivare	Förordning
Arbetsförmedlingen	Förordning (2015:848) om statsbidrag för särskilda främjande- och utvecklingsinsatser i syfte att påskynda nyanlända invandrarers etablering på arbetsmarknaden
Boverket (Samlingslokaldelegationen)	Förordning (2016:1367) om statsbidrag till allmänna samlingslokaler
Delegationen mot segregation	Förordning (2018:119) om statsbidrag till ideella föreningar och stiftelser för att minska och motverka segregation
Filminstitutet	Förordningen (2016:989) om statsbidrag till film
Folkbildningsrådet och SISU Idrottsutbildarna	Förordning (2015:218) om statsbidrag till folkbildningen Förordning (2015:521) om statsbidrag till särskilda folkbildningsinsatser för asylsökande och vissa nyanlända invandrare
Folkhälsomyndigheten	Förordning (2006:93) om statsbidrag till verksamhet inriktad mot hiv/aids och vissa andra smittsamma sjukdomar Förordning (2015:456) om statsbidrag till organisationer som bedriver förebyggande arbete för att minska tobaksbruket eller verksamhet mot överdrivet spelande Förordning (2017:811) om statsbidrag till telefon- och webbaserade stödinsatser inom områdena alkohol, tobak och spel om pengar Förordning (2018:596) om statsbidrag till regionala och lokala ideella organisationer vars verksamhet är inriktad mot hiv/aids och vissa andra smittsamma sjukdomar
Försvarsmakten	Förordning (1994:524) om frivillig försvarsverksamhet Förordning (2013:880) om statsbidrag till organisationer som stöder veteransoldater och deras anhöriga
Institutet för språk och folkminnen	Förordning (2010:21) om statsbidrag för insatser till stöd för de nationella minoritetsspråken
Jämställdhetsmyndigheten	Förordning (2005:1089) om statsbidrag för kvinnors organisering Förordning (2006:390) om statsbidrag till jämställdhetsprojekt
Kammarkollegiet	Förordning (2018:1533) om statsbidrag för säkerhetshöjande åtgärder till organisationer inom det civila samhället
Konsumentverket	Förordning (2007:954) om statsbidrag till organisationer på konsumentområdet
Kriminalvården	Förordning (2002:954) om statsbidrag till vissa organisationer inom kriminalvårdens område
Kulturrådet	Förordning (1982:502) om statsbidrag till konstantverkskooperativ Förordning (1998:1368) om statsbidrag till vissa utställare inom bild- och formområdet Förordning (2012:517) om statsbidrag till kulturella ändamål
Länsstyrelserna	Förordning (2016:1364) om statsbidrag till verksamheter för asylsökande m.fl.
Länsstyrelsen i Stockholms län	Förordning (2005:765) om statsbidrag för nationella minoriteter
Myndigheten för familjerätt och föräldraskapsstöd	Förordning (2008:1239) om statsbidrag till auktoriserade adoptions-sammanslutningar och till riksorganisationer för adopterade

Bidragsgivare	Förordning
Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällsfrågor	Förordning (2002:989) om statligt stöd för verksamhet som förebygger och motverkar diskriminering Förordning (2008:62) om statsbidrag till verksamheter mot rasism och liknande former av intolerans Förordning (2008:63) om statsbidrag till organisationer bildade på etnisk grund Förordning (2008:349) om statsbidrag till organisationer för homo- sexuella, bisexuella, transsexuella eller personer med könsöverskridande identitet eller uttryck Förordning (2011:65) om statsbidrag till barn- och ungdoms- organisationer Förordning (2011:1508) om statsbidrag för verksamhet som värnar demokratin Förordning (2012:409) om statsbidrag för verksamhet som belyser EU:s framtidsfrågor Förordning (2016:840) om statsbidrag för hälsofrämjande insatser riktade till romer Förordning (2018:32) om statsbidrag för insatser som motverkar hot och hat i det offentliga samtalet
Myndigheten för yrkes- högskolan	Förordning (2012:140) om statsbidrag för viss utbildning som rör tolkning och teckenspråk
Riksantikvarieämbetet	Förordning (2014:108) om statsbidrag till ideella organisationer inom kulturmiljöområdet Förordning (2017:628) om statsbidrag till kulturarvsarbete
Riksidrottsförbundet	Förordning (1999:1177) om statsbidrag till idrottsverksamhet
Skolverket	Förordning (1998:1636) om vissa statsbidrag för utveckling av skol- väsendet Förordning (2011:192) om statsbidrag för entreprenörskap i skolan Förordning (2014:144) om statsbidrag för hjälp med läxor eller annat skolarbete utanför ordinarie undervisningstid Förordning (2014:375) om statsbidrag för utveckling av lärande på arbetsplatser och regionala stödfunktioner för yrkesutbildning
Socialstyrelsen	Förordning (2000:7) om statsbidrag till handikapporganisationer Förordning (2003:752) om statsbidrag till pensionsorganisationer Förordning (2009:955) om statsbidrag till vissa juridiska personer som tillhandahåller meningsfull sysselsättning till personer med psykisk funktionsnedsättning Förordning (2011:1062) om statsbidrag till vissa organisationer inom det sociala området m.m. Förordning (2011:1151) om statsbidrag till organisationer som stödjer dem som vårdar och hjälper någon närstående Förordning (2012:316) om statsbidrag för viss verksamhet på funktionshindersområdet Förordning (2015:454) om statsbidrag till kvinno- och tjejjourer Förordning (2015:553) om statsbidrag till informatörsverksamhet som rör psykisk ohälsa och psykiska funktionsnedsättningar
Statens musikverk	Förordning (2010:1921) om statsbidrag till musiklivet
Svenskt Friluftsliv	Förordning (2010:2008) om statsbidrag till friluftsförbund
Tillväxtverket	Förordning (2001:1194) om statsbidrag till kooperativ utveckling m.m.



**Tabell 9.2 Statsbidragsförordningar som inte huvudsakligen avser bidrag till civilsamhällesorganisationer**

Bidragsgivare	Förordning
Arbetsförmedlingen	Förordning (2000:634) om arbetsmarknadspolitiska program
Boverket (Samlingslokaldelagationen)	Förordning (1990:573) om stöd till vissa icke-statliga kulturlokaler
Brottsoffermyndigheten	Förordning (1994:426) om brottsofferfond
Filminstitutet	Förordning (2011:1053) om statsbidrag för digitalisering av biografier
Jordbruksverket	Förordning (2015:406) om stöd för landsbygdsutvecklingsåtgärder Förordning (2018:1500) om stöd för åtgärder inom ramen för livsmedelsstrategin
Konstnärsnämnden	Förordning (2011:317) om statsbidrag till nyskapande kultur
Kulturrådet	Förordning (1998:1370) om statligt utrustningsbidrag till kollektivverkstäder Förordning (2007:1435) om statsbidrag till internationellt utbyte och samarbete på litteraturområdet Förordning (2010:1058) om statsbidrag till litteratur, kulturtidskrifter och läsrämjande insatser Förordning (2012:516) om statsbidrag till det fria kulturlivet inom teater-, dans- och musikområdet
Myndigheten för yrkes- högskolan	Förordning (2013:871) om stöd för konst- och kulturutbildningar och vissa andra utbildningar
Naturvårdsverket	Förordning (2015: 517) om stöd till lokala klimatinvesteringar Förordning (2018:496) om statligt stöd för att minska utsläpp av mikroplaster till vattenmiljön
Riksarkivet	Förordning (2007:1368) om statsbidrag till enskilda arkiv
Rådet för Europeiska socialfonden i Sverige	Förordning (2014:1374) om förvaltning av fonden för europeiskt bistånd till dem som har det sämst ställt
Skolverket	Förordning (2017:623) om försöksverksamhet med branschskolor och statsbidrag till vissa huvudmän
Socialstyrelsen	Förordning (1994:950) om statsbidrag till handikapporganisationernas rekreationsanläggningar
Specialpedagogiska myndigheten	Förordning (1991:931) om statsbidrag till särskilda insatser på skolområdet Förordning (2011:1163) om statsbidrag för särskilt utbildningsstöd
Statens maritima och transporthistoriska museer	Förordning (2011:1565) om statsbidrag till kostnader för vård av kulturhistoriskt värdefulla fartyg Förordning (2013:1007) om statsbidrag till försvarshistoriska museiverksamheter
Tillväxtverket	Förordning (1998:996) om sysselsättningsbidrag Förordning (2003:596) om bidrag för projektverksamhet inom den regionala tillväxtpolitiken
Trafikverket	Förordning (1989:891) om statsbidrag till enskild vägghållning Förordning (2015:141) om stöd till enskilda vägar med anledning av branden i Västmanlands län sommaren 2014 Förordning (2019:12) om stöd till åtgärder efter skogsbränder i Dalarnas, Gävleborgs och Jämtlands län

### 9.1.2 En särskild förordning om demokrativillkor för statlig bidragsgivning

**Utredningens förslag:** En särskild förordning om demokrativillkor införs som ska tillämpas vid statlig bidragsgivning till organisationer inom det civila samhället.

Förordningen ska gälla när statsbidrag fördelas på annat sätt än med tillämpning av lag eller förordning.

Om staten fullt ut ska kunna säkerställa att statliga bidrag lämnas till verksamheter som är förenliga med samhällets grundläggande värderingar bör demokrativillkor för verksamheten ställas vid all statlig bidragsgivning till organisationer inom det civila samhället, dvs. även för bidrag som lämnas utan stöd av en särskild författning för bidraget, t.ex. med stöd av regleringsbrev, i särskilda regeringsbeslut eller avtal. Utredningen föreslår därför att ett demokrativillkor, likalydande med det som föreslås införas i de olika statsbidragsförordningarna, även ska regleras i en ny särskild förordning om demokrativillkor vid statlig bidragsgivning. Vad utredningen anfört i kapitel 8 gäller alltså även vid tillämpningen av denna förordning.

#### *Tillämpningsområdet*

Förordningen föreslås gälla för förvaltningsmyndigheter under regeringen och för enskilda organ till vilka uppgiften att fördela statsbidrag har överlämnats. Förordningen ska tillämpas när sådana myndigheter och organ fördelar statliga bidrag till organisationer inom det civila samhället på annat sätt än med tillämpning av lag eller förordning, t.ex. med stöd av regleringsbrev, särskilda regeringsbeslut eller avtal. Förordningen gäller alltså inte när fördelningen av ett bidrag har reglerats i en lag eller förordning och bidrag beslutas med stöd av den författningen. Utredningen bedömer att det inte finns någon större risk för att berörda myndigheter och organ inte uppmärksammar förordningens existens. För att undvika eventuella sådana förbiseenden skulle en upplysning om förekomsten av förordningen kunna lämnas i de regleringsbrev och regeringsbeslut där myndigheter eller organ ges uppdrag att besluta om bidrag till civilsamhällesorganisationer.

Regeringen och Regeringskansliet, som är en förvaltningsmyndighet under regeringen, fattar i vissa fall beslut om bidrag direkt till bl.a. föreningar, stiftelser och andra organisationer. Även vid sådan bidragsgivning till civilsamhället anser utredningen att demokrativillkor bör ställas. Vid regeringens och Regeringskansliets bidragsgivning tillämpas bl.a. *Vägledning för bidrag* beslutad den 27 juni 2014, FA2014/850/FCK, *Utrikesdepartementets vägledning för bidrag* 2016-09-09 och *Villkor för bidrag* Version 2014:1. Utredningen bedömer att ett demokrativillkor för regeringens och Regeringskansliets bidragsgivning till organisationer inom det civila samhället lämpligast regleras i regeringens och Regeringskansliets befintliga regelverk som avser bidragsgivning. Förordningen föreslås därför inte omfatta regeringen eller Regeringskansliet.

Det civila samhället beskrivs i propositionen *En politik för det civila samhället* som ”en arena, skild från staten, marknaden och det enskilda hushållet, där människor, grupper och organisationer agerar tillsammans för gemensamma intressen” (prop. 2009/10:55 s. 28). Detta begrepp används i propositionen som ett samlingsnamn på associationerna inom det civila samhället. Med det civila samhällets organisationer avses här alla organisationer som är organiserade utanför offentlig sektor och näringsliv, som inte är vinstdrivande och som har någon form av oegennyttigt uppdrag. Vidare framgår att begreppet inte är begränsande eller exkluderande och att det civila samhället är ett uttryck som de aktörer som det i första hand är fråga om anser sig tillhöra (a. prop. s. 30 och 46). Begreppet ”organisationer inom det civila samhället” används i förordningen (2018:1533) om statsbidrag för säkerhetshöjande åtgärder till organisationer inom det civila samhället. Begreppet definieras inte i författningen. I Ds 2018:4 *En ny stödordning för säkerhetshöjande åtgärder inom det civila samhället* som utgör underlag för förordningen anges att begreppet ”det civila samhällets organisationer” i promemorian ska förstås på samma sätt som i propositionen (a.a. s. 20). Även i den förordning om demokrativillkor för statsbidrag till organisationer inom det civila samhället som utredningen föreslår ska begreppet organisationer inom det civila samhället förstås på samma sätt som i propositionen.

Organisationer inom det civila samhället definieras alltså i förordningen som organisationer som är organiserade utanför offentlig sektor och näringsliv, som inte är vinstdrivande och som har någon form av oegennyttigt uppdrag. Definitionen omfattar således de vanligaste

organisationerna inom det civila samhället såsom ideella föreningar, registrerade trossamfund, stiftelser, ekonomiska föreningar, aktieföretag med särskild vinstutdelningsbegränsning samt samfälligheter och samfällighetsföreningar. Med organisationer inom det civila samhället avses i sammanhanget organisationer som är organiserade i Sverige och inte organisationer i andra länder.

## 9.2 Demokrativillkor i kommuner och regioner

**Utredningens bedömning:** Det finns goda skäl för kommuner och regioner att utveckla tydliga och likalydande demokrativillkor.

Bidragsgivning till civilsamhället är en verksamhet som är frivillig för kommuner och regioner. De kan besluta om vilka bidrag som de väljer att fördela och utformar själva villkoren för dessa. Detta är en del av den kommunala självstyrelsen, vilken inte bör inskränkas utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till de ändamål som förordats i 14 kap. 2 och 3 §§ regeringsformen). Bidragsgivningen i kommuner och regioner skiljer sig till viss del också mot bidragsgivningen på statlig nivå då kommuner ofta ger stöd till föreningar och organisationer som endast verkar på den egna orten. De demokrativillkor som föreslås gälla för den statliga bidragsgivningen behöver därför inte nödvändigtvis tillämpas i den kommunala.

Däremot är motiven för att ställa demokrativillkor, vilka utredningen redogör för i avsnitt 7.3, desamma i den kommunala bidragsgivningen som i den statliga. Kommuner och regioner är del av det allmänna och bör inte fördela bidrag till verksamheter som står i strid med samhällets grundläggande värderingar. Att ställa demokrativillkor i den kommunala bidragsgivningen är på samma sätt som i den statliga bidragsgivningen en fråga om legitimiteten för bidragssystemet. Vidare har det betydelse för rättssäkerheten att de demokrativillkor som ställs i kommunernas och regionernas bidragsgivning är tydliga. Det skapar bättre förutsättningar för att bedöma lika fall lika och bidrar därmed till ökad enhetlighet i beslutsfattandet. Det finns därför goda skäl för kommuner och regioner att utveckla tydliga demokrativillkor.

Det finns också fler skäl till varför kommuner och regioner bör ställa likalydande demokrativillkor samt att dessa villkor i så stor utsträckning som möjligt är desamma som de som gäller för den statliga bidragsgivningen. Det skulle skapa förutsättningar för att det utvecklas en gemensam praxis i tillämpningen av demokrativillkoren i såväl den statliga som den kommunala bidragsgivningen. Därmed skulle olika bidragsansökningar kunna få en likartad hantering av stat, kommun och region. Det skulle också innebära att det stödmaterial som utredningen föreslår att en myndighet ska utveckla för den statliga bidragsgivningen kan användas i kommuner och regioner (se avsnitt 10.3.2). Vidare skulle det skapa bättre förutsättningar för erfarenhets- och informationsutbytet mellan kommuner och regioner. Gemensamma och likalydande demokrativillkor i den kommunala och statliga bidragsgivningen skulle också underlätta för det civila samhällets organisationer som därmed skulle veta vad som förväntas av dem oavsett vilken del av det offentliga som fördelar bidraget.

Mot denna bakgrund finns det skäl för kommuner och regioner att verka för att tydliga och likalydande demokrativillkor ställs i den kommunala bidragsgivningen gällande såväl demokratisk uppbyggnad som organisationens verksamhet. Utgångspunkten för ett sådant demokrativillkor kan vara det som utredningen föreslår för den statliga bidragsgivningen.



# 10 Stöd och samverkan i tillämpningen av demokrativillkoret

## 10.1 Utredningsuppdraget

Av direktiven framgår att det är av vikt att myndigheternas tillämpning av demokrativillkoret underlättas. Utredningen ska därför överväga om organisatoriska förändringar inom myndigheter kan bidra till att öka rättssäkerheten i tillämpningen. Därutöver ska utredningen överväga hur samverkan och erfarenhetsutbyte mellan bidragsgivande myndigheter kan utvecklas. Utredningen ska också överväga om det finns behov av utbildning för de bidragsutbetalande myndigheterna för att säkerställa att de har de verktyg och förutsättningar som bedöms nödvändiga för att kunna tillämpa ett nytt demokrativillkor.

## 10.2 Organiseringen av bidragsgivningen

### 10.2.1 Bidragshanteringen skiljer sig åt mellan bidragsgivarna

Av kapitel 6 framgår att bidragsgivningen skiljer sig åt mellan de myndigheter och organisationer som har till uppgift att fördela bidrag. Det är t.ex. skillnader i vilka bidragsformer och hur stora bidragsbelopp som fördelas samt hur resurskrävande bidragsgivningen är. Detta påverkar i sin tur organiseringen av bidragsgivningen inom myndigheterna. Myndigheter med en omfattande bidragsgivning såsom Socialstyrelsen, Skolverket och Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällsfrågor (MUCF) har ofta en särskild enhet för bidragsgivning. Andra myndigheter har inte särskilda bidragsenheter utan bidragsgivningen är organiserad under sakenheter eller är en

uppgift vid sidan av andra uppdrag. Bidragsbesluten fattas i regel av den berörda tjänstemannen eller av en enhets- eller avdelningschef. Ett av de avslagsbeslut som MUCF har fattat med tillämpning av nuvarande demokrativillkor har beslutats av myndighetschefen.

Folkbildningsrådet, Riksidrottsförbundet, SISU Idrottsutbildarna och Svenskt Friluftsliv, som fördelar bidrag i myndighets ställe, styrs alla av styrelser och verksamheten leds av styrelsens ordförande eller en generalsekreterare. I övrigt skiljer sig dessa organisationers bidragshantering inte nämnvärt från myndigheternas. I kapitlet avses med ”myndigheter” såväl statliga myndigheter som de organisationer som har i uppgift att fördela statsbidrag.

### **10.2.2 Samverkan mellan myndigheter i frågor om bidragsgivning**

#### *Omfattningen av samverkan*

Utredningen har i en enkät till de bidragsgivande myndigheterna ställt frågor om hur de samverkar med andra myndigheter. De flesta myndigheter har svarat att de samverkar med andra myndigheter i frågor om bidragsgivning. Endast ett fåtal uppger att de inte har någon samverkan alls.

Det är vanligt att myndigheter samverkar i olika nätverk som rör enskilda sakfrågor. En del myndigheter uppger att samverkan sker inom ramen för det formella myndighetsnätverk som upprättats för civilsamhällesfrågor. Myndighetsnätverket samordnas av MUCF och ingår i myndighetens kärnuppdrag att främja samverkan mellan statliga myndigheter (se förordningen [2018:1425] med instruktion för Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor). Syftet med myndighetsnätverket, som samlar 27 myndigheter, är att utbyta kunskap och utveckla myndigheternas arbete inom politiken för det civila samhället. De flesta av dessa myndigheter medverkar också i det nätverk för bidragsgivande myndigheter som beskrivs närmare nedan.

Myndigheter som verkar inom samma sakområden – t.ex. MUCF och Arvsfondsdelegationen, Institutet för språk och folkminnen och Riksantikvarieämbetet samt Sida och utlandsmyndigheterna – tenderar att ha en närmare samverkan i frågor om bidragsgivningen. Bidrags-



givande myndigheter kontaktar ofta andra myndigheter i olika sakfrågor, t.ex. Skatteverket för stöd i skattefrågor, Centrala studiestödsnämnden när det gäller studiestödsfrågor och Kammarkollegiet eller Myndigheten för stöd till trossamfund i frågor rörande trossamfund. Av vissa förordningar framgår det också att samverkan med annan myndighet ska ske innan bidragsbeslut, t.ex. ska Folkhälsomyndigheten höra Socialstyrelsen enligt förordningen (2006:93) om statsbidrag till verksamhet inriktad mot hiv/aids och vissa andra smittsamma sjukdomar.

Samverkan sker i form av erfarenhets- och informationsutbyte rörande ansökningsformalia, prövning och granskning samt uppgifter om organisationers ansökningar. I övrigt sker samverkan ofta spontant över telefon eller e-post och kan syfta till att få särskilda upplysningar om en organisation eller verksamhet. Det kan även handla om att kontrollera uppgifter för att undvika att det sker finansiering från två myndigheter till samma organisation för samma verksamhet.

### *Nätverket för bidragsgivande myndigheter*

Sedan 1997 har det funnits ett nätverk för bidragsgivande myndigheter för erfarenhets- och informationsutbyte. I dag ingår de flesta myndigheter som fördelar statsbidrag till det civila samhällets organisationer i nätverket. Nätverket samlar tjänstemän inom olika myndigheter som arbetar med bidragsfrågor och har, utan något formellt uppdrag, möten två gånger per år. Värdskapet för nätverket roterar mellan myndigheterna och representanterna från den myndighet som är värd ansvarar för inbjudan. Vid mötena har exempelvis utvärdering av projekt, EU-bidrag, jämställd bidragsgivning, ändamålskontroll av bidrag och demokratifrågor diskuterats. Förutom erfarenhetsutbyte har nätverkets målsättning varit att samordna information om olika bidragsmöjligheter till det civila samhället. På ett initiativ som uppkommit genom nätverket har t.ex. en samlad broschyr om statlig bidragsgivning tagits fram. Nätverket har också deltagit vid framställningen av Ekonomistyrningsverkets vägledning *Att ge statligt stöd till civila samhällets organisationer* (ESV 2015:43).

De flesta bidragsgivande myndigheter uppger att nätverket fyller en viktig funktion. Det ger dem möjligheter att diskutera olika aspekter av bidragsgivningen och att på handläggarnivå dela erfarenheter

och nyheter med varandra. Nätverket ger möjligheter att få inblick i varandras rutiner och arbetssätt. Aktuella frågor om bidragsgivning kan tas upp. I viss mån kan nätverket också bidra till en gemensam praxis och en likartad bidragshantering.

### *Myndigheternas behov av samverkan*

Myndigheterna värdesätter samverkan med andra myndigheter när det gäller bidragshanteringen till det civila samhället. Flera anser att nätverket för bidragsgivande myndigheter bör utvecklas och formaliseras. Nätverket skulle kunna användas inte bara för erfarenhets- och informationsutbyte utan också för att sprida positiva exempel om projekt eller arbetssätt. Vissa myndigheter som fördelar medel till specifika målgrupper, såsom miljö- och försvarsorganisationer, uttrycker dock inte samma behov av samverkan.

Några myndigheter anser att samverkan kan skapa förutsättningar för bidragsgivarna att utforma likalydande villkor och göra en enhetlig bedömning av ansökningar. Det finns behov av en samsyn kring tolkning av olika begrepp såsom demokrati, liksom av att skapa en gemensam praxis för granskning av ansökningar. Dessa behov skulle enligt myndigheterna kunna tillgodoses genom ökad samverkan. En synkronisering mellan myndigheters bidragsgivning anses viktig för att uppnå en rättssäker hantering. Det finns ett behov av ett ökat utbyte av information som kan vara relevant för att bedöma om en organisation uppfyller demokrativillkoret. Samverkan anses också vara en metod för att undvika att en organisation får bidrag från flera myndigheter för samma verksamhet och för att upptäcka eventuella oegentligheter i ansökningarna.

Av utredningens enkät och av samråden framgår att några myndigheter föreslår att en slags stödfunktion upprättas. Det finns bl.a. behov av juridiskt stöd för tolkning av bidragsförordningar i samband med granskning och bedömning av ansökningar. En stödfunktion som alla myndigheter skulle kunna använda sig av kan förenkla bidragsgivningen genom att ta fram föreskrifter, allmänna råd och riktlinjer. Andra anser enbart att samverkan bör formaliseras och utvecklas genom att en myndighet får i uppdrag att ansvara för att erfarenhetsutbyte sker och verka för att utveckla samverkan i bidragsgivningen.

Några myndigheter föreslår att en gemensam databas med information om ansökningar och beviljade bidrag upprättas. En sådan skulle underlätta bidragshanteringen och säkra att dubbelfinansiering inte sker. En ökad myndighetssamverkan bör också kunna ske kring digitaliseringen av bidragshanteringen. En sådan digitalisering skulle förenkla bidragsgivningen och utbytet av information mellan myndigheter.

### 10.2.3 Utbildningsbehovet i bidragsgivningen

Utredningen har i samråden och i enkäten till de bidragsgivande myndigheterna frågat om det finns ett utbildningsbehov i bidragsgivning. Frågan har särskilt gällt utbildningar avseende tolkningen och tillämpningen av ett demokrativillkor. Någon entydig bild av myndigheternas utbildningsbehov i bidragsfrågor har inte framkommit. De flesta anser att det finns ett behov av myndighetsövergripande utbildningar. Sådana skulle kunna bidra till att handläggare i större utsträckning utvecklar en gemensam praxis och enhetlig tillämpning. Några myndigheter menar att utbildning skulle kunna bidra till att klargöra hur förordningar ska tolkas, hur processer för uppföljning och granskning bör genomföras samt hur myndigheten kan gå till väga vid misstanke om att oegentligheter förekommer. Andra menar att det kan finnas ett värde i att gemensam utbildning erbjuds nya bidragshandläggare avseende t.ex. skatteregler, associationsformer, statsstöds- och upphandlingsregler, revision, ekonomisk redovisning och effektrevisning.

Vissa myndigheter arrangerar redan i dag särskilda utbildningar av sina handläggare. I dessa utbildningar saknas dock ett särskilt fokus på frågor som rör tillämpningen av demokrativillkor. Det framförs att en gemensam utbildning skulle kunna erbjudas som en påbyggnad av myndigheternas interna utbildning och att det kan finnas ett värde i att arrangera fördjupningsutbildningar med särskilda teman.

## 10.3 Utredningens bedömning och förslag rörande stöd och samverkan

### 10.3.1 Ett behov av stöd och stärkt samverkan

**Utredningens bedömning:** De bidragsgivande myndigheterna har ett behov av stöd i tillämpningen av demokrativillkor. Samverkan mellan myndigheterna bör stärkas och utvecklas.

Enligt direktiven ska utredningen överväga om organisatoriska förändringar inom myndigheterna kan bidra till att öka rättssäkerheten i tillämpningen av demokrativillkoret. Det framgår inte helt klart vad som avses med organisatoriska förändringar. Utredningen kan konstatera att hur bidragsgivningen organiseras skiljer sig åt mellan myndigheterna beroende på bidragsgivningens omfattning och vilken typ av bidrag som fördelas. Bidragsgivningens organisering beror också på vilka andra verksamheter som en myndighet är ansvarig för. Mot denna bakgrund finns det inte förutsättningar för att utforma en generell modell för hur bidragsgivningen bör organiseras inom myndigheterna.

Det har däremot framkommit i utredningens samråd att de bidragsgivande myndigheterna anser att gällande demokrativillkor är svåra att tolka och tillämpa. Myndigheterna är osäkra på vilket underlag som ska begäras in och hur underlaget ska bedömas (se avsnitt 6.2.2). Såsom framgår av avsnitt 10.2.2 är det flera myndigheter som ser ett behov av att skapa en gemensam praxis för granskning av ansökningar och som efterfrågar en samsyn kring tolkning av begrepp såsom demokrati. Några anser att det finns ett behov av juridiskt stöd i bidragshanteringen och efterfrågar föreskrifter, allmänna råd eller riktlinjer. Flera myndigheter efterfrågar utbildning och anser att samverkan mellan bidragsgivande myndigheter bör stärkas och utvecklas.

#### *Förslag i Statskontorets myndighetsanalys av MUCF*

Statskontoret gjorde under 2017 en särskild myndighetsanalys av MUCF i vilken bl.a. tillämpningen av demokrativillkoren i bidragsgivningen analyseras (se avsnitt 6.2.2). I rapporten ges två förslag till

organisatoriska förändringar i bidragsgivningen som skulle kunna öka rättssäkerheten i tillämpningen av demokrativillkoret. Det ena förslaget avser inrättandet av ett råd inom MUCF som kan ge stöd vid svåra avvägningar i bidragsprövningen. Enligt förslaget bör rådet utgöras av ledamöter med relevanta juridiska sakkunskaper och erfarenhet av bidragsprövning. Det andra förslaget avser inrättandet av en nämnd för bidragsprövning. Nämnden skulle fungera som en självständig myndighet och hantera svåra bidragsbeslut från olika myndigheter rörande exempelvis demokrativillkor (Statskontoret 2017).

Utredningen har övervägt dessa förslag och enligt vår bedömning är det inte lämpligt att inrätta en särskild nämnd eller ett råd för svåra bidragsbeslut. Om en nämnd fattar beslut i myndigheternas ställe riskerar ansvaret för bidragsbeslut att bli oklart. Beslut om bidrag bör som nu fattas av ansvarig myndighet. Dessutom är antalet svårbedömda fall totalt sett så lågt att det inte kan anses vara befogat att inrätta en särskild myndighet. Utredningen anser inte heller att det är motiverat att inrätta ett råd bestående av särskilda ledamöter, som kopplas till varje myndighets ledning, och som ger stöd vid svåra avvägningar i bidragsprövningen. Enligt utredningens bedömning efterfrågar de flesta bidragsgivande myndigheter ett kunskapsstöd och det är därför lämpligare att en myndighet får i uppdrag att stödja samtliga myndigheter som fördelar bidrag. Utöver ett kunskapsstöd kan det i ett sådant uppdrag ingå att stärka och utveckla samverkan mellan bidragsgivande myndigheter samt att erbjuda utbildningar om bidragsgivning.

### 10.3.2 Uppdrag att stödja bidragsgivande myndigheter

**Utredningens förslag:** En myndighet ska få i uppdrag att stödja de bidragsgivande myndigheterna i tillämpningen av demokrativillkoret. I uppdraget ska ingå att

1. ge kunskapsstöd i tillämpningen av demokrativillkoret,
2. utveckla stödmaterial om demokrativillkoret,
3. erbjuda utbildningar i frågor som rör bidragsgivning och
4. skapa en samverkansgrupp bestående av bidragsgivande myndigheter.

*Kunskapsstöd i tillämpningen av demokrativillkoret*

Utredningen anser, mot bakgrund av de behov som de bidragsgivande myndigheterna har uppgett att de har, att regeringen ska ge en myndighet i uppdrag att ge kunskapsstöd i tillämpningen av demokrativillkoret. Syftet med kunskapsstödet ska vara att bidra till en generell kunskapsutveckling om tillämpningen av demokrativillkoret i bidragsgivningen. Kunskapsstöd ska erbjudas alla myndigheter som hanterar statsbidrag till det civila samhällets organisationer och, om möjligt, även kommuner och regioner. Särskilda insatser ska genomföras för att informera bidragsgivande myndigheter om det nya demokrativillkoret.

I uppdraget ska ingå att samverka med myndigheter, kommuner, regioner och det civila samhället i syfte att samla kunskap och sammanställa information om de utmaningar som bidragsgivare och bidragsmottagare ställs inför när det gäller tillämpningen av demokrativillkoret. Inom ramen för uppdraget bör även universitet eller forskningsinstitutioner med särskild expertis om bidragsgivning, demokratifrågor eller det civila samhället uppmanas att genomföra utvärderingar eller ta fram kunskap om demokrativillkor. Det ska också ingå i uppdraget att till regeringen redovisa de utmaningar som myndigheterna ställts inför när det gäller tillämpningen av demokrativillkoret för att regeringen därefter ska kunna bedöma myndigheternas olika behov av kompetens och stöd.

*Stödmaterial om demokrativillkoret*

I uppdraget ska ingå att ta fram ett stödmaterial avseende demokrativillkoret. Stödmaterialen kan gälla frågor om granskning, bedömning och uppföljning. Det bör kunna användas som en handledning i tillämpningen av demokrativillkoret och i förlängningen bidra till att en gemensam praxis utvecklas och till att kvaliteten och rättssäkerheten i bidragsgivningen stärks. Det stödmaterial som utredningen har tagit fram, *Vägledning för handläggare*, bör i första hand användas och vidareutvecklas. I uppdraget kan också ingå att göra stödmaterial tillgängligt i digital form på en webbplats. Information som är relevant för tillämpningen av demokrativillkoret, t.ex. riktlinjer, beslut, rättsfall av särskild betydelse, forskning eller studier, bör också göras tillgängligt digitalt. Utredningen anser dock att en gemensam

databas med information om ansökningar och beviljade bidrag inte skulle underlätta tillämpningen av ett demokrativillkor och föreslår därför inte någon sådan. En sådan databas skulle möjligen underlätta bidragsgivningen generellt sett och t.ex. kunna förhindra dubbel-finansiering, men det är frågor som inte ligger inom utredningens direktiv.

Stödmaterialet ska huvudsakligen rikta sig till statliga myndigheter, men bör också göras tillgängligt för kommuner och regioner. Materialet bör även kunna användas av det civila samhället genom att det innehåller upplysningar om syftet med och innebörden av demokrativillkoret samt hur organisationer bör bedriva sin verksamhet för att uppfylla villkoret.

### *Utbildningar i frågor som rör bidragsgivning*

Som en del av uppdraget med kunskapsstöd ska myndigheten erbjuda utbildningar till tjänstemän vid bidragsgivande myndigheter. En sådan utbildning bör i första hand ges med utgångspunkt i det stödmaterial avseende demokrativillkoret som myndigheten ska utveckla. Utbildningen ska omfatta frågor om hur villkoret ska tolkas samt hur granskning och uppföljning bör genomföras, men även andra frågor som är relaterade till bidragsgivningen och demokrativillkoret. Det kan t.ex. gälla företeelser som är problematiska i demokratihänseende såsom diskriminering, hedersvåld eller våldsbejakande extremism. Experter från andra relevanta myndigheter, organisationer eller universitet kan bjudas in för att medverka. Utbildningsinsatserna kan kompletteras med konferenser eller workshops.

Utbildningar i frågor om bidragsgivning och tillämpningen av demokrativillkor bör även kunna erbjudas kommuner och regioner samt, i den mån förutsättningar ges, det civila samhällets organisationer.

### *Skapa en samverkansgrupp för bidragsgivande myndigheter*

Vid utredningens samråd och enkätundersökning har det framkommit att de flesta myndigheter anser att samverkan dem emellan är viktig och bör stärkas. Myndigheterna värdesätter det nätverk för bidragsgivande myndigheter som finns och anser att det bör utvecklas och

formaliseras. I dag upprätthålls nätverket genom bidragshandläggares behov och egenintresse av att samverka i frågor om bidragsgivning. Det gör att samverkan inte får tillfredsställande prioritering och kontinuitet. Att utveckla nätverket för bidragsgivande myndigheter till en formell samverkansgrupp ska därför vara en del av uppdraget att stödja bidragsgivande myndigheter. Den myndighet som får uppdraget att lämna stöd i tillämpningen till bidragsgivande myndigheter ska bestämma vilka myndigheter som ska ingå i samverkansgruppen.

Syftet med samverkansgruppen ska vara att stärka myndigheternas förutsättningar att samverka i frågor om bidragsgivning och möjliggöra erfarenhets- och informationsutbyte. Samverkansgruppen ska bidra till kunskaps- och metodutveckling och skapa förutsättningar för myndigheterna att utveckla en gemensam praxis i tillämpningen av demokrativillkoret för att bidra till enhetlighet i bidragsgivningen. Samverkan ska ske på såväl lednings- som handläggarnivå. Möten bör ske regelbundet och behandla aktuella teman rörande bidragsgivning och bör hållas både med de myndigheter som ingår i samverkansgruppen och med andra myndigheter som fördelar bidrag till civilsamhällesorganisationer. Vid särskilda tillfällen bör även kommuner, regioner och organisationer inom det civila samhället kunna bjudas in till möten. Den myndighet som får uppdraget att lämna stöd i tillämpningen till bidragsgivande myndigheter ska ha ansvaret för samordning, kallelser och uppföljning av samverkansgruppens möten.

### 10.3.3 Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor ska ge stöd i tillämpningen av demokrativillkoret

**Utredningens förslag:** Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor ska få i uppdrag att stödja de bidragsgivande myndigheterna i tillämpningen av demokrativillkoret.

Enligt utredningen är de myndigheter som skulle vara lämpliga för uppdraget att ge stöd i tillämpningen av demokrativillkoret Kammarkollegiet, Ekonomistyrningsverket och MUCF.



### *Kammarkollegiet*

Kammarkollegiet har enligt förordningen (2007:824) med instruktion för Kammarkollegiet till uppgift att tillhandahålla service inom det statliga området, främst avseende ekonomi, juridik, kapitalförvaltning, riskhantering och administration. Myndigheten ansvarar bl.a. för att hantera och betala ut bidrag som regeringen eller Regeringskansliet beslutar om samt följa upp villkor för sådana bidrag. Kammarkollegiet handlägger och beslutar sedan 2018 även om statsbidrag för säkerhetshöjande åtgärder till organisationer inom det civila samhället, för vilket det ställs krav på att den ansökande organisationen i sin verksamhet respekterar demokratins idéer inklusive jämställdhet och förbud mot diskriminering. Kammarkollegiet är också värmyndighet för Arvsfondsdelegationen och har i uppdrag att besluta om återbetalningsskyldighet avseende stöd som betalats ut från Allmänna arvsfonden.

### *Ekonomistyrningsverket*

Ekonomistyrningsverket ska enligt förordningen (2016:1023) med instruktion för Ekonomistyrningsverket utveckla och förvalta den ekonomiska styrningen av den statliga verksamheten. Myndigheten ska också utföra revision av Sveriges hantering av EU-medel och främja en effektiv och korrekt hantering av dessa medel. Det innebär bl.a. att myndigheten ger Regeringskansliet och myndigheterna expertstöd att utveckla en ändamålsenlig ekonomisk styrning. Expertstödet ges genom granskningar, uppföljningar, rapporter, utbildningar eller rådgivning per telefon och e-post.

### *Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor*

MUCF ska enligt förordningen (2018:1425) med instruktion för Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor ta fram, samla och sprida kunskap om ungas levnadsvillkor och om det civila samhällets förutsättningar samt samverka med myndigheter, kommuner, landsting och det civila samhällets organisationer. Myndigheten har varit en förvaltningsmyndighet för civilsamhällesfrågor sedan 2014. Det innebär att myndigheten bl.a. tar fram och förmedlar

kunskap om det civila samhällets villkor och utveckling samt fungerar som ett stöd i dialogen mellan regeringen och det civila samhällets organisationer inom politiken för det civila samhället. MUCF fördelar statsbidrag till det civila samhället med stöd av ett flertal förordningar, varav i stort sett samtliga innehåller demokrativillkor.

### *Utredningens bedömning*

Det finns olika aspekter som talar för var och en av dessa myndigheter. Ekonomistyrningsverket har kunskap om ekonomiska styrningsfrågor samt erfarenhet av att ge expertstöd till statliga myndigheter och ta fram utbildningar riktade till statliga tjänstemän. Däremot saknar Ekonomistyrningsverket erfarenhet av bidragsgivning till det civila samhället. Myndighetens uppdrag handlar främst om ekonomiska styrningsfrågor och verket har begränsade förutsättningar att ge juridiskt stöd i frågor som gäller tillämpning av ett demokrativillkor. Av den anledningen bedömer utredningen att Ekonomistyrningsverket inte är den bäst lämpade myndigheten för uppdraget.

Utredningen ser flera skäl till att Kammarkollegiet är den aktör som bör ansvara för uppdraget att stödja de bidragsgivande myndigheterna. Kammarkollegiet är en förhållandevis stor myndighet med omfattande juridisk kompetens och erfarenhet av statsbidragsfrågor. Den ger i dag service och expertstöd till flera andra myndigheter och hanterar ofta de bidrag som fördelas av Regeringskansliet. Att Kammarkollegiet agerar som värdmyndighet för Allmänna arvsfonden, som har en omfattande bidragshantering, talar även för att uppdraget ska ges till Kammarkollegiet. Allmänna arvsfondens stöd omfattas emellertid inte av det demokrativillkor som utredningen föreslår. Kammarkollegiet beslutar endast om ett bidrag till organisationer inom det civila samhället och har därmed inte någon större erfarenhet av sådan bidragsgivning. Dessutom har Kammarkollegiet inte tidigare arbetat med utbildning.

MUCF har en omfattande bidragsgivning till det civila samhällets organisationer och är den enda myndighet som har erfarenhet av att avslå ansökningar med anledning av att demokrativillkoret avseende verksamheten inte varit uppfyllt. Myndigheten har utifrån denna erfarenhet agerat som ett kunskapsstöd till andra myndigheter. Enligt sin instruktion ska MUCF samverka med myndigheter, kommuner,

landsting och det civila samhällets organisationer. Myndigheten samordnar redan i dag det myndighetsnätverk för civilsamhällesfrågor som 27 myndigheter medverkar i och kan använda de erfarenheterna vid samordningen av en samverkansgrupp för bidragsgivande myndigheter. MUCF arrangerar varje år tillsammans med Ersta Sköndal Bräcke högskola en högskoleutbildning på 7,5 poäng där tjänstemän inom stat, kommun och region kan få fördjupad kunskap om det civila samhället. Ett av kursmomenten handlar om bidragsgivning. Myndigheten har också tagit fram rapporter om hur demokrativillkoret ska tillämpas i praktiken. Utredningens sammantagna bedömning är att uppdraget att stödja bidragsgivande myndigheter i tillämpningen av demokrativillkoret bör ges till MUCF.

#### 10.3.4 Stöd för kommuner och regioner

**Utredningens bedömning:** Kommuner och regioner bör erbjudas stöd i tillämpningen av demokrativillkor och i arbetet med att utveckla ett förtydligt demokrativillkor.

Utredningens kartläggning av hur kommuner och regioner hanterar demokrativillkor i bidragsgivningen visar att det finns svårigheter i tillämpningen av dessa krav (se avsnitt 6.3). De flesta kommuner och regioner har någon form av demokrativillkor, men det är enbart ungefär hälften som uppställer demokrativillkor avseende verksamheten. Flera kommuner och regioner har i utredningens samråd framfört att gällande demokrativillkor är otydliga och svåra att tolka och tillämpa. Flera kommuner och regioner har inte tagit fram riktlinjer eller arbetat upp rutiner för granskning och kontroll av demokrativillkoret. De villkor som ställs och tillämpningen av dessa skiljer sig också åt mellan olika kommuner och regioner. Liksom de statliga myndigheterna efterfrågar flera kommuner och regioner stöd i tillämpningen av gällande demokrativillkor.

Utredningen gör i avsnitt 9.2 bedömningen att det finns goda skäl för kommuner och regioner att utveckla tydliga och likalydande demokrativillkor. Att utveckla ett förtydligt demokrativillkor är en fråga för varje kommun och region, men i de fall kommuner och regioner genomför ett sådant arbete kan det finnas ett värde i att de

samverkar med varandra. Det skulle möjliggöra att villkoren blir likalydande och göra arbetet mindre resurskrävande. Något av de olika organ där kommuner eller regioner samarbetar, t.ex. kommunala samverkansorgan, ett regionförbund eller Sveriges Kommuner och Lands-ting, skulle kunna agera för att stödja ett sådant arbete.

Enligt utredningens förslag (se avsnitt 10.3.3) ska MUCF få uppdraget att ge de bidragsgivande myndigheterna stöd i tillämpningen av demokrativillkoret. MUCF bör inom ramen för det uppdraget, i den mån förutsättningar ges, erbjuda kommuner och regioner stöd i tillämpningen av demokrativillkoren. Stöd bör också erbjudas de kommuner och regioner som väljer att utveckla ett förtydligat demokrativillkor. Det stödmaterial och de utbildningar som myndigheten ska ta fram bör också göras tillgängliga för kommuner och regioner. Inledningsvis bör det stödmaterial, *Vägledning för handläggare*, som utredningen tagit fram användas. Eftersom stödmaterial utgår från det villkor som föreslås gälla i den statliga bidragsgivningen är det framför allt användbart för de kommuner och regioner som utvecklar demokrativillkor som i huvudsak är likalydande med detta.

# 11 Återkallelse och återkrav

## 11.1 Utredningsuppdraget

Statsbidragsförordningarna innehåller i olika utsträckning regler om återkallelse, återbetalningsskyldighet och återkrav av bidrag. Återkallelsebestämmelser gör det möjligt för beslutsmyndigheten att fatta beslut om att inte betala ut ett beslutat men ännu inte utbetalat bidrag. Bestämmelser om återbetalningsskyldighet anger under vilka förutsättningar en bidragsmottagare är återbetalningsskyldig och bestämmelser om återkrav ålägger beslutsmyndigheten att kräva tillbaka ett utbetalat bidrag när bidragsmottagaren är återbetalningsskyldig. Enligt direktiven ska utredningen se över dagens bestämmelser för återbetalning och återkrav av statsbidrag och överväga om de behöver förändras för att främja rättssäkerheten. Utredningen ska även överväga om det finns behov av bestämmelser som gör det möjligt att stoppa utbetalningar av ett beviljat bidrag om det efter beslutet framkommer någon omständighet som gör att det kan ifrågasättas om sökanden uppfyller bidragsvillkoren.

## 11.2 Gynnande förvaltningsbesluts negativa rättskraft

Ett för den enskilde gynnande förvaltningsbeslut får som huvudregel inte ändras av beslutsmyndigheten, vilket benämns som principen om gynnande förvaltningsbesluts negativa rättskraft. Regeln motiveras av att såväl den enskilde som tredje man ska kunna lita på de beslut en myndighet har meddelat och känna trygghet i att lagakraftvunna beslut inte när som helst kan komma att ändras (HFD 2014 ref. 30). Principen framgick tidigare endast av förvaltningsrättslig praxis men har genom ikraftträdandet av den nuvarande förvaltningslagen

(2017:900) reglerats i författning. Enligt 37 § första stycket förvaltningslagen får en myndighet ändra ett beslut som den har meddelat som första instans om den anser att beslutet är felaktigt på grund av att det har tillkommit nya omständigheter eller av någon annan anledning. Regeln begränsas dock av bestämmelsens andra stycke som anger att ett beslut som till sin karaktär är gynnande för någon enskild part bara får ändras till den enskildes nackdel om

1. det framgår av beslutet eller de föreskrifter som det har grundats på att beslutet under vissa förutsättningar får återkallas,
2. tvingande säkerhetsskäl kräver att beslutet ändras omedelbart, eller
3. felaktigheten beror på att parten har lämnat oriktiga eller vilseledande uppgifter.

Med uttrycket ”till sin karaktär gynnande” avses beslut som i grunden ger enskilda rätt till en förmån av något slag. Besluten kännetecknas av att de typiskt sett ger den enskilde rätt till något som han eller hon inte hade innan beslutet fattades, t.ex. en rätt till ett ekonomiskt stöd från det allmänna (prop. 2016/17:180 s. 328). Ett gynnande förvaltningsbeslut får alltså ändras till den enskildes nackdel bl.a. om det finns ett återkallelseförbehåll knutet till beslutet, antingen i själva beslutet eller i föreskrifter som beslutet grundas på (se punkten 1 ovan). Att återkallelseförbehåll följer av villkor i ett beslut är enligt regeringen mindre vanligt men sådana förbehåll förutsätts i så fall utformas på ett sätt som uppfyller rimliga krav på förutsebarhet och är förenliga med kraven på legalitet, objektivitet och proportionalitet (a. prop. s. 233 och 329). Det förutsätter också att myndigheten enligt föreskrifterna får förena beslutet med villkor. Regeringen förordar dock att återkallelseförbehåll i första hand tas in i de föreskrifter som beslutet grundas på, men att det av tydlighetsskäl bör tas in en upplysning om föreskrifterna i beslutet i det enskilda ärendet. Beträffande hur precisa sådana föreskrifter rimligen måste vara för att uppfylla rättssäkerhetens krav uttalar regeringen att det normalt sett bör krävas mer än att det endast allmänt eller indirekt anges att t.ex. gynnande beslut om beviljande av fortlöpande förmåner bör kunna ändras (a. prop. s. 232 f.).

## 11.3 Nuvarande reglering i statsbidragsförordningar

### 11.3.1 Återkallelse av beslut om bidrag

Beslut om statsbidrag är sådana gynnande förvaltningsbeslut som får ändras till nackdel för enskilda om återkallelseförbehåll följer antingen av villkoren i bidragsbeslutet eller av den förordning enligt vilken bidraget beviljats.

#### *Återkallelseförbehåll i förordningarna*

Ett tjugotal statsbidragsförordningar av de som utredningen har identifierat innehåller bestämmelser om återkallelse av beslut om ett beviljat bidrag. Bestämmelserna har olika utformning men i huvudsak samma innebörd och syfte, dvs. att myndigheten ska kunna besluta att ett beviljat bidrag inte ska betalas ut. I vissa förordningar är bestämmelsen tvingande för beslutsmyndigheten, dvs. det anges att beslut om bidrag *ska* återkallas. I andra förordningar anges i stället att myndigheten *får* besluta att ett bidrag inte ska betalas ut. En vanligt förekommande formulering är att beslutsmyndigheten *”får besluta att ett beviljat statsbidrag tills vidare inte ska betalas ut, om det kan antas att statsbidraget har beviljats på grund av felaktiga uppgifter”* (se t.ex. 10 § förordningen [2014:108] om statsbidrag till ideella organisationer inom kulturmiljöområdet och 5 § förordningen [2002:989] om statligt stöd för verksamhet som förebygger och motverkar diskriminering). En annan vanlig formulering är att beslutsmyndigheten *”ska besluta att ett beviljat bidrag helt eller delvis inte ska betalas ut, om de förutsättningar som låg till grund för beslutet inte längre finns”* (se t.ex. 19 § förordningen [2016:1367] om statsbidrag till allmänna samlingslokaler).

I vissa förordningar anges flera grunder för återkallelse. Bestämmelsen kan då t.ex. formuleras så att *”beslut om bidrag ska återkallas helt eller delvis om förutsättningarna för att få bidrag inte längre finns, om det beviljade bidraget inte använts för de aktiviteter som legat till grund för bidraget eller om de villkor som anges i 13 § 2 inte följts”* (se t.ex. 17 § förordningen [2015:454] om statsbidrag till kvinno- och tjejjourer). Av 13 § 2 följer att i ett beslut om bidrag ska anges vilka villkor som ska gälla för bidraget. I någon förordning är återkallelseförbehållet kopplat till grunderna för återbetalningsskyldighet genom

formuleringen att myndigheten får besluta att ett beviljat statsbidrag tills vidare inte ska betalas ut om det finns grund för återbetalning (se t.ex. 26 § förordningen [2016:989] om statsbidrag till film).

Sammanfattningsvis innehåller förhållandevis få statsbidragsförordningar bestämmelser som möjliggör återkallelse av bidragsbeslut och utformningen av bestämmelserna varierar mellan förordningarna.

### *Återkallelseförbehåll i beslut om bidrag*

Återkallelseförbehåll kan, förutom att föreskrivas i författning, även framgå av villkor i beslutet. I många statsbidragsförordningar föreskrivs att den bidragsgivande myndigheten får förena ett beslut om bidrag med villkor som ska framgå av beslutet (se t.ex. 14 § förordningen [2018:1533] om statsbidrag för säkerhetshöjande åtgärder till organisationer inom det civila samhället). Myndigheterna kan i de fallen med stöd av respektive förordning föreskriva villkor om återkallelse direkt i bidragsbesluten. Eftersom få statsbidragsförordningar innehåller bestämmelser om återkallelseförbehåll så förekommer det att bidragsgivande myndigheter i stället föreskriver om detta i de individuella bidragsbesluten.

### **11.3.2 Återbetalningsskyldighet och återkrav av bidrag**

Flertalet statsbidragsförordningar innehåller bestämmelser om återbetalningsskyldighet och återkrav av bidrag. Vanligen anges i en bestämmelse under vilka förutsättningar mottagaren är återbetalningsskyldig och i en efterföljande bestämmelse att beslutsmyndigheten ska besluta att helt eller delvis kräva tillbaka bidraget, om det inte finns särskilda skäl att avstå från återkrav. Bestämmelserna har ofta en liknande utformning i förordningarna även om grunderna för återbetalningsskyldighet inte alltid är desamma. En vanlig variant är den i förordningen (2018:119) om statsbidrag till ideella föreningar och stiftelser för att minska och motverka segregation:

19 § Mottagaren av ett bidrag enligt denna förordning är återbetalningsskyldig om

1. mottagaren genom att lämna oriktiga uppgifter eller på något annat sätt har förorsakat att bidraget har lämnats felaktigt eller med för högt belopp,



2. bidraget av något annat skäl har lämnats felaktigt eller med för högt belopp och mottagaren borde ha insett detta,
3. bidraget helt eller delvis inte har utnyttjats eller inte har använts för det ändamål som det har beviljats för,
4. mottagaren inte lämnar sådan redovisning som avses i 17 §, eller
5. villkor i beslutet inte har följts.

20 § Om bidragsmottagaren är återbetalningsskyldig enligt 19 § ska Delegationen mot segregation besluta att helt eller delvis kräva tillbaka statsbidraget. Om det finns särskilda skäl för det får myndigheten besluta att avstå från att kräva tillbaka bidraget helt eller delvis.

Bestämmelsen ovan är utformad så att återbetalningsskyldighet bl.a. inträder för den som har förorsakat en felaktig utbetalning (punkt 1) och för den som inte orsakat den felaktiga utbetalningen, men borde ha insett att den var felaktig (punkt 2). Inte alla förordningar kräver att mottagaren förorsakat, eller borde ha insett, att bidrag lämnats felaktigt för att återbetalningsskyldighet ska föreligga (se t.ex. 14 § förordningen [2018:32] om statsbidrag för insatser som motverkar hot och hat i det offentliga samtalet). I de fallen krävs för återbetalningsskyldighet alltså endast att bidrag lämnats felaktigt eller med för högt belopp, dvs. en strikt återbetalningsskyldighet. Vissa förordningar har inte som grund för återkrav att villkor i beslutet inte har följts (se t.ex. 10 § förordningen [2017:628] om statsbidrag till kultur- och arvsarbete).

Beslutsmyndigheterna har också ett varierande utrymme när det gäller beslut om att helt eller delvis kräva tillbaka bidrag. Av bestämmelserna framgår vanligen att beslutsmyndigheten *ska* kräva tillbaka bidrag men även att myndigheten *får* kräva tillbaka bidrag. Utrymmet för myndigheten att avstå från återkrav om det föreligger särskilda skäl finns inte heller alltid (se t.ex. 12 § förordningen [1999:1177] om statsbidrag till idrottsverksamhet).

## 11.4 Bestämmelser om återkallelse och återkrav i andra författningar

Bestämmelser om återkallelse och återkrav av bidrag och stöd förekommer även i annan lagstiftning. Inom t.ex. socialförsäkringsområdet finns ett omfattande regelverk för att förhindra att bidrag utgår på

felaktig grund och återkräva bidrag som den enskilde inte haft rätt till. När det gäller bidrag och stöd till det civila samhället kan det vara av intresse att belysa bestämmelser om återkallelse och återkrav i andra författningar som riktar sig till det civila samhällets organisationer.

### *Statligt stöd till trossamfund*

Lagen (1999:932) om stöd till trossamfund innehåller inte några bestämmelser om återkallelse av stödberättigande eller återkrav av ett utbetalat statsbidrag. Däremot följer det av den till lagen tillhörande förordningen (1999:974) om statsbidrag till trossamfund att beslut får fattas om att ett beviljat bidrag inte ska betalas ut om det kan antas att bidraget har beviljats på grund av felaktiga uppgifter (20 § första stycket). Ett bidrag ska betalas tillbaka om (1) det har beviljats på grund av felaktiga uppgifter, (2) det inte används för det ändamål det beviljats för, eller (3) trossamfundet eller församlingen inte lämnar redovisningshandlingar (20 § andra stycket). Bidrag kan inte återkrävas på den grunden att en mottagare inte uppfyller det demokrativillkor som uppställs i lagen om stöd till trossamfund (3 §). Beslut om ett samfunds stödberättigande kan inte heller återkallas med stöd av bestämmelsen.

Utredningen om översyn av statens stöd till trossamfund föreslår i betänkandet *Statens stöd till trossamfund i ett mångreligiöst Sverige* att en bestämmelse om återkallelse av stödberättigande införs i en lag om stöd till trossamfund. Förslaget innebär att ett trossamfunds stödberättigande ska återkallas om det inte längre uppfyller villkoren för detta, bl.a. det demokrativillkor som utredningen föreslår. Ett beslut om återkallelse av stödberättigande ska gälla omedelbart. Innan återkallelsebeslut fattas får trossamfundet ges tillfälle att avhjälpa brister avseende vissa villkor, dock inte i fråga om demokrativillkoret (SOU 2018:18 s. 57). I betänkandet föreslås även att bestämmelser om att statsbidrag inte ska betalas ut eller återbetalas införs i en förordning om statligt stöd till trossamfund. Beslut får fattas om att ett organisationsbidrag inte ska betalas ut under tiden ett trossamfund getts tillfälle att avhjälpa en brist, eller i avvaktan på ett slutligt avgörande i ärende om återkallelse av stödberättigande. Därutöver får beslutas att ett beviljat bidrag inte ska betalas ut om det kan antas att

bidraget har beviljats på grund av felaktiga uppgifter. Ett organisationsbidrag som trossamfundet fått utan att uppfylla lagens villkor för stödberättigande ska återbetalas, om det inte finns särskilda skäl att efterge kravet. Beslut får därutöver fattas om att ett bidrag ska betalas tillbaka om det har beviljats på grund av felaktiga uppgifter, om det inte använts för det ändamål det har beviljats för eller om redovisningshandlingar inte lämnats (a.a. s. 64 f.).

### *Stöd från Allmänna arvsfonden*

Varken i lagen (1994:243) om Allmänna arvsfonden eller i förordningen (2004:484) om Allmänna arvsfonden finns någon föreskrift om återkallelseförbehåll. Däremot innehåller lagen bestämmelser om återbetalningsskyldighet under vissa förutsättningar. Stöd ur fonden ska betalas tillbaka (1) om stödet inte har förbrukats inom angiven tid eller för avsett ändamål, (2) om mottagaren inte inom föreskriven tid har lämnat redovisning eller underlag, eller (3) om mottagaren genom att lämna oriktiga uppgifter eller på annat sätt har förorsakat att stöd ur fonden har lämnats felaktigt eller med för högt belopp och mottagaren borde ha insett detta. Om det finns särskilda skäl, får mottagaren helt eller delvis befrias från återbetalningsskyldigheten (12 och 13 §§).

I betänkandet *En arvsfond i takt med tiden* föreslår 2017 års arvsfondsutredning att Arvsfondsdelegationen ska besluta att ett stöd inte ska betalas ut om den som har beviljats stödet bryter mot villkoren för det. Ett sådant återkallelsebeslut ska gälla omedelbart. Om den som har beviljats stöd bryter mot ett annat villkor än det demokrati-villkor som utredningen föreslår får denne ges tillfälle att avhjälpa den uppkomna bristen. I betänkandet föreslås även att stöd ur fonden ska betalas tillbaka (1) om stödet inte har använts inom angiven tid eller för avsett ändamål, (2) om mottagaren inte inom föreskriven tid har lämnat den redovisning eller det underlag som föreskrivs i förordningen, (3) om mottagaren genom att lämna oriktiga uppgifter eller på annat sätt har orsakat att stöd ur fonden har lämnats felaktigt eller med ett för högt belopp, (4) om stödet av något annat skäl har lämnats felaktigt eller med ett för högt belopp och mottagaren borde ha insett detta, eller (5) om mottagaren bryter mot demokrati-villkoret.

En mottagare ska kunna befrias från återbetalningsskyldighet om det finns särskilda skäl (SOU 2018:70 s. 22 f.).

## 11.5 Utredningens förslag

### 11.5.1 Bestämmelser om återkallelse av beslut om bidrag

**Utredningens förslag:** Likalydande bestämmelser om återkallelse av beslut om bidrag införs i samtliga statsbidragsförordningar som avser bidragsgivning till det civila samhällets organisationer.

Om en organisation som har beviljats bidrag inte längre uppfyller villkoren för bidraget ska den bidragsgivande myndigheten besluta att bidraget helt eller delvis inte ska betalas ut. Ett sådant beslut ska gälla omedelbart.

Utgångspunkten är att beslut om att bevilja bidrag fattas när en organisation visat att den uppfyller samtliga villkor för bidraget. Det kan ändå inträffa att det efter att ett bidrag beviljats, men innan det betalats ut, framkommer att organisationen i fråga inte uppfyller bidragsvillkoren. Att bidrag endast lämnas till de organisationer som uppfyller villkoren för detta är viktigt för att bevara bidragssystemets legitimitet, särskilt med avseende på demokrativillkoret. Utredningen anser därför att de bidragsgivande myndigheterna alltid ska kunna besluta att ett beviljat bidrag inte ska betalas ut om myndigheten bedömer att en organisation inte uppfyller bidragsvillkoren. Med ”myndigheter” avses nedan såväl statliga myndigheter som de organisationer som har i uppgift att fördela statsbidrag.

Ett sådant återkallelseförbehåll kan, som redovisats ovan, antingen föreskrivas i författning eller i det individuella bidragsbeslutet förutsatt att beslutsmyndigheten enligt sina föreskrifter får förena beslutet med villkor. Inte alla statsbidragsförordningar ger dock beslutsmyndigheten det utrymmet. Regeringen har i förarbetena till förvaltningslagen uttalat uppfattningen att bestämmelser om återkallelseförbehåll i första hand bör tas in i de föreskrifter som beslutet grundas på, i stället för att följa av villkor i det enskilda beslutet (prop. 2016/17:180 s. 232). Utredningen anser därför att bestämmelser som möjliggör återkallelse av beslut om bidrag bör införas i samtliga statsbidragsförordningar som inte innehåller sådana bestämmelser. Bestämmelserna bör vara

likalydande för att öka förutsättningarna för en enhetlig tillämpning. En sådan ordning bedöms också bidra till en ökad tydlighet för de organisationer som ansöker om bidrag.

Utredningen föreslår att bestämmelsen utformas så att den bidragsgivande myndigheten ska besluta att inte betala ut ett beviljat bidrag om organisationen inte längre uppfyller villkoren för bidraget. Med villkoren för bidraget avses i bestämmelsen dels de villkor som följer av den aktuella förordningen, inklusive demokrativillkoret, dels de villkor som myndigheterna kan föreskriva i beslutet om bidrag. En sådan utformning av bestämmelsen är enligt vår mening tillräckligt precis för att uppfylla rättssäkerhetens krav. Beslutsmyndigheten bör även ta in en upplysning om denna föreskrift i beslutet i det enskilda ärendet för att tydliggöra för bidragsmottagaren under vilka förutsättningar ett beslut om bidrag kan komma att återkallas.

Myndighetens beslut att inte betala ut ett beviljat bidrag ska alltid kunna överklagas (se avsnitt 12.6.3). För att få avsedd effekt bör sådana återkallelsebeslut därför gälla omedelbart.

Utredningen föreslår att en särskild förordning ska införas som reglerar demokrativillkor för statsbidrag i vissa fall (se avsnitt 9.1.2). Bestämmelser om återkallelse av beslut om bidrag föreslås inte införas i förordningen. Förordningens villkor ska tillämpas generellt för flera bidrag som fördelas av myndigheter och enskilda organ på annat sätt än med tillämpning av lag eller förordning för bidraget, t.ex. med stöd av regleringsbrev eller särskilda regeringsbeslut. I dessa regelverk finns i de flesta fall bestämmelser som medger att bidragsgivaren återkallar ett beslut om bidrag. Det framstår därför inte som lämpligt att i den särskilda förordningen införa bestämmelser som reglerar detta särskilt för demokrativillkoret.

### 11.5.2 Bestämmelser om återbetalningsskyldighet och återkrav

**Utredningens förslag:** En bidragsmottagare som inte uppfyller demokrativillkoret är återbetalningsskyldig och det utbetalade bidraget ska då återkrävas av den bidragsutbetalande myndigheten om det inte finns särskilda skäl att avstå från återkrav helt eller delvis.

*Återbetalningsskyldighet*

Statsbidragsförordningarna innehåller regelmässigt bestämmelser som innebär att myndigheterna under vissa förutsättningar kan återkräva ett utbetalat bidrag. Utformningen av bestämmelserna varierar på så sätt att olika grunder för återbetalningsskyldighet anges i förordningarna. Förordningarnas bestämmelser om återbetalningsskyldighet bör enligt utredningen även omfatta den omständigheten att bidragsmottagaren inte uppfyller demokrativillkoret. Frågan är om återbetalningsskyldighet ska föreligga även om bidragsmottagaren varken förorsakat att bidrag lämnats felaktigt eller borde ha insett att bidrag lämnats felaktigt. Det föreslagna demokrativillkoret ska säkerställa att bidrag endast lämnas till verksamheter som är förenliga med samhällets grundläggande värderingar. Ståndpunkten att medel som betalas ut på felaktiga grunder utan undantag ska krävas tillbaka framgår också av regeringens överenskommelse om åtgärder mot terrorism från den 7 juni 2017 (s. 3). Utredningen anser därför att en bidragsmottagare alltid ska vara återbetalningsskyldig om bidragsmottagaren inte uppfyller demokrativillkoret. Detta bör gälla oavsett i vilken form bidrag lämnats, dvs. som organisationsbidrag, verksamhetsbidrag, projektbidrag eller annan bidragsform.

Om en organisation eller dess företrädare har agerat på ett sätt som strider mot demokrativillkoret får bidrag ändå lämnas till organisationen om det finns särskilda skäl. Vid den bedömningen ska särskilt beaktas om organisationen tagit avstånd från agerandet och vidtagit adekvata åtgärder för att säkerställa att det inte upprepas. Om undantaget är tillämpligt anses organisationen uppfylla demokrativillkoret (se avsnitt 8.1.7). Detsamma ska gälla vid prövningen av om en organisation är återbetalningsskyldig och förutsättningarna för återkrav är i sådana fall inte uppfyllda.

Det finns, liksom när det gäller bestämmelser om återkallelseförbehåll, fördelar med att bestämmelser om återbetalningsskyldighet är likalydande i statsbidragsförordningarna. Grunderna för återbetalningsskyldighet är emellertid anpassade utifrån de villkor för bidrag som uppställs i respektive förordning. Återbetalningsskyldighet föreligger t.ex. ibland om bidragsmottagaren inte lämnat sådan redovisning som förordningen kräver. Även i andra delar skiljer sig grunderna för återbetalningsskyldighet åt mellan förordningarna och det finns möjligen motiv till de skillnaderna. Det finns därför inte skäl att nu

ändra bestämmelserna för att få till stånd likalydande bestämmelser om återbetalningsskyldighet. I stället föreslår utredningen att befintliga bestämmelser om återbetalningsskyldighet ändras så att de möjliggör återkrav på den grunden att bidragsmottagaren inte uppfyller demokrativillkoret. I de förordningar som inte innehåller någon bestämmelse om återbetalningsskyldighet införs en sådan för att möjliggöra återkrav om demokrativillkoret inte är uppfyllt.

### Återkrav

Statsbidragsförordningarnas bestämmelser om återkrav är förhållandevis likalydande. Det anges vanligen att beslutsmyndigheten *ska* återkräva statsbidrag, men skrivningen att beslutsmyndigheten *får* återkräva statsbidrag förekommer också. Utredningen föreslår att återkravsbestämmelserna ändras till att alltid ange att bidrag *ska* återkrävas. En sådan ordning är förenlig med regeringens ovan redovisade ståndpunkt att medel som betalats ut på felaktiga grunder utan undantag ska krävas tillbaka. I de förordningar som inte innehåller någon bestämmelse om återkrav införs en sådan. När en bidragsmottagare bedöms vara återbetalningsskyldig bör en bidragsgivare i vissa fall kunna efterge återkravet. I de flesta förordningar anges redan i dag att myndigheten får besluta att avstå från att kräva tillbaka ett bidrag helt eller delvis om det finns särskilda skäl för det. De återkravsbestämmelser som inte ger bidragsgivaren ett sådant utrymme i dag, föreslås kompletteras med en sådan regel.

En bidragsmottagare är återbetalningsskyldig för bidrag som lämnats under den tid när organisationen inte bedömts uppfylla villkoren för bidrag. Beslut om återkrav som grundar sig på att demokrativillkoret inte är uppfyllt kan alltså avse flera bidragsår. Det förutsätter dock att bidragsgivaren, som har bevisbördan vid återkrav av bidrag (se avsnitt 8.2), visar att organisationen brutit mot demokrativillkoret under hela den tid som återkravet avser.

Utredningen föreslår, liksom när det gäller bestämmelser om återkallelse av bidragsbeslut, inte att bestämmelser om återkrav av bidrag införs i den särskilda förordningen om demokrativillkor för statsbidrag till organisationer inom det civila samhället.





## 12 Överklagande

### 12.1 Utredningsuppdraget

Många statsbidragsförordningar innehåller en bestämmelse som anger att beslut enligt förordningen inte får överklagas. I flera fall har beslut om att inte bevilja en sökande statsbidrag enligt dessa förordningar ändå ansetts vara överklagbara och prövats av förvaltningsdomstolarna. Utredningen ska enligt direktiven se över dagens bestämmelser för överklagande och överväga om de behöver förändras för att främja rättssäkerheten.

### 12.2 Om förvaltningsbesluts överklagbarhet

Förvaltningslagen (2017:900) gäller för förvaltningsmyndigheternas handläggning av ärenden (1 § förvaltningslagen). Bestämmelserna i lagen ska därför som huvudregel tillämpas när myndigheter beslutar i fråga om bidrag till det civila samhället enligt gällande statsbidragsförordningar. Förvaltningslagen innehåller generella bestämmelser om förfarandet vid förvaltningsmyndigheterna. Andra författningar, både lagar och förordningar, kan dock innehålla bestämmelser som avviker från förvaltningslagens bestämmelser i ett visst avseende. När det gäller statsbidragsförordningarna så avviker de ofta från förvaltningslagens reglering i fråga om vilka beslut som är överklagbara.

#### 12.2.1 Överklagbarhet enligt förvaltningslagen

Frågan om förvaltningsbesluts överklagbarhet, dvs. vilka beslut som är överklagbara, besvarades inte i den tidigare gällande förvaltningslagen (1986:223). För att avgöra om ett visst beslut kunde överklagas fick allmänna förvaltningsrättsliga principer som utbildats i praxis

tillämpas, förutsatt att frågan inte var reglerad genom särskilda författningar på det aktuella sakområdet. Genom förvaltningslagen (2017:900) infördes en allmän bestämmelse om förvaltningsbesluts överklagbarhet. Av 41 § förvaltningslagen framgår numera att ett beslut får överklagas om beslutet kan antas påverka någons situation på ett inte obetydligt sätt. Av 4 § förvaltningslagen framgår emellertid att om en annan lag eller förordning innehåller någon bestämmelse som avviker från förvaltningslagen, tillämpas den bestämmelsen. Frågan om en föreskrift i en annan lag eller förordning ska anses exklusivt reglera förfarandet i ett visst avseende får avgöras genom att myndigheten tillämpar vanliga lagtolkningsmetoder (prop. 1971:30 del 2 s. 319). Typiskt sett torde det bara vara avvikelser som klart framgår av den speciella lagen eller förordningen som på denna grund gäller framför förvaltningslagen (prop. 1985/86:80 s. 59). Det innebär att en bestämmelse om överklagandeförbud i en lag eller förordning som huvudregel kommer att gälla i stället för den allmänna bestämmelsen i 41 §.

Utformningen av undantagsbestämmelsen i 4 § har diskuterats i äldre förarbeten och frågan om överklagbarheten av bidragsbeslut har då ansetts ha en särställning. Förvaltningsrättsutredningen ansåg i sitt betänkande *Ny förvaltningslag* att just då det gällde sådana beslut kunde ett generellt uteslutande av överklagbarhet inte komma i fråga eftersom det är ett alltför stort och splittrat område för att en sådan lösning skulle te sig rimlig. Utredningen, som föreslog att undantag från förvaltningslagen endast skulle kunna föreskrivas genom lag, föreslog även en särskild regel om att regeringen skulle få föreskriva avvikelser från förvaltningslagen i fråga om beslut som gäller lån och bidrag av statliga medel (SOU 1983:73 s. 126).

Även Förvaltningslagsutredningen föreslog i sitt betänkande *En ny förvaltningslag* som en huvudregel att för att en bestämmelse i en specialförfattning ska ha företräde framför förvaltningslagens regler, måste den finnas i en annan lag, vilket innebär att förvaltningslagens bestämmelser skulle ha företräde framför vad som stadgas i förordningar. Utredningen ansåg dock att det av speciella skäl var påkallat att överväga ett undantag från huvudregeln beträffande statsbidragsförordningarna. Utredningen beskrev statsbidragsförordningarna i betänkandet på följande sätt (SOU 2010:29 s. 133 f.).

De aktuella förordningarna, regelmässigt beslutade med stöd av regeringens s.k. restkompetens enligt 8 kap. 13 § första stycket 2 RF (8 kap. 7 § första stycket 2 enligt prop. 2009/10:80), är av tämligen disparat natur men har det gemensamt att de inte utmärks av den stabilitet och permanens som normalt förutsätts för att en fråga ska bli föremål för normgivning. De är ibland av mycket tillfällig natur och avsedda att tillgodose ett akut hjälpbehov. I andra fall är det fråga om att snabbt kunna främja ett angeläget samhällsintresse. Ofta är stödet villkorat av tillgången till för ändamålet anslagna medel. Kriterierna för att bidrag ska utgå är många gånger tämligen vaga och tillämpningen i motsvarande mån svårkontrollerad från strikt juridiska utgångspunkter. Förordningarna är mot denna bakgrund ofta försedda med överklagandeförbud. [...] Regeringens inflytande över stöden kan även ta sig andra former. Ett exempel framkommer i förordningen (2006:93) om statsbidrag till verksamhet inriktad mot hiv/aids och vissa andra smittsamma sjukdomar. Enligt 13 § ska prövningen av en ansökan inte bara ha sin utgångspunkt i de i förordningen angivna förutsättningarna utan också i de mål för bidraget som angetts i särskilda regeringsbeslut. [...] Det ligger otvivelaktigt en hel del i ett sådant konstaterande. Beslut som baseras på förordningar om lån och bidrag av statliga medel fattas många gånger enligt kriterier vilkas tillämpning endast kan kontrolleras i form av en mycket begränsad prövning av beslutets legalitet. Vagheten i de angivna förutsättningarna kan ofta inte leda till mer än en prövning av att den beslutande myndigheten iakttagit allmänna krav på saklighet och objektivitet. Under sådant förhållande kan en möjlighet att överklaga beslutet i realiteten snarare framstå som ett medel för att förvaltningens kvalitet på ett mera allmänt plan ska kunna kontrolleras än som ett verkamt instrument för den enskilde att hävda sin rätt. Då det gäller stöd som beviljas i mån av tillgång på medel kan ett avslag, som grundats på att pengarna tagit slut, inte heller gärna ersättas med ett nytt, för den enskilde positivt beslut. I vissa fall skulle man rent av kunna hävda, att prövningen i domstol skulle bli tämligen verkningslös och därmed kompromettera själva överklagandeinstitutet.

Förvaltningslagsutredningen ansåg att det av dessa skäl var motiverat med en reglering om att överklagandebestämmelsen i den nya förvaltningslagen får vika, om regeringen med stöd av sin restkompetens meddelat avvikande bestämmelser om lån och bidrag av statliga medel (a.a. s. 134 f.).

I propositionen *En modern och rättssäker förvaltning – ny förvaltningslag* förordade regeringen en delvis annan utformning av 4 § som innebär att bestämmelser i såväl lag som förordning kan ha företräde före den allmänna regleringen i förvaltningslagen. Regeringen betoade dock att det med hänsyn till lagens syfte och karaktär, med be-

stämmelser som slår fast en minimistandard av rättsskydd för enskilda i förvaltningsförfarandet, bör vara sällsynt förekommande – särskilt på förordningsnivå – med avvikelser som innebär att lägre krav ställs på myndigheterna än vad som följer av lagen. Avvikande föreskrifter av sådant slag bör meddelas bara om det finns starkt bärande sakliga eller funktionella motiv för avvikelserna (prop. 2016/17:180 s. 289).

### *Överklagande av beslut av enskilda organ med offentliga förvaltningsuppgifter*

Utgångspunkten är att offentliga förvaltningsuppgifter fullgörs av statliga och kommunala förvaltningsmyndigheter. Med stöd av regeringsformen kan förvaltningsuppgifter emellertid också överlämnas åt andra juridiska personer. När enskilda organ med offentliga förvaltningsuppgifter fattar beslut finns allmänna bestämmelser om överklagande i lagen (1986:1142) om överklagande av beslut av enskilda organ med offentliga förvaltningsuppgifter (överklagandelagen). Det krävs uttryckligt författningsstöd för att ett beslut av ett enskilt organ ska kunna överklagas. För att överklagandelagen ska bli tillämplig förutsätts därför att det finns särskilda bestämmelser som medger att det enskilda organets beslut överklagas till regeringen, till en förvaltningsdomstol eller till en förvaltningsmyndighet (1 § första stycket). Om en annan lag eller en författning som beslutats av regeringen eller av en förvaltningsmyndighet innehåller avvikande bestämmelser, ska de tillämpas i stället för överklagandelagen (1 § andra stycket).

## **12.2.2 Rätten till domstolsprövning**

Vid bedömningen av om ett beslut är överklagbart måste hänsyn även tas till de krav som ställs i det avseendet genom Sveriges åtaganden enligt Europakonventionen och i unionsrätten. I 1986 års förvaltningslag föreskrevs att bestämmelserna om överklagande i lagen alltid tillämpas om det behövs för att tillgodose rätten till domstolsprövning av civila rättigheter och skyldigheter enligt artikel 6.1 i Europakonventionen (3 § andra stycket). Någon motsvarande bestämmelse finns inte i den nu gällande förvaltningslagen. Regeringen bedömde att värdet av en allmän bestämmelse i förvaltningslagen som

upplyser om de begränsningar som följer av Europakonventionen och den primära unionsrätten när det gäller möjligheterna att inskränka rätten till domstolsprövning av förvaltningsbeslut var förhållandevis begränsat. Dessa krav gäller med företräde framför både lag och förordning trots att någon särskild upplysning om det inte lämnas (prop. 2016/17:180 s. 45 f.).

### *Europakonventionen*

Europakonventionen gäller som svensk lag enligt lagen (1994:1219) om den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna. Av 2 kap. 19 § regeringsformen följer att en lag eller annan föreskrift inte får meddelas i strid med Sveriges åtaganden på grund av konventionen. En föreskrift som strider mot konventionen blir enligt bestämmelsen också grundlagsstridig.

Enligt artikel 6.1 Europakonventionen ska var och en, vid prövningen av hans civila rättigheter eller skyldigheter eller av en anklagelse mot honom för brott, vara berättigad till en rättvis och offentlig förhandling inom skäligen tid och inför en oavhängig och opartisk domstol, som upprättats enligt lag. Europadomstolen har fastslagit att artikel 6.1 är tillämplig under förutsättning att (1) det föreligger en reell och seriös tvist mellan en enskild – fysisk eller juridisk – person och en annan person eller en myndighet, (2) att tvisten gäller en rättighet eller skyldighet som har sin grund i den nationella rätten, och (3) att denna rättighet eller skyldighet kan karakteriseras som civil (se t.ex. Károly Nagy mot Ungern, dom den 14 september 2017, punkt 60).

En tvist kan enligt Europadomstolen antas vara reell och seriös om det inte finns klara indikationer på att så inte är fallet (se t.ex. Rolf Gustafson mot Sverige, dom den 1 juli 1997, punkt 39). Det finns alltså en viss presumtion för att uppkomna tvister är reella och seriösa.

Om en tvist är reell och seriös måste det avgöras om tvisten avser en rättighet eller skyldighet som följer av nationell rätt. Det är den nationella domstolen som avgör om den rättighet som en enskild gör gällande följer av de bestämmelser som är tillämpliga i det enskilda fallet. Rättigheter som inte finns enligt den nationella rätten kan

alltså inte skapas genom artikel 6.1 och det kan följaktligen inte ställas upp en presumtion för att det föreligger en viss rättighet enligt inhemsk rätt (se HFD 2019 ref. 10). Vid tillämpningen måste avgöras om det är fråga om en förmån som beviljas efter rent skönsmissiga överväganden och således inte utgör en rättighet enligt nationell rätt. Ofta har det dock ansetts vara fråga om en rättighet i fall då en myndighet haft stor frihet att efter en lämplighetsprövning avgöra om ett tillstånd eller ett ekonomiskt bidrag skulle beviljas. Europadomstolen har i flera sådana fall framhållit att avgöranden som grundar sig på ett stort mått av skönsmissig bedömning ändå innefattar en tillämpning av vissa övergripande rättsliga regler eller principer och att detta är tillräckligt för att artikel 6.1 ska vara tillämplig (a.a. s. 164). Högsta förvaltningsdomstolen har i flera avgöranden som gäller rättsprövning av regeringens beslut uttalat att en reglering som ger regeringen en diskretionär rätt att avgöra en viss fråga inte kan anses vara en rättighet i nationell rätt för den enskilde (se t.ex. HFD 2016 ref. 38 och HFD 2017 ref. 2).

Om en tvist avser något som är en rättighet i nationell rätt återstår frågan om rättigheten är en civil sådan. Vägledning för bedömningen av vad som är att anse som en civil rättighet ges genom Europadomstolens praxis. Begreppet ska ges en autonom tolkning. Det är alltså inte avgörande om en rättighet betraktas som civilrättslig enligt nationell rätt, utan begreppet ska tolkas enhetligt för alla konventionsstater. Högsta förvaltningsdomstolen har uttalat att möjligheten till domstolsprövning av förvaltningsbeslut alltmer har kommit att uppfattas som en viktig rättsstatlig princip och att ett beslut därför ska anses röra civila rättigheter om det inte finns klart stöd för en annan bedömning (HFD 2011 ref. 22, HFD 2016 ref. 49 och HFD 2018 ref. 46).

Vid tillämpning av dessa allmänna principer har Europadomstolen funnit att artikel 6.1 reglerar inte bara förfaranden som allmänt anses gälla privaträtten utan också en rad förfaranden som i många länder är av förvaltningsrättslig snarare än civilrättslig natur (Danelius 2015 s. 166 f.). Ensidiga prestationer i form av stöd och bidrag från det allmänna har beröringspunkter med sociala förmåner (HFD 2016 ref. 49). När det gäller rätten till sådana förmåner gjorde Europadomstolen i tidigare avgöranden en bedömning av om förmånerna utgjorde en ensidig prestation från det allmänna sida eller om de ingick i ett försäkringsliknande system där förmånerna i huvudsak

svarade mot inbetalade premier. Senare har emellertid Europadomstolens hållning utvecklats så att artikel 6.1 numera kan anses generellt tillämplig på sociala förmåner under förutsättning att det enligt den nationella lagen finns en rätt till sådana förmåner och det inte endast är fråga om ett rent skönsmissigt beviljande av ekonomiska bidrag (a.a. s. 170).

### *Unionsrätten*

Ett överklagandeförbud ska även åsidosättas om det strider mot unionsrätten där kravet på domstolsprövning sträcker sig något längre än enligt Europakonventionen. Av EU-fördraget följer att medlemsstaterna ska vidta alla lämpliga åtgärder, både allmänna och särskilda, för att säkerställa att de skyldigheter fullgörs som följer av fördragen eller unionens institutioners akter (artikel 4.3). EU-fördraget ålägger medlemsstaterna att fastställa de möjligheter till överklagande som behövs för att säkerställa ett effektivt domstolsskydd inom de områden som omfattas av unionsrätten (artikel 19.1). I EU:s rättighetsstadga, som ska beaktas av medlemsstaterna när de tillämpar unionsrätten (artikel 51.1), anges att var och en vars unionsrättsligt garanterade fri- och rättigheter har kränkts har rätt till ett effektivt rättsmedel inför en domstol (artikel 47). I enlighet med den grundläggande unionsrättsliga principen om unionsrättens företräde framför nationell rätt gäller dessa bestämmelser före föreskrifter om bl.a. överklagandeförbud i en nationell lag eller förordning. Högsta förvaltningsdomstolen har t.ex. åsidosatt överklagandeförbudet i 58 § 1 jaktförordningen (1987:905) eftersom det stod i strid med unionsrätten såvitt gäller beslut om jakt efter en art som skyddas av livsmiljödirektivet (HFD 2015 ref. 79).

## 12.3 Överklagande av beslut om statsbidrag

### 12.3.1 Överklagandebestämmelser i statsbidragsförordningar

Merparten av de förordningar som avser statsbidrag till det civila samhället innehåller bestämmelser som anger att beslut enligt förordningen inte får överklagas (se t.ex. 17 § förordningen [2018:32] om statsbidrag för insatser som motverkar hot och hat i det offentliga samtalet).

I ett antal statsbidragsförordningar finns bestämmelser som anger att vissa beslut enligt förordningen får överklagas. En sådan ordning gäller ofta om förordningen innehåller bestämmelser om återkallelse av beslut, dvs. bestämmelser som innebär att myndigheten kan besluta att ett beviljat bidrag inte ska betalas ut (se t.ex. 26 § förordningen [2016:1367] om statsbidrag till allmänna samlingslokaler). I några förordningar uppställs ett överklagandeförbud trots att förordningen innehåller en bestämmelse om återkallelse av beslut (se t.ex. förordningen [2003:752] om statsbidrag till pensionärsorganisationer och förordningen [2002:989] om statligt stöd för verksamhet som förebygger och motverkar diskriminering). De flesta statsbidragsförordningar innehåller bestämmelser om återbetalningsskyldighet och återkrav av bidrag (se avsnitt 11.3.2). Myndigheternas beslut att återkräva ett utbetalt bidrag får dock, till skillnad från vad som vanligen gäller för beslut om återkallelse av bidrag, regelmässigt inte överklagas enligt förordningarnas överklagandebestämmelser.

Ett fåtal förordningar har överklagandebestämmelser som innebär att myndighetens beslut att inte bevilja ett bidrag får överklagas. En sådan reglering finns i förordningen (2008:63) om statsbidrag till organisationer bildade på etnisk grund som anger att andra beslut än beslut i fråga om ansökan om bidrag inte får överklagas (16 §). I förordningen föreskrevs tidigare ett generellt överklagandeförbud, men sedan den 1 februari 2018 gäller alltså att beslut i fråga om ansökan om bidrag får överklagas. Författningsändringen torde vara föranledd av Högsta förvaltningsdomstolens avgörande HFD 2016 ref. 49 (se avsnitt 12.3.2). En liknande reglering finns i förordningen (2011:65) om statsbidrag till barn- och ungdomsorganisationer enligt vilken andra beslut än beslut om organisationsbidrag inte får överklagas (33 §). Båda de nyssnämnda förordningarna tillämpas av Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor (MUCF). Myndigheten har även beträffande andra förordningar intagit ståndpunkten



att myndighetens beslut att avslå eller avvisa en ansökan om organisationsstöd kan överklagas, men inte beslut som avser projektbidrag.

Även av förordningen (2015:454) om statsbidrag till kvinno- och tjejjourer följer att beslut om organisationsbidrag får överklagas (21 §). Ett ytterligare exempel är förordningen (2007:954) om statligt stöd till organisationer på konsumentområdet enligt vilken beslut om organisationsbidrag får överklagas (14 §).

De överklagandebestämmelser i förordningarna som anger att vissa beslut är överklagbara hänvisar regelmässigt till 40 § förvaltningslagen vilket innebär att beslutet överklagas till allmän förvaltningsdomstol och att prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten. I någon förordning innehåller överklagandebestämmelsen endast den anvisningen, dvs. att det i 40 § förvaltningslagen finns bestämmelser om överklagande till allmän förvaltningsdomstol (se förordningen [2017:811] om statsbidrag till telefon- och webbaserade stödinsatser inom områdena alkohol, tobak och spel om pengar). Bestämmelsen får tolkas som att samtliga beslut enligt förordningen är överklagbara under de förutsättningar som normalt gäller för förvaltningsbesluts överklagbarhet, dvs. att ett beslut får överklagas om beslutet kan antas påverka någons situation på ett inte obetydligt sätt (Ds 2014:1 s. 82).

### 12.3.2 Överklagbarhet i praxis

Trots att de befintliga överklagandebestämmelserna i statsbidragsförordningarna ofta anger att beslut enligt förordningarna inte får överklagas, har beslut om att inte bevilja sådana bidrag i flera fall ansetts vara överklagbara. Ett antal av dessa avgöranden redovisas nedan. Framställningen gör dock inte anspråk på att vara uttömmande.

#### *HFD 2016 ref. 49*

Högsta förvaltningsdomstolen har i avgörandet HFD 2016 ref. 49 funnit att ett beslut om statsbidrag till en organisation i visst fall är överklagbart. I målet hade Svensk-Turkiska Riksförbundet ansökt om organisationsbidrag för 2014 enligt förordningen (2008:63) om statsbidrag till organisationer bildade på etnisk grund. I förordningen föreskrevs vid den tidpunkten i 16 § att beslut enligt förordningen

inte fick överklagas. Enligt 4 § fick bidrag lämnas till en organisation som uppfyllde villkoret i åtta punkter. Organisationen skulle bl.a. ha en demokratisk uppbyggnad och en verksamhet som inte stred mot demokratins idéer, ett visst medlemsantal samt vara riksomfattande med tillfredsställande geografisk spridning. Ungdomsstyrelsen (numera MUCF) avskog ansökan på den grunden att förbundet inte uppfyllde villkoren om demokratisk uppbyggnad, medlemsantal och geografisk spridning. I beslutet angavs att det inte fick överklagas. Förvaltningsrätten fann dock att beslutet innefattade en prövning av en civil rättighet enligt Europakonventionen och att det därför var överklagbart. MUCF överklagade domen och vidhöll att beslutet inte var överklagbart. MUCF upplyste att myndighetens årliga anslag fördelas i sin helhet i enlighet med på förhand fastställda principer mellan de organisationer som bedöms uppfylla kraven för bidrag för det aktuella bidragsåret. Om besluten skulle kunna ändras efter ett överklagande skulle det få konsekvenser för samtliga organisationer som söker det aktuella stödet. Även kammarrätten och Högsta förvaltningsdomstolen fann att beslutet att inte bevilja statsbidrag enligt förordningen avsåg en civil rättighet enligt artikel 6.1 Europakonventionen och därför kunde bli föremål för domstolsprövning.

Beträffande förutsättningarna för att överklaga beslut om statligt stöd uttalade Högst förvaltningsdomstolen följande.

Den bidragsform som målet gäller är organisationsstöd. Ett sådant stöd avser att stödja en organisations existens snarare än dess verksamhet. För att ge organisationerna förutsebarhet och stabilitet i planeringen av verksamheten är bidragsgivningen, även om bidrag endast ges för ett år i taget, mer långsiktigt inriktad än vad som i allmänhet gäller för exempelvis projektbidrag (jfr prop. 2009/10:55, s. 141 ff.).

Vid bedömningen av om beslut enligt förordningar av nu aktuellt slag är överklagbara måste hänsyn tas till att stöden är av olika karaktär och att kriterierna för att lämna bidrag inte är utformade enligt enhetliga principer. Det innebär att en generell bedömning av överklagbarheten inte låter sig göras utan frågan måste avgöras för varje förordning för sig.

Det förhållandet att bidrag lämnas enbart i mån av tillgång på medel talar enligt Högsta förvaltningsdomstolens mening med styrka för att det inte finns en rätt för sökandena att erhålla bidrag. Detta blir särskilt tydligt i de fall myndigheten löpande delar ut bidrag så länge medlen räcker.

Om emellertid de anslagna medlen enligt föreskrift eller väl etablerad myndighetspraxis fördelas mellan samtliga sökande som uppfyller förutsättningarna för bidrag har det mindre betydelse för bedömningen av överklagbarheten att tillgången på medel är begränsad. Begränsningen påverkar i sådant fall endast bidragets storlek.

Vid bedömningen av om ett beslut innefattat en prövning av vad som karakteriseras som en rättighet enligt nationell lag har Europadomstolen och Högsta förvaltningsdomstolen i sina avgöranden lagt stor vikt vid om prövningen av ansökningarna om bidrag grundats på tydligt fastställda kriterier eller om den beslutande myndigheten haft ett betydande utrymme för en skönsmässig bedömning vid beslut om fördelning av medlen. Motsvarande bedömning bör göras vid en prövning av beslut enligt förordningar av det slag som målet gäller.

Domstolen fann att villkoren i 4 § innebar att rätten för en organisation att erhålla bidrag var reglerad i författning efter fastställda kriterier. Eftersom det framgick av handlingarna att MUCF sedan flera år tillämpade en ordning enligt vilken de medel som anslagits för ett visst år fördelades mellan de organisationer som uppfyllde villkoren fick de organisationer som uppfyllde kraven anses ha rätt till bidrag av viss storlek även om det angavs i förordningen att bidrag får lämnas i mån av tillgång på medel. Avslagsbeslutet innefattande därför en prövning av en civil rättighet och kunde bli föremål för domstolsprövning. Det kan dock noteras att domstolens uppfattning är att en generell bedömning av överklagbarhet enligt förordningarna inte kan göras, utan varje förordning måste bedömas för sig.

#### *Andra relevanta avgöranden*

Högsta förvaltningsdomstolen har också i andra fall ansett att statliga bidrag och stöd kan omfattas av artikel 6.1, såsom rätten till presstöd (RÅ 2004 ref. 122) och det statliga stödet till trossamfunden (HFD 2011 ref. 10). Högsta förvaltningsdomstolen konstaterade i det sistnämnda avgörandet, som avsåg rättsprövning av regeringens beslut, att trossamfundens rätt till stöd var reglerat i lag efter fastställda kriterier och att det alltså inte var fråga om en rent diskretionär prövning. Domstolen framhöll att som lagen var uppbyggd måste huvudregeln anses vara att alla samfund hade rätt till stöd. I ett senare rättsprövningsmål konstaterade Högsta förvaltningsdomstolen att en möjlighet till domstolsprövning av förvaltningsbeslut alltmer kommit att uppfattas som en viktig rättsstatlig princip, varför ett beslut bör anses beröra civila rättigheter och skyldigheter om det inte finns klart stöd för en annan bedömning (HFD 2011 ref. 22).

Högsta förvaltningsdomstolen har även prövat en organisations överklagande med anledning av att Länsstyrelsen i Stockholms län avslög organisationens ansökan om bidrag enligt förordningen (2005:765) om statsbidrag för nationella minoriteter. I ett tidigare avgörande hade Högsta förvaltningsdomstolen meddelat prövningstillstånd i kammarrätten i målet med anledning av att domstolen ansåg att det saknades vägledande avgöranden beträffande frågan om statsbidrag enligt förordningen var en sådan civil rättighet som avses i artikel 6.1 Europakonventionen (HFD 2017 ref. 18 och HFD 2014 not. 70).

Kammarrätten har i flera avgöranden ansett att MUCF:s beslut att avslå ansökan om bidrag enligt förordningen (2011:65) om statsbidrag till barn- och ungdomsorganisationer rör enskildas civila rättigheter och kan bli föremål för domstolsprövning (se t.ex. Kammarrätten i Stockholms domar den 26 maj 2015 i mål nr 4527-14 och 4530-14 samt den 26 januari 2018 i mål nr 3762-17). Högsta förvaltningsdomstolen har inte meddelat prövningstillstånd i något av målen (Högsta förvaltningsdomstolens beslut den 23 mars 2016 i mål nr 3713-15 och 3714-15 samt den 8 maj 2018 i mål nr 931-18).

Kammarrätten har gjort samma bedömning avseende det statliga lokala aktivitetsstödet till barn- och ungdomsverksamhet som fördelas av Riksidrottsförbundet enligt förordningen (1999:1177) om statsbidrag till idrottsverksamhet och de föreskrifter som Riksidrottsförbundet tillämpar vid fördelningen av stödet. Domstolen fann att utrymmet för skönsmässig bedömning var begränsat och att utgångspunkten syntes vara att lokalt aktivitetsstöd ska lämnas till de föreningar som uppfyller villkoren i förordningen och föreskrifterna. Beslutet ansågs röra den ansökande föreningens civila rättigheter enligt Europakonventionen och kunde därmed bli föremål för domstolsprövning. Detta gällde oaktat att Riksidrottsförbundet inte var att anse som en förvaltningsmyndighet då det följer av Europadomstolens praxis att staten inte kan kringgå konventionens rätt till domstolsprövning genom att överlämna förvaltningsuppgifter till privaträttsliga organ (Kammarrätten i Stockholms dom den 13 februari 2018 i mål nr 5462-17).

Beslut av MUCF att avslå en organisations ansökan om bidrag enligt förordningen (2005:1089) om statsbidrag för kvinnors organisering har ansetts kunna bli föremål för domstolsprövning (Förvaltningsrätten i Stockholms dom den 31 augusti 2017 i mål nr 1765-17).

Även MUCF:s beslut att avvisa en ansökan om bidrag enligt förordningen (2008:349) om statsbidrag till organisationer för homosexuella, bisexuella, transsexuella eller personer med könsöverskridande identitet eller uttryck har prövats i domstol (Förvaltningsrätten i Stockholms dom den 4 december 2018 i mål nr 25125-18).

Skolverkets beslut att avslå en ansökan enligt förordningen (2014:144) om statsbidrag för hjälp med läxor eller annat skolarbete utanför ordinarie undervisningstid har bedömts innefatta en prövning av en civil rättighet och därmed överklagbart (Förvaltningsrätten i Stockholms dom den 9 oktober 2017 i mål nr 17432-17).

Detsamma har bedömts gälla för Folkhälsomyndighetens beslut enligt förordningen (2006:93) om statsbidrag till verksamhet inriktad mot hiv/aids och vissa andra smittsamma sjukdomar (Förvaltningsrätten i Stockholms dom den 27 juni 2018 i mål nr 12440-18) samt Socialstyrelsens beslut enligt förordningen (2011:1062) om statsbidrag till vissa organisationer inom det sociala området m.m. (Förvaltningsrätten i Stockholms dom den 4 december 2017 i mål nr 25485-17). Även Socialstyrelsen beslut att avslå ansökan om bidrag enligt förordningen (2000:7) om statsbidrag till handikapporganisationer har i flera fall bedömts innefatta en prövning av en civil rättighet (se t.ex. Förvaltningsrätten i Stockholms dom den 15 juni 2017 i mål nr 27459-16).

### *Bidragsbeslut som inte ansetts röra enskildas civila rättigheter*

I något fall har domstolarna funnit att ett bidragsbeslut inte avser sökandens civila rättigheter. Sidas beslut att inte bevilja en organisation demokratistöd som grundar sig på regeringens *Strategi för särskilt demokratistöd genom svenska organisationer 2016–2020* har inte ansetts röra den ansökande organisationens civila rättigheter. Förvaltningsrätten avvisande överklagandet på den grunden att beslutet inte var överklagbart och kammarrätten och Högsta förvaltningsdomstolen meddelade inte prövningstillstånd i målet (Förvaltningsrätten i Stockholms beslut den 16 juni 2017 i mål nr 27017-16, Kammarrätten i Stockholms beslut den 28 september 2017 i mål nr 4182-17 och Högsta förvaltningsdomstolens beslut den 3 maj 2018 i mål nr 5930-17).

## 12.4 Konsekvenser när bidragsbeslut är överklagbara

Det förhållandet att vissa bidragsbeslut är överklagbara får konsekvenser för såväl de bidragsbeslutande myndigheterna som de organisationer som ansöker om bidrag. I departementspromemorian *Långsiktigt stöd till det civila samhället* (Ds 2018:13) redovisas bl.a. de ekonomiska konsekvenser som följer på att bidragsbeslut kan överklagas. När en myndighet fattar beslut om ett särskilt bidrag sker det efter att myndighetens regleringsbrev beslutats och i regel fattas beslut om bidrag för hela det tilldelade anslaget. Om det efter myndighetens beslut att avslå en ansökan inkommer ett överklagande och organisationens överklagande bifalls, har myndigheten inga medel kvar att fördela. För att undvika att hamna i den situationen kan myndigheten hålla inne en del av anslaget för eventuella överklaganden, alternativt använda sin anslagskredit. För de sökande organisationerna kan myndigheternas behov av att hålla inne medel i avvaktan på domstolsprövningen innebära att det bidrag som beviljas blir lägre än om besluten inte hade kunnat överklagas. Om domstolsprövningen inte är avslutad förrän efter det aktuella budgetåret kan det innebära att myndigheternas anslag som reserverats återgår till statskassan, vilket innebär att organisationerna går miste om delar av anslaget (a.a. s. 65).

MUCF fördelar bidrag till det civila samhället enligt bl.a. förordningen (2008:63) om statsbidrag till organisationer bildade på etnisk grund och förordningen (2011:65) om statsbidrag till barn- och ungdomsorganisationer. Båda förordningarna innehåller bestämmelser om att myndighetens beslut i fråga om ansökan om bidrag får överklagas. MUCF fattar samtliga beslut vid samma tidpunkt, dvs. både beslut att bevilja bidrag och beslut att avslå ansökan om bidrag. Om en organisation överklagar ett avslagsbeslut och domstolen bifaller överklagandet bedömer myndigheten från fall till fall hur den ska hantera situationen. I ett fall har en organisations överklagande av myndighetens avslagsbeslut bifallits. Domen meddelades under det år som bidraget gällde och regeringen fattade då ett beslut om att föra över medel mellan anslagsposter för att myndigheten skulle kunna betala ut bidraget. MUCF har framfört till utredningen att det fungerar att hantera varje fall unikt så länge det fortfarande är ett relativt litet antal avslagsbeslut och därmed få överklaganden, men att man efterlyser en långsiktigt mer hållbar lösning. Myndigheten

har även påpekat att domstolens bifall till ett överklagande efter budgetåret kan innebära att den inte har medel att betala ut eftersom anslaget för det året återgått till statskassan. Domstolsavgörandet går då inte att verkställa, vilket är en otillfredsställande ordning.

## 12.5 Behöver överklagandebestämmelserna i statsbidragsförordningarna förändras?

**Utredningens bedömning:** Överklagandebestämmelserna i statsbidragsförordningarna bör förändras för att förbättra rättssäkerheten för de sökande organisationerna.

De överklagandeförbud som finns i statsbidragsförordningarna ska alltid åsidosättas om det behövs för att garantera rätten till domstolsprövning enligt Europakonventionen. Domstolarna har som synes i flera fall också bortsett från bestämmelser om överklagandeförbud i förordningarna efter att ha gjort bedömningen att beslut att inte bevilja ett visst bidrag rör enskildas civila rättigheter. Av Högsta förvaltningsdomstolens avgörande HFD 2016 ref. 49 framgår att beslut om bidrag enligt förordningen (2008:63) om bidrag till etniska organisationer innefattar en prövning av enskildas civila rättigheter, varför beslut enligt förordningen är överklagbara. Förordningens överklagandebestämmelse har numera följande lydelse.

I 40 § förvaltningslagen (2017:900) finns bestämmelser om överklagande till allmän förvaltningsdomstol. Andra beslut än beslut i fråga om ansökan om bidrag får dock inte överklagas.

Högsta förvaltningsdomstolen har även överprövat beslut som avsåg ansökan om bidrag enligt förordningen (2005:765) om statsbidrag för nationella minoriteter (HFD 2017 ref. 18). Denna förordning innehåller ett överklagandeförbud. Även beslut om bidrag enligt andra statsbidragsförordningar som innehåller överklagandeförbud har vid domstolsprövning i vissa fall ansetts avse sökandens civila rättigheter. Överklagandebestämmelserna i förordningarna riskerar således att inte överensstämmer med de verkliga förhållandena. En sådan ordning framstår inte som rättssäker då den kan resultera i att en sökande som nekats bidrag får en felaktig uppfattning om sin rätt att överklaga ett beslut och därför inte begär överprövning av detta. Utredningen

anser därför att det finns skäl att förändra överklagandebestämmelserna i statsbidragsförordningarna för att främja rättssäkerheten för de ansökande organisationerna.

## 12.6 Förslag rörande överklagandebestämmelser

### 12.6.1 Utgångspunkt

Frågan är vilka förändringar av förordningarnas överklagandebestämmelser som är möjliga och bäst tillgodoser rättssäkerhetsintresset. Utgångspunkten för möjligheten att överklaga beslut enligt statsbidragsförordningarna är att sådana beslut som avser enskildas civila rättigheter alltid får överklagas för att tillgodose den rätt till domstolsprövning som följer av Europakonventionen och unionsrätten. Det behöver då bedömas vilka beslut som kan anses innefatta en prövning av sådana rättigheter. Utredningen behandlar nedan var för sig beslut som avser ansökan om bidrag (12.6.2), beslut om återkallelse av ett beslutat bidrag (12.6.3) och beslut om återbetalningsskyldighet och återkrav (12.6.4). Med ”myndigheter” avses nedan såväl statliga myndigheter som de organisationer som har i uppgift att fördela statsbidrag.

### 12.6.2 Överklagande av beslut om ansökan om bidrag

**Utredningens förslag:** En bestämmelse om att beslut om avslag på en ansökan om bidrag får överklagas ska införas i de förordningar som reglerar bidrag som bedöms utgöra en civil rättighet.

*Vilka beslut rör enskildas civila rättigheter?*

Överklagbarheten enligt Europakonventionen, dvs. om ett beslut innefattar en prövning av enskildas civila rättigheter eller ej, kan inte bedömas generellt utan måste avgöras för varje förordning för sig (se HFD 2016 ref. 49). Vid den bedömningen är Europadomstolens avgöranden vägledande. Statsbidragsförordningarna omfattar olika bidragsformer, såsom organisationsstöd, verksamhetsstöd, projektbidrag och uppdragsersättningar. De villkor som uppställs för att



erhålla ett visst bidrag är inte enhetliga utan varierar mellan förordningarna. Det kan också uppställas olika villkor i en förordning beroende på bidragsform, dvs. vissa villkor kan gälla för organisationsbidrag och andra villkor för projektbidrag. Myndigheternas utrymme för bedömningar är enligt vissa förordningar stort genom att villkoren för att bevilja bidrag är vaga. Inte alla beslut om bidrag enligt gällande statsbidragsförordningar till det civila samhällets organisationer kan därför anses innefatta en prövning av enskildas civila rättigheter. Det innebär att myndigheternas beslut om statsbidrag till organisationerna i vissa fall kommer att kunna överklagas och i andra fall inte. En sådan ordning kan framstå som otillfredsställande, men är en konsekvens av att fördelningen av statsbidrag till det civila samhället sker genom ett regelverk som inte är, och inte heller kan vara, enhetligt beträffande villkoren för bidrag och hur bidragen i praktiken fördelas. Utredningen har därför övervägt om det finns skäl att införa överklagandebestämmelser som går utöver de krav som Europakonventionen och unionsrätten ställer.

### *En generell rätt att överklaga beslut om bidrag?*

Enskildas rätt till domstolsprövning enligt Europakonventionen kan sägas vara en miniminivå för överklagbarhet av myndigheters beslut. Det finns således inte något som hindrar att normgivaren föreskriver en för den enskilde förmånligare överklaganderätt än den konventionen tillförsäkrar enskilda. Ett sådant alternativ är att föreskriva en generell rätt att överklaga beslut enligt statsbidragsförordningarna, dvs. såväl beslut om bidrag som beslut om återkallelse och återkrav. Dock med de begränsningar som följer av förvaltningslagen.

I dagsläget får överklagbarheten avgöras från förordning till förordning och det förekommer att beslut enligt förordningar som innehåller ett överklagandeförbud, ändå har ansetts överklagbara med hänsyn till Europakonventionen. En fördel med att införa en generell överklagbarhet är att det blir tydligare för beslutande myndigheter och sökande organisationer vad som gäller i det avseendet. Det demokrativillkor som utredningen föreslår ska uppfyllas tillsammans med alla andra villkor i respektive förordning, vilket kan innebära att myndigheternas bedömning av demokrativillkoret inte alltid kan överprövas. Det kan förmodas att en organisation som nekas bidrag på

grund av att den inte uppfyller demokrativillkoret har ett större intresse av att få den bedömningen överprövad än om avslaget grundar sig på att organisationen t.ex. inte uppfyller ett villkor som avser syftet med bidraget. Om beslut om statsbidrag generellt är överklagbara så kan de sökande organisationerna alltid få till stånd en domstolsprövning av demokrativillkoret, vilket i förlängningen kan bidra till en mer enhetlig tillämpning och en ökad rättssäkerhet.

Omständigheter som talar emot en generell överklagbarhet när det gäller statsbidragsförordningarna är i huvudsak vad som framförs av Förvaltningslagsutredningen i betänkandet *En ny förvaltningslag* (SOU 2010:29). Det förhållandet att förordningarna många gånger innehåller vaga villkor innebär att tillämpningen är svårkontrollerad från strikt juridiska utgångspunkter. Det kan i vissa fall bli fråga om en mycket begränsad prövning av beslutets legalitet, dvs. att den beslutande myndigheten iakttagit allmänna krav på saklighet och objektivitet. Överklagandemöjligheten blir då inte i realiteten ett verkamt instrument för den enskilde att hävda sin rätt (a.a. s. 133 f.).

Myndigheterna ges t.ex. i flera förordningar utrymme att prioritera mellan inkomna ansökningar och ge företräde till ansökningar som bedöms ha bäst förutsättningar att uppfylla syftet med statsbidraget (se t.ex. förordningen [2012:316] om statsbidrag för viss verksamhet för funktionshinderområdet och förordningen [2018:596] om statsbidrag till regionala och lokala ideella organisationer vars verksamhet är inriktad mot hiv/aids och vissa andra smittsamma sjukdomar). Sådana bedömningar av myndigheterna blir svåra för domstolarna att överpröva.

De bidragsutbetalande myndigheterna beslutar varje år om omfattande bidrag till det civila samhällets organisationer. Att öppna upp för att bidragsbeslut generellt får överklagas riskerar att belasta domstolarna med ökande kostnader för rättsväsendet som följd. Utredningen bedömer att en sådan kostnad inte är motiverad när det i många fall närmast blir fråga om en legalitetsprövning. En generell överklagbarhet innebär också att de konsekvenser som uppstår när bidragsbeslut är överklagbara, vilka utredningen beskrivit i avsnitt 12.4, blir särskilt påtagliga. Utredningen föreslår därför inte att beslut i fråga om bidrag enligt statsbidragsförordningarna generellt ska vara överklagbara.

*En rätt att överklaga beslut om organisationsbidrag?*

Ett alternativ till att låta beslut få överklagas generellt är att föreskriva att beslut om organisationsbidrag får överklagas, men inte beslut om andra bidragsformer såsom verksamhetsbidrag och projektbidrag. Organisationsbidrag är ett generellt bidrag till en organisation som inte är avgränsat till en viss verksamhet. Det kan beskrivas som ett bidrag till en organisation för vad den är och inte för vad den gör. Det fördelas i regel utifrån vissa grundläggande villkor, men det ställs inte några mätbara mål eller krav på uppföljning av effekter och resultat. Organisationsbidraget är i vissa fall en förutsättning för att organisationen alls ska kunna verka. Ett uteblivet organisationsbidrag kan därför få stora konsekvenser för en organisation vilket talar för att i vart fall sådana beslut bör vara möjliga att överklaga. En överklagandebestämmelse som innebär att beslut om organisationsbidrag får överklagas blir också en tydlig grundregel för myndigheterna och organisationerna att förhålla sig till.

En svårighet enligt utredningen är att för varje förordning bedöma vilka bidrag som är att betrakta som organisationsbidrag då detta inte alltid uttrycks tydligt i förordningarna. Det finns heller ingen övergripande definition av de olika bidragsformer som används. Det innebär att även om en bidragsgivare uttrycker att det är ett organisationsbidrag, verksamhetsbidrag eller projektbidrag behöver det inte innebära att dessa begrepp har samma betydelse för en annan bidragsgivare. Även andra termer förekommer i förordningarna såsom grundbidrag, etableringsbidrag och särskilt bidrag. Vidare är gränserna mellan organisationsbidrag och verksamhetsbidrag flytande. Exempelvis benämns bidraget till folkbildningen (bidrag till folkhögskolor och studieförbund) som ett verksamhetsbidrag. Likaså benämns bidraget till de 71 specialidrottsförbunden som ett verksamhetsbidrag. Dessa bidrag skulle kunna uppfattas som organisationsbidrag eftersom de ges löpande till organisationerna och inte för en särskild verksamhet. Inom biståndsområdet, som har andra regleringar än förordningar, benämns bidraget som ett projektbidrag då det fördelas via enskilda organisationer.

En reglering som innebär att beslut om organisationsbidrag får överklagas medför inte heller någon enhetlig hantering av överklagbarhet med avseende på det demokrativillkor för verksamheten som utredningen föreslår ska uppställas för alla bidragsformer, dvs. även för

verksamhetsbidrag och projektbidrag. I de flesta förordningar har den beslutande myndigheten även när det gäller organisationsbidrag ett förhållandevis stort bedömningsutrymme vid prövningen av om bidrag ska beviljas. I de fallen blir tillämpningen svårkontrollerad från juridisk utgångspunkt och en domstolsprövning riskerar att begränsa sig till beslutets legalitet. Beslut om andra bidragsformer än organisationsbidrag, t.ex. verksamhetsbidrag, kommer därtill alltid att vara överklagbara om de innefattar en prövning av enskildas civila rättigheter. Utredningen föreslår av dessa skäl inte heller en generell reglering som innebär att beslut om bidrag alltid ska få överklagas om det avser organisationsbidrag.

*Beslut om avslag på en ansökan om bidrag enligt får enligt vissa förordningar överklagas*

Ett överklagandeförbud ska som framgår ovan alltid åsidosättas av domstol när ett beslut rör enskildas civila rättigheter. Det är dock problematiskt att förordningarnas överklagandebestämmelser i vissa fall felaktigt anger att beslut enligt förordningen inte kan överklagas. Utredningen har som alternativ övervägt att införa en skrivning i överklagandebestämmelserna liknande den som tidigare fanns i 3 § andra stycket förvaltningslagen (1986:223), dvs. en hänvisning till Europakonventionen. Syftet med den bestämmelsen var att klargöra att överklagandebestämmelserna i förvaltningslagen alltid skulle tillämpas för att tillgodose rätten till domstolsprövning av civila rättigheter och skyldigheter (prop. 2005/06:56 s. 11).

Någon motsvarande bestämmelse finns inte i den nya förvaltningslagen. Regeringen ansåg att värdet av en bestämmelse som upplyser om de begränsningar som följer av Europakonventionen och den primära unionsrätten inte skulle ha någon funktion, då dessa krav gäller med företräde framför både lag och förordning trots att någon särskild upplysning om det inte lämnas. Även om det kan ligga ett visst pedagogiskt värde i att påminna framför allt enskilda privatpersoner och företag om denna grundläggande rättighet framstod behovet av att i förvaltningslagen ta in en sådan upplysning som förhållandevis begränsat. Den allmänna utgångspunkten är att upplysningar om överordnade normers företräde framför underordnade normer typiskt sett bör undvikas i en lag om de inte bedöms ha ett

påtagligt upplysningsvärde och inte heller felaktigt kan ge intryck av att ha en materiell betydelse (prop. 2016/17:180 s. 45 f.).

Utredningen bedömer att en sådan skrivning i statsbidragsförordningarna skulle kunna ha visst upplysningsvärde med hänsyn till att nuvarande skrivningar som anger att beslut enligt förordningen inte får överklagas inte alltid överensstämmer med verkligheten. En överklagandebestämmelse som hänvisar till Europakonventionen och unionsrätten ger en mer rättvis bild av hur det förhåller sig när det gäller möjligheten att överklaga beslut i fråga om ansökan om bidrag enligt förordningarna. En sådan lösning är dock inte optimal eftersom det fortfarande kvarstår en betydande osäkerhet hos myndigheterna och organisationerna om hur det förhåller sig i det enskilda fallet. Skrivningen skulle inte heller ha någon materiell betydelse och de tillämpade myndigheterna är, enligt vad utredningen erfarit, väl bekanta med problematiken och medvetna om de skyldigheter som följer av Europakonventionen och unionsrätten. Utredningen föreslår därför inte att någon sådan hänvisning införs i förordningarnas överklagandebestämmelser.

En generell bedömning av bidragsbeslutens överklagbarhet enligt Europakonventionen kan som ovan redovisats inte ske, utan måste avgöras för varje förordning för sig (HFD 2016 ref. 49). Med hänsyn till att det rör sig om cirka 80 statsbidragsförordningar är det ett omfattande uppdrag att för varje förordning bedöma om beslut i fråga om ansökan om bidrag avser civila rättigheter. En sådan bedömning kräver en grundlig analys av samtliga bidragsvillkor i varje förordning. Av betydelse för bedömningen är även närmare uppgifter om myndigheternas tillämpning av förordningen. Bidrag kan t.ex. fördelas löpande till de organisationer som ansöker om bidrag och uppfyller villkoren för detta, så länge som det finns medel att fördela. En annan fördelningsmodell är samtliga organisationer som uppfyller villkoren får en andel av utlysningen för det året.

Utredningen har inte sådana närmare uppgifter om den praktiska tillämpningen av samtliga statsbidragsförordningar som är av betydelse för att avgöra om ett beslut om bidrag avser en civil rättighet. Vi har dock, med utgångspunkt i Högsta förvaltningsdomstolens avgöranden (se avsnitt 12.3.2), gjort en bedömning av vilka beslut om avslag på en ansökan om bidrag som bör få överklagas. Vid den bedömningen har i huvudsak beaktats vilka villkor som förordningen uppställer för bidrag, men även i viss mån i vilken form bidrag lämnas

och vad som i övrigt är känt för utredningen om myndigheternas fördelning av bidraget. Vi föreslår, som framgår av avsnitt 9.1.1, att demokrativillkor införs i de statsbidragsförordningar som huvudsakligen riktar sig till det civila samhällets organisationer. Överklagandebestämmelserna föreslås i dessa förordningar ändras till att dels hänvisa till 40 § förvaltningslagen, dels ange vilka beslut enligt förordningen som får överklagas. Utredningen vill dock erinra om att ett kvarstående överklagandeförbud i en förordning alltid ska åsidosättas om ett beslut innefattar en prövning av enskildas civila rättigheter eller skyldigheter.

*Förordningen om demokrativillkor för statsbidrag till organisationer inom det civila samhället och överklagbarhet*

Utredningen föreslår att en särskild förordning om demokrativillkor införs som reglerar demokrativillkor när myndigheter och enskilda organ fördelar bidrag till civilsamhällesorganisationer på annat sätt än med tillämpning av lag eller förordning (se avsnitt 9.1.2). Förordningen innehåller villkor som utesluter att bidrag lämnas, men inte några bestämmelser som ger rätt att besluta i fråga om bidrag. Någon överklagandebestämmelse aktualiseras därför inte i förordningen. Ett beslut får enligt artikel 6.1 Europakonventionen alltid överklagas om det innefattar en prövning av en enskilds civila rättigheter eller skyldigheter (se avsnitt 12.2.2). Högsta förvaltningsdomstolen har, när det gäller statsbidragsförordningar, uttalat att man vid bedömningen av om beslut enligt förordningar av aktuellt slag är överklagbara måste ta hänsyn till att stöden är av olika karaktär och att kriterierna för att lämna bidrag inte är utformade enligt enhetliga principer. Det innebär att en generell bedömning av överklagbarheten inte låter sig göras utan frågan måste avgöras för varje förordning för sig (HFD 2016 ref. 49). Utgångspunkten måste vara densamma vid bedömningen av överklagbarheten av ett beslut om statsbidrag som fördelas på annat sätt än med tillämpning av lag eller förordning. Det förhållandet att demokrativillkor införs i förslaget till förordning om demokrativillkor för statsbidrag till organisationer inom det civila samhället är enligt utredningens bedömning inte ensamt avgörande för om ett sådant beslut är överklagbart.

### 12.6.3 Överklagande av beslut att återkalla ett beslut om att bevilja bidrag

**Utredningens förslag:** En myndighets beslut att återkalla ett beslut om att bevilja bidrag ska få överklagas.

Beslut att bevilja en organisation statsbidrag är gynnande förvaltningsbeslut. Huvudregeln i svensk rätt är att ett gynnande förvaltningsbeslut inte kan återkallas. I förvaltningslagen anges undantag från den huvudregeln som innebär att ett beslut kan återkallas med stöd av förbehåll i själva beslutet eller i den författning som ligger till grund för beslutet (37 § andra stycket 1). Den som beviljats ett bidrag har därmed en rätt att inte få beslutet återkallat, annat än om det framgår av förbehåll i beslutet eller i författning. Utredningen har föreslagit att en bestämmelse som ger myndigheterna möjlighet att återkalla beslutade, men inte utbetalda bidrag införs i statsbidragsförordningarna. Enligt bestämmelsen ska myndigheten besluta att ett bidrag helt eller delvis inte ska betalas ut om organisationen inte längre uppfyller villkoren för bidraget (se avsnitt 11.5.1).

Frågan är vad som ska gälla för överklagande av beslut att återkalla beslut om bidrag. Bestämmelser som möjliggör återkallelse av beslut om beviljade men ännu inte utbetalda bidrag förekommer redan i flera statsbidragsförordningar. Sådana beslut får enligt förordningarnas överklagandebestämmelser i princip regelmässigt överklagas. Europadomstolen har i avgörandet Mendel mot Sverige ansett att en enskilds rätt att inte få ett beviljat tillstånd återkallat, annat än under vissa förutsättningar, utgör en civil rättighet. I målet hade Arbetsmarknadsstyrelsen återkallat sökandens tillstånd att delta i ett arbetsmarknadsprogram och uppgett att beslutet inte kunde överklagas. Domstolen uttalade att det visserligen inte kunde anses föreligga en rätt för enskilda att få delta i det aktuella programmet, men konstaterade att författningen uppställde ett antal kriterier för att återkalla ett meddelat tillstånd att delta. Kriterierna ansågs utan svårighet kunna bedömas av domstol efter ett överklagande och lämnade inte ett stort utrymme för skönsmässig bedömning. Den som fått rätt att delta i ett visst arbetsmarknadsprogram hade ett anspråk enligt svensk rätt på att tillståndet inte skulle återkallas annat än under sär-

skilda förutsättningar, varför det förelåg en rätt till domstolsprövning av det förfarande som rörde återkallelsen (Mendel mot Sverige, dom den 7 april 2009).

Utredningens förslag innebär att beslut att bevilja bidrag under vissa förutsättningar kan återkallas. Även om statsbidrag som huvudregel är en förmån och inte en rättighet, får den som har beviljats ett bidrag anses ha rätt till bidraget genom att det endast får återkallas om vissa särskilda förutsättningar är uppfyllda. Det kriterium som utredningen föreslagit, dvs. att organisationen inte längre uppfyller villkoren för bidraget, är tydligt och lämnar ett begränsat utrymme för skönsmässig bedömning. Beslut om återkallelse med stöd av bestämmelsen innefattar därmed en prövning av enskildas civila rättigheter. Utredningen föreslår därför att myndigheternas beslut att återkalla beviljade bidrag ska få överklagas. Besluten överklagas till allmän förvaltningsdomstol och prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

#### 12.6.4 Överklagande av beslut om återbetalningsskyldighet och återkrav

**Utredningens förslag:** En myndighets beslut att återkräva ett utbetalat bidrag ska få överklagas till allmän förvaltningsdomstol.

Merparten av statsbidragsförordningarna innehåller redan i dag bestämmelser som anger att en bidragsmottagare är återbetalningsskyldig under vissa förutsättningar och att beslutsmyndigheten i de fallen ska återkräva ett utbetalt bidrag. Utredningen har föreslagit att återbetalningsskyldighet alltid ska föreligga om bidragsmottagaren inte uppfyller det demokrativillkor som utredningen föreslår (se avsnitt 11.5.2).

Myndigheternas beslut om återkrav får enligt förordningarnas överklagandebestämmelser regelmässigt inte överklagas. Den som har beviljats ett bidrag och fått detta utbetalat till sig får, liksom när det gäller återkallelse av ett bidragsbeslut, anses ha rätt till bidraget genom att det endast kan återkrävas under vissa förutsättningar. Även ett beslut om återkrav bör därför kunna bli föremål för domstolsprövning för att uppfylla Europakonventionens krav.



En myndighets beslut om återkrav är ingen exekutionstitel och därmed inte heller förvaltningsrättens dom vid en överprövning av beslutet (3 kap. 1 § 6 utsökningsbalken och NJA 2013 s. 413). Myndigheten är därför hänvisad till att ansöka om betalningsföreläggande hos Kronofogdemyndigheten eller direkt väcka talan om betalningsskyldighet vid allmän domstol om den enskilde inte frivilligt betalar. Den enskilde kan då bestrida återbetalningsskyldighet eller väcka talan vid allmän domstol med yrkande om att domstolen ska fastställa att han eller hon inte är återbetalningsskyldig (s.k. negativ fastställelse-talan). En ändring av den ordningen föreslås av Utsökningsutredningen i betänkandet *Ett modernare utsökningsförfarande* (SOU 2016:81 s. 115), men är ännu inte genomförd. I nuläget gäller därför att ett bestridande av en återbetalningsskyldighet får prövas i allmän domstol. Möjligheten till en sådan prövning anses tillgodose rätten till domstolsprövning enligt Europakonventionen (NJA 2001 s. 22 och RÅ 2005 ref. 29). Överklagandebestämmelserna i förordningarna behöver därför inte förändras vad gäller möjligheten att överklaga myndigheternas beslut om återkrav för att leva upp till konventionens eller unionsrättens krav.

Frågan är om det ändå finns skäl för en ordning som innebär att myndigheternas beslut om återkrav av statsbidrag får överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Beslut om återkrav inom andra regelverk, t.ex. studiestöd och socialförsäkring, får överklagas till allmän förvaltningsdomstol, vilket innebär att frågan om återbetalningsskyldighet i de fallen kan prövas i båda domstolsslagen. En sådan ordning föreslås också av Utredningen om översyn av statens stöd till trossamfund i betänkandet *Statens stöd till trossamfund i ett mångreligiöst Sverige* (SOU 2018:18 s. 383 f.). Att beslut om återkrav av en förmån får överklagas enligt samma regler som gäller för överklagande av andra beslut om förmånen är en vanlig ordning (jfr SOU 2009:6 s. 297). För en bidragsmottagare kan det också vara fördelaktigt om överklagandemöjligheterna regleras på samma sätt beträffande bidraget oavsett om beslutet avser beslut i fråga om bidrag, återkallelse eller återkrav. En möjlighet att överklaga återkravsbeslut till förvaltningsdomstol skulle också för den enskilde kunna uppfattas som ett tillgängligare alternativ än att låta frågan om återbetalningsskyldighet prövas som ett tvistemål i allmän domstol. Sammantaget talar detta enligt utredningen för att en myndighets beslut om att återkräva bidrag bör få överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Den

ordningen bör gälla oavsett om bidragsbeslutet kan överklagas, dvs. återkravsbeslut ska kunna överklagas även om själva bidragsbeslutet inte är överklagbart.

### 12.6.5 Överklagande av beslut av enskilda organ

**Utredningens förslag:** En bestämmelse om att beslut om bidrag, i det fall beslutet är överklagbart, överklagas till allmän förvaltningsdomstol ska införas i de lagar där det överlämnats till enskilda organ att besluta i fråga om bidrag.

Beslut om statsbidrag fattas i vissa fall av enskilda organ. *Folkbildningsrådet* och *Studieförbundet SISU Idrottsutbildarna* har i uppgift att fördela bidrag enligt lagen (1976:1046) om överlämnande av förvaltningsuppgifter inom Utbildningsdepartementets verksamhetsområde. *Stiftelsen Svenska Filminstitutet* har i uppgift att fördela bidrag enligt lagen (1992:318) om överlämnande av förvaltningsuppgifter inom Kulturdepartementets verksamhetsområde. *Sveriges Riksidrottsförbund* har i uppgift att fördela bidrag enligt lagen (1995:361) om överlämnande av förvaltningsuppgifter till Sveriges Riksidrottsförbund och *Svenskt Friluftsliv* har i uppgift att fördela bidrag enligt lagen (2010:1539) om överlämnande av vissa förvaltningsuppgifter till den ideella föreningen Svenskt Friluftsliv. Utredningens förslag innebär att beslut om bidrag som fattas av dessa organ i vissa fall ska få överklagas. Sådana beslut bör enligt utredningens uppfattning överklagas till allmän förvaltningsdomstol i likhet med vad som gäller för överklagande av en myndighets beslut om statsbidrag.

Förvaltningslagen gäller förvaltningsmyndigheternas handläggning av ärenden och domstolarnas handläggning av förvaltningsärenden, om inte en annan lag eller en förordning innehåller någon bestämmelse som avviker från lagen (1 och 4 §§ förvaltningslagen). Förvaltningslagens bestämmelser om överklagande gäller alltså inte när enskilda rättssubjekt handlägger ärenden inom ramen för en överlämnad förvaltningsuppgift (prop. 2016/17:180 s. 275 f.). För vissa frågor om överklagande av beslut som sådana organ fattar finns allmänna bestämmelser i lagen (1986:1142) om överklagande av beslut av enskilda organ med offentliga förvaltningsuppgifter. Det krävs

dock uttryckligt författningsstöd för att ett beslut av ett privaträttsligt organ ska kunna överklagas (1 § första stycket). För att överklagandelagen ska bli tillämplig förutsätts därför att det finns särskilda bestämmelser som medger att det enskilda organets beslut överklagas till regeringen, till en förvaltningsdomstol eller till en förvaltningsmyndighet (1 § andra stycket).

Enligt 11 kap. 2 § regeringsformen meddelas bestämmelser om rättegången i lag. Till dessa hör bl.a. bestämmelser enligt vilka beslut får överklagas till domstol. En bestämmelse om att beslut av en förvaltningsmyndighet får överklagas till allmän förvaltningsdomstol kan därför inte tas in i en förordning. Det är inte heller möjligt att genom en bestämmelse i förordning sträcka ut tillämpligheten för en sådan överklagandebestämmelse i lag till att omfatta även beslut som fattas enligt en förordning (Ds 2014:1 s. 80). Utredningen föreslår därför att bestämmelser som anger att beslut om bidrag får överklagas till allmän förvaltningsdomstol ska införas i de lagar där ovan nämnda organ överlämnats förvaltningsuppdrag att besluta i fråga om bidrag.



# 13 Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

## 13.1 Ikraftträdande

**Utredningens förslag:** En ny förordning om demokrativillkor för statlig bidragsgivning ska träda i kraft den 1 januari 2021. Detsamma ska gälla för övriga föreslagna författningsändringar.

Utredningen föreslår ett flertal författningsändringar som berör ett stort antal myndigheter och civilsamhällesorganisationer. I några fall är det fråga om lagändringar. Även om det är angeläget att förslagen genomförs så kan berörda aktörer behöva viss tid att anpassa sig till de nya bestämmelserna. Med hänsyn härtill samt med beaktande av den tid som kan beräknas gå åt för remissförfarandet och beredningen i Regeringskansliet är det rimligt att författningsförslagen träder i kraft den 1 januari 2021. Vi föreslår därför detta datum för ikraftträdandet.

## 13.2 Övergångsbestämmelser

**Utredningens förslag:** Äldre bestämmelser ska, med undantag för bestämmelser om överklagande, tillämpas i fråga om bidrag som har beviljats före ikraftträdandet.

Utredningens förslag innebär att bestämmelser om återkallelse av beslut om bidrag införs i vissa förordningar och ändras i andra förordningar. Återkallelseförbehåll måste framgå av beslutet eller de föreskrifter som ett beslut grundar sig på (37 § andra stycket 1 förvaltningslagen [2017:900]). De nya bestämmelserna är därför inte

möjliga att tillämpa på bidrag som beviljats före det att bestämmelserna trätt i kraft. Utredningens förslag innebär vidare att en bidragsmottagare som inte uppfyller demokrativillkoret är återbetalningskyldig. Återkrav på denna grund kan endast avse bidrag som beviljats efter ikraftträdandet. Vi föreslår därför att äldre bestämmelser i dessa avseenden ska tillämpas i fråga om bidrag som har beviljats före ikraftträdandet.

Utredningen har föreslagit flera ändringar i förordningarnas överklagandebestämmelser. I vissa förordningar införs en reglering som innebär att ett beslut att avslå ansökan om bidrag får överklagas. Beslut att återkalla ett beslut att bevilja bidrag och beslut att återkräva ett utbetalat bidrag ska enligt utredningens förslag alltid få överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Som en allmän rättsgrundsats gäller att nya processuella bestämmelser tillämpas omedelbart efter ikraftträdandet om grundsatsen inte inskränks genom särskilda övergångsbestämmelser (NJA 2001 s. 279 och RÅ 1988 ref. 132). Utredningen ser inte skäl att föreskriva om undantag från denna princip, varför de nya överklagandebestämmelserna föreslås tillämpas omedelbart efter ikraftträdandet.

## 14 Konsekvensanalys

Utredningen ska enligt kommittédirektiven bl.a. bedöma de offentlig-finansiella och samhällsekonomiska kostnaderna samt konsekvenserna för det civila samhällets organisationer av de förslag som lämnas. Om förslagen kan leda till kostnadsökningar för det allmänna ska utredaren lämna förslag på finansiering. Dessutom ska utredaren analysera och redovisa vilka eventuella effekter förslagen får på jämställdheten mellan könen. Vidare ska utredningen redogöra för hur förslagen förhåller sig till de grundlagsskyddade opinionsfriheterna och Sveriges internationella åtaganden om mänskliga rättigheter. Utredaren ska tillämpa riktlinjerna som ges i kommittéförordningen (1998:1474) och förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning för att ange kostnadsberäkningar och andra konsekvensbeskrivningar.

I detta kapitel beskrivs först offentligfinansiella konsekvenser av utredningens förslag och särskilt konsekvenserna för berörda myndigheter och domstolarna. Därefter behandlas förslagets konsekvenser för det civila samhället och jämställdheten. Slutligen beskrivs övriga konsekvenser.

Utredningen beskriver i kapitel 7–9 förslaget till demokrativillkor, hur det ska regleras och vilka alternativa lösningar som utredningen har övervägt. I kapitel 11 och 12 behandlas regleringen och övervägda alternativa lösningar vad gäller förslagen rörande återkrav, återkallelse och överklagande.

## 14.1 Offentligfinansiella kostnader

### 14.1.1 Kostnader för berörda myndigheter

#### *Nuvarande kostnader*

Statsbidrag till det civila samhällets organisationer fördelas i dag av nära 40 myndigheter och ett antal ideella organisationer med förvaltningsuppdrag. När begreppet ”myndigheter” används i kapitlet avses såväl statliga myndigheter som organisationer som har i uppdrag att fördela statsbidrag. Såsom utredningen redogör för i kapitel 6 skiljer sig bidragsgivningen åt mellan myndigheterna. För ett stort antal myndigheter är det i regel samma organisationer som beviljas bidrag år från år. Det gäller t.ex. bidrag som fördelas till handikapporganisationer, patientföreningar, friluftsföreningar, försvarsorganisationer, folkbildning, konsumentorganisationer, idrottsorganisationer och organisationer som arbetar med folkhälsa. Några myndigheter tar emot ett stort antal ansökningar varje år och följaktligen är deras bidragsgivning mer resurskrävande.

Bidragsgivningen finansieras vanligtvis inom ramen för förvaltningsanslaget. För Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor (MUCF) beviljar regeringen ersättning för förvaltningen av vissa bidrag. Det gäller exempelvis statsbidraget för verksamhet som värnar demokratin, statsbidraget för insatser som motverkar hot och hat i det offentliga samtalet och det statliga stödet för verksamhet som förebygger och motverkar diskriminering. För dessa bidrag får myndigheten använda mellan två och tio procent av bidragsbeloppet för administration. Enligt Statskontorets myndighetsanalys av MUCF täcker den ersättning som regeringen avsatt för dessa bidrag inte hela administrationskostnaden och myndigheten måste därför till viss del finansiera administrationen från förvaltningsanslaget (Statskontoret 2017).

Eftersom bidragsgivningen ofta är del av annan verksamhet är det få statliga myndigheter som särredovisar kostnaderna för bidragsgivningen till det civila samhället. Utredningen har tagit fram uppgifter om de administrativa kostnaderna för bidragsgivningen inom Socialstyrelsen, MUCF och Folkbildningsrådet, som alla fördelar förhållandevis stora bidrag. Enligt Socialstyrelsens årsredovisning fördelade myndigheten 3,3 miljarder kronor till kommuner och det civila



samhället under 2017 och förvaltningskostnaden för denna bidragsgivning var 13,55 miljoner kronor. Kostnaden för bidragsgivningen uppgick till cirka 0,4 procent av den totala summan fördelade bidrag. Det framgår inte hur stor del av bidragsgivningen som enbart rör det civila samhället. MUCF fördelade 2016 cirka 330 miljoner kronor och den administrativa kostnaden var 9,3 miljoner kronor, vilket utgör 2,7 procent av den totala summan fördelade bidrag. Folkbildningsrådet fördelade 3,8 miljarder kronor under 2017 och den administrativa kostnaden var 13,7 miljoner kronor.

De administrativa kostnaderna för bidragsgivningen hos dessa tre bidragsgivare är svåra att jämföra eftersom antalet ansökningar och behovet av att granska ansökningarna skiljer sig mellan dem. Av Statskontorets myndighetsanalys av MUCF framgår också att den administrativa kostnaden för organisationsbidrag är betydligt lägre än för projekt- och verksamhetsbidrag. Styckkostnaderna per beslut ligger på mellan 9 000 och 18 000 kronor för organisationsbidragen medan styckkostnaderna för projektbidragen varierar mellan 6 000 och 22 000 kronor per beslut (a.a.). Folkbildningsrådet prövar ett fåtal ansökningar och fördelar bidrag till studieförbund och folkhögskolor utifrån omfattningen av deras verksamhet och har därför förhållandevis låga administrativa kostnader.

### *Uppskattad kostnadsökning med anledning av utredningens förslag*

Utredningen föreslår ett nytt förtydligt demokrativillkor. Detta ersätter nuvarande demokrativillkor för verksamheten i sammanlagt 31 förordningar. I ytterligare 21 förordningar som nu saknar demokrativillkor för verksamheten införs utredningens förslag. Därutöver föreslår utredningen en särskild förordning om demokrativillkor som ska tillämpas vid bidragsgivning till det civila samhället som inte regleras i lag eller förordning. Det innebär att samtliga bidragsgivande myndigheter måste hantera demokrativillkor, varav ett flertal måste göra en prövning av ett demokrativillkor för första gången. Detta innebär troligen en ökad arbetsbelastning i ett inledande skede då myndigheterna ska upparbeta nya rutiner för granskning av det nya demokrativillkoret. Det kan vara nödvändigt med insatser inom myndigheterna för att sprida kunskap om demokrativillkoret. Utred-

ningen föreslår i kapitel 10 att MUCF får i uppdrag att ge myndigheterna kunskapsstöd i tillämpningen. Ett sådant stöd kan bidra till att myndigheterna får relevant kunskap om det nya demokrativillkoret och hur det ska tillämpas. Myndigheterna bör också göra vissa insatser för att informera de organisationer som söker bidrag om demokrativillkoret.

Utredningen har i samråd med ett flertal bidragsgivare ställt frågor om det kommer att krävas extra resurser för att tillämpa utredningens förslag till demokrativillkor. Några myndigheter uppger att förslaget inte kommer att leda till någon större kostnadsökning. De menar att de redan genomför granskningar och att prövningen kan förenklas när villkoret förtydligas. Det blir tydligare vad som ska granskas och under vilka omständigheter en ansökan ska avslås eller ett bidrag ska återkrävas. Några myndigheter har god kännedom om målgruppen för de bidrag som de fördelar och förutser att prövningen inte kommer att bli mera resurskrävande med utredningens förslag till demokrativillkor. Vissa myndigheter menar dock att förslaget kan leda till att bidragsgivningen blir något mer resurskrävande även om de inte kan förutse hur mycket mer resurser som kan krävas.

Enligt utredningen är det rimligt att anta att förslaget till ett nytt demokrativillkor kan innebära en viss ökning av de administrativa kostnaderna. Flera myndigheter som inte tidigare tillämpat demokrativillkor kommer att behöva göra en prövning av bidragssökande organisationer i det avseendet. MUCF menar exempelvis i sin rapport *Att verka demokratiskt* att en ökad granskning skulle kräva stärkta personella resurser och innebära ökade ekonomiska kostnader (MUCF 2017). Enligt Statskontorets analys har kostnaderna för bidragshanteringen inom MUCF ökat med 40 procent till följd av att bidragsgivningen ifrågasatts. Kostnadsökningen handlar om fler förfrågningar om allmänna handlingar liksom ett ökat antal överklagade bidragsbeslut. Dessutom har myndigheten ökat ambitionsnivån genom en mer aktiv omvärldsbevakning och mer omfattande kontroller samtidigt som den fått göra fler svåra bedömningar med risk för överklaganden (a.a.). Enligt myndighetens egna uppskattningar skulle en ambitionsökning från en grundläggande granskning till en utökad sådan kunna leda till en kostnadsökning med 58 procent (MUCF, PM, Kostnader för hantering av projektbidrag, dnr 20157/16).

Utredningen förutser inte en generell kostnadsökning i samma nivå som för MUCF. De flesta andra myndigheter fördelar inte

bidrag som kräver en lika omfattande granskning. Eftersom det är betydande skillnader i bidragsgivningen mellan olika myndigheter och bidrag är det inte möjligt att göra precisa uppskattningar för hur stor kostnadsökningen skulle bli med utredningens förslag. Det är däremot betydelsefullt att samtliga myndigheter ges tillräckliga resurser för en kvalitetssäker bidragsgivning. Det är därför rimligt att anta att förvaltningskostnaderna för bidragsfördelningen kommer att öka för myndigheter med en mer omfattande bidragsgivning till det civila samhället. De ökade kostnaderna för att säkra kvaliteten i bidragsgivningen måste finansieras genom att volymen av utbetalade bidrag minskar något. Det kommer därför inte innebära några offentlig-finansiella kostnader. Den sammanlagda omfördelningen från bidrag till förvaltningskostnader blir mycket marginell och ska vägas emot att legitimiteten för bidragsgivningen stärks.

#### **14.1.2 Kostnader för ett uppdrag att stödja de bidragsgivande myndigheterna i tillämpningen av demokrativillkoret**

Utredningen föreslår i avsnitt 10.3.3 att MUCF ska ges i uppdrag att stödja de bidragsgivande myndigheterna i tillämpningen av demokrativillkoret. I uppdraget ska ingå att ge kunskapsstöd i tillämpningen av demokrativillkoret, samordna och uppdatera ett stödmaterial om demokrativillkoret, erbjuda utbildningar i frågor som rör bidragsgivning och att skapa en samverkansgrupp bestående av bidragsgivande myndigheter.

Utredningen bedömer att arbetet med att ge myndigheterna ett sådant stöd måste bedrivas långsiktigt och ska följaktligen finansieras under flera år. Uppdraget kommer enligt utredningens bedömning att kräva en och en halv till två årsarbetskrafter. En person bör vara ansvarig för arbetet på heltid medan andra personer inom myndigheten bör bistå arbetet genom att medverka i framtagandet och uppdatering av stödmaterial, utbildning och arbetet med samverkansgruppen. Det är rimligt att det sker tre möten om året i gruppen. Minst två utbildningstillfällen bör erbjudas under året. Under det första året då arbetet ska startas upp och etableras beräknas kostnaden för uppdraget att vara fem miljoner för att därefter vara tre miljoner kronor om året.

Uppdraget ska finansieras genom en nedräkning av de bidrag vars tillämpning berörs av uppdraget. Minskningen av de totala bidragsbeloppen är sammantaget mycket marginell och kan motiveras av att rättssäkerheten i bidragsgivningen generellt sett stärks.

### 14.1.3 Ekonomiska konsekvenser för domstolarna

Utredningen föreslår i kapitel 8 att ett förtydligt demokrativillkor införs i 52 statsbidragsförordningar som avser bidrag till det civila samhället. Bestämmelser om återkallelse av beslut om bidrag införs därutöver i de förordningar som saknar sådana bestämmelser i dag. Befintliga bestämmelser om återbetalningsskyldighet i förordningarna föreslås ändras till att även omfatta den situationen att en organisation inte längre uppfyller demokrativillkoret (se avsnitt 11.5.1).

Fram till i dag har avslagsbeslut med anledning av att verksamheter inte varit förenliga med ställda demokrativillkor avseende verksamheten enbart fattats av MUCF. Ett förtydligt demokrativillkor för verksamheten bör förenkla myndigheternas prövning av bidragsansökningar, vilket troligen kommer att motivera mer ingående granskningar. Det är tänkbart att fler myndigheter framöver kommer att fatta beslut om att inte bevilja eller återkräva bidrag med anledning av att demokrativillkoret inte bedöms vara uppfyllt.

Om även andra myndigheter behöver fatta sådana beslut kan det i förlängningen innebära en ökad måltillströmning till domstolarna. MUCF uppger att de från hösten 2016 beslutade om en striktare tillämpning av gällande demokrativillkor och införde ökade kontroller. Myndigheten har därefter fattat fem beslut om att avslå bidrag med anledning av att den sökande organisationens verksamhet inte varit förenlig med demokrativillkoret, vilket har lett till sammanlagt fyra överklaganden. Utredningen bedömer att det föreslagna villkoret inte kommer att innebära en kraftig ökning av antalet avslagsbeslut, och därmed inte heller av antalet överklaganden. Med ett förtydligt villkor får organisationer inom det civila samhället förhoppningsvis en bättre uppfattning om vilka villkor som gäller för bidrag och kan därmed se till att verksamheten är förenlig med dessa alternativt avhålla sig från att ansöka om bidrag.

Utredningen föreslår inte någon utökad rätt att överklaga beslut om ansökan om bidrag. Utgångspunkten för överklagbarheten är liksom i dag att beslut som avser enskildas civila rättigheter och skyldigheter alltid får överklagas (se avsnitt 12.6.2). Vi har med den utgångspunkten föreslagit att överklagandebestämmelserna ändras så att de anger när beslut i fråga om bidrag får överklagas. Förslaget innebär i praktiken inte någon större förändring av den ordning som gäller i dag (se avsnitt 12.6.3). Möjligen kan fler avslagsbeslut komma att överklagas när sökanden i beslutet upplyses om denna möjlighet.

Därtill föreslår utredningen att statsbidragsförordningarna alltid ska innehålla regler om återkallelse och återkrav av bidrag och att beslut att återkalla eller återkräva bidrag ska få överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Sådana beslut får i dagsläget ofta inte överklagas varför förslaget kommer att innebära fler mål för förvaltningsdomstolarna. Utredningens uppfattning är dock att myndigheterna i dag har behövt fatta få beslut om återkallelse och återkrav och det är även rimligt att anta att inte alla sådana beslut kommer att överklagas.

Enligt utredningens bedömning kommer måltillströmningen med anledningen av förslagen att vara begränsad och bör kunna hanteras inom befintliga budgetramar.

## 14.2 Konsekvenser för det civila samhället

Utredningen anser att ett förtydligt demokrativillkor kan få vissa konsekvenser för det civila samhället. Med utredningens förslag framgår tydligare vad som förväntas av en organisation, varför det bör bli enklare för organisationerna att förutse när ett bidrag kommer att beviljas och vad som kan föranleda återkrav av bidrag. Utrymmet för myndigheterna att tolka demokrativillkor begränsas, vilket ger trygghet och stabilitet och stärker det civila samhällets oberoende och självständighet. Tydliga demokrativillkor kan också stärka allmänhetens förtroende för bidragssystemen och för det civila samhället. Det ger sammantaget en ökad trygghet för det civila samhällets organisationer.

Det är utredningens bedömning att myndigheternas granskning inför bidragsbeslut inte kommer att vara mycket mer resurskrävande

för det civila samhällets organisationer än tidigare. Det demokrativillkor som utredningen föreslår kommer inte heller att innebära att ett stort antal organisationer inom det civila samhället behöver se över sin verksamhet för att fortsatt vara bidragsberättigade. En effekt av ett förtydligat demokrativillkor är däremot att organisationerna kan behöva genomföra insatser för att försäkra sig om att deras företrädare och lokalföreningar har kunskap och är medvetna om innebörden av det nya demokrativillkoret. Det kan t.ex. röra om utbildning, information och granskning av de personer som ska utses till företrädare.

Utredningens förslag till finansiering kommer också att medföra att den totala summan fördelade bidrag kan minska något. Sammantaget anser dock utredningen att konsekvenserna för det civila samhället kommer att vara begränsade. Eftersom demokrativillkoret utgår från samhällets grundläggande värderingar och vad som kan anses vara allmänt vedertagna demokratiska principer anser utredningen att det inte heller finns behov av offentligt finansierade utbildningsinsatser. Myndigheterna har fortsatt ansvar att informera det civila samhällets aktörer om de villkor som gäller för bidragen (se avsnitt 13.1).

### 14.3 Konsekvenser för jämställdheten

Utredningens förslag till ett förtydligat demokrativillkor gör det tydligt att statliga bidrag inte får tilldelas en verksamhet som diskriminerar eller på annat sätt bryter mot principen om alla människors lika värde. En organisation som bryter mot diskrimineringslagen genom att t.ex. inte anställa en person eller förhindra att en person utses som företrädare på grund av dennes kön ska inte berättigas bidrag. Organisationer som kränker kvinnors rättigheter t.ex. genom att utöva, rättfärdiga, främja eller uppmana till våld, tvång eller hot ska heller inte beviljas bidrag. Detsamma ska gälla för en organisation som motverkar jämställdheten i samhället genom att t.ex. sprida fördomar som grundar sig på föreställningen om att det ena könet är underlägset det andra. Det förtydligade demokrativillkoret kan därmed ses som ett skydd mot kränkningar från civilsamhällesorganisationer liksom ett skydd för kvinnor inom det civila samhället. Genom att demokrativillkoret ställs för samtliga statliga bidrag till det civila samhället blir olika organisationer tvungna att försäkra att

deras företrädare har tillräckliga kunskaper om villkorets innebörd. Utredningen bedömer därmed att förslaget om ett förtydligt demokrativillkor kan få positiva konsekvenser för jämställdheten.

#### 14.4 Övriga konsekvenser

Utredningen bedömer att förslagen inte får några konsekvenser för den kommunala självstyrelsen; för brottsligheten; för sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet; eller för små företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt i förhållande till större företag. Utredningens förslag till ett förtydligt demokrativillkor kan vara till gagn för det brottsförebyggande arbetet på så sätt att vissa brottsliga ageranden leder till att en organisation kan nekas eller förlora bidrag. Det civila samhällets betydelse i flyktingmottagandet och integrationsarbetet har framhållits i flera sammanhang. Ett förtydligt demokrativillkor kan bidra till att det civila samhället får bättre förutsättningar till långsiktig finansiering och kan därmed också bidra till statens möjligheter att nå de integrationspolitiska målen.

Utredningen har i utformningen av förslagen tagit hänsyn till regeringsformen, Europakonventionen, Sveriges internationella åtaganden samt de skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till Europeiska unionen och bedömer att samtliga förslag överensstämmer med dessa.





# 15 Författningskommentar

## 15.1 Förslag till förordning (2019:00) om demokrativillkor för statsbidrag till organisationer inom det civila samhället

### Tillämpningsområde och definition

#### 1 §

*I denna förordning finns bestämmelser om demokrativillkor för statsbidrag.*

*Förordningen är meddelad med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen.*

I paragrafen upplyses i *första stycket* om att förordningen innehåller demokrativillkor som ska beaktas vid fördelning av statliga bidrag. I flertalet statsbidragsförordningar uppställs ett sådant demokrativillkor för verksamheten som framgår av 5 § i denna förordning. Statliga bidrag till organisationer inom det civila samhället lämnas emellertid även utan stöd av en särskild författning för bidraget. För att i de fallen säkerställa att statsbidrag lämnas endast till verksamheter som är förenliga med samhällets grundläggande värderingar tillämpas bestämmelserna i denna förordning. I *andra stycket* upplyses om att förordningen är meddelad med stöd av regeringens restkompetens enligt 8 kap. 7 § första stycket 2 regeringsformen.

## 2 §

*Denna förordning gäller för förvaltningsmyndigheter under regeringen och för enskilda organ till vilka uppgiften att fördela statsbidrag har överlämnats.*

*Förordningen gäller inte för Regeringskansliet.*

Paragrafen innehåller bestämmelser som anger vilka organ som ska tillämpa förordningen. Utredningens överväganden finns i avsnitt 9.1.2.

Av *första stycket* framgår att förordningen gäller för förvaltningsmyndigheter under regeringen och för enskilda organ till vilka uppgiften att fördela statsbidrag har överlämnats. Förvaltningsmyndigheter under regeringen är Justitiekanslern och andra statliga förvaltningsmyndigheter som inte är myndigheter under riksdagen (12 kap. 1 § regeringsformen). Av bilaga till förordningen (1996:1511) med instruktion för Regeringskansliet framgår bl.a. de statliga förvaltningsmyndigheterna och vilket departement som svarar för dessa.

Förvaltningsuppgift som innefattar myndighetsutövning kan överlämnas åt juridiska personer med stöd av lag (12 kap. 4 § regeringsformen). Uppgift att fördela statsbidrag har bl.a. överlämnats till enskilda organ enligt lagen (1976:1046) om överlämnande av förvaltningsuppgifter inom Utbildningsdepartementets verksamhetsområde, lagen (1995:361) om överlämnande av förvaltningsuppgifter till Sveriges Riksidrottsförbund och lagen (2010:1539) om överlämnande av vissa förvaltningsuppgifter till den ideella föreningen Svenskt Friluftsliv.

Av *andra stycket* följer att förordningen inte ska gälla för Regeringskansliet.

## 3 §

*Bestämmelserna i förordningen ska tillämpas när statsbidrag fördelas till organisationer inom det civila samhället på annat sätt än med tillämpning av lag eller förordning.*

Av paragrafen framgår att bestämmelserna i förordningen ska tillämpas när sådana myndigheter och enskilda organ som anges i 2 § fördelar statsbidrag till organisationer inom det civila samhället på annat sätt än med tillämpning av lag eller förordning. Begreppet organisationer

inom det civila samhället i förordningen definieras i 4 §. Statliga bidrag till organisationer inom det civila samhället regleras ofta i förordningar och i några fall i lag. Sådana bidrag fördelas även utan att det finns en särskild författning som reglerar bidraget, varvid bestämmelserna i denna förordning ska tillämpas. Förordningen gäller t.ex. när bidrag fördelas med stöd av regleringsbrev, särskilda regeringsbeslut eller ramavtal. I de fall fördelningen av ett statsbidrag till civila samhället har reglerats i en författning tillämpas inte förordningen. Utredningens överväganden finns i avsnitt 9.1.2.

#### 4 §

*Med en organisation inom det civila samhället avses här en organisation som är organiserad utanför offentlig sektor och näringsliv, som inte är vinstdrivande och som har någon form av oegennyttigt uppdrag.*

Paragrafen innehåller en definition av begreppet organisationer inom det civila samhället. Med en organisation inom det civila samhället avses här en organisation som är organiserad utanför offentlig sektor och näringsliv, som inte är vinstdrivande och som har någon form av oegennyttigt uppdrag. Definitionen omfattar således de vanligaste organisationerna inom det civila samhället såsom ideella föreningar, registrerade trossamfund, stiftelser, ekonomiska föreningar, aktiebolag med särskild vinstutdelningsbegränsning samt samfälligheter och samfällighetsföreningar. I sammanhanget avses organisationer som är organiserade i Sverige. Utredningens överväganden finns i avsnitt 9.1.2.

### Villkor för statsbidrag

#### 5 §

*Bidrag får inte 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.*

I paragrafen finns det demokrativillkor för verksamheten som ska uppfyllas för att statsbidrag ska få lämnas till en organisation. Om en organisation eller dess företrädare agerar på något sätt som anges i bestämmelsens punkt 1–4 så är demokrativillkoret inte uppfyllt.

Av paragrafens inledande del framgår att demokrativillkoret omfattar ageranden av organisationen och organisationens företrädare inom ramen för verksamheten. Utredningens överväganden finns i avsnitt 8.1.1 och 8.1.2. Förhållandena i organisationen och organisationens agerande kan bl.a. bedömas utifrån innehållet i dess stadgar, verksamhetsberättelse, verksamhetsplan eller andra dokument som härrör från organisationen.

Med företrädare avses såväl en organisations legala företrädare som andra personer som har i uppdrag att företräda organisationen. Företrädare bör alltså vara de personer som ingår i organisationens förvaltande organ, t.ex. styrelseledamöter, eller de personer som det förvaltande organet utsett för att teckna organisationens firma eller för att ha andra funktioner i organisationen, t.ex. kassör eller sekreterare. Även den som är anställd av organisationen eller annars utsedd av organisationen att utföra ett visst uppdrag kan vara en sådan företrädare som omfattas av demokrativillkoret. För att en anställd eller uppdragstagare ska anses vara en företrädare för organisationen bör det krävas att personens anställning eller uppdrag i någon mån innefattar att företräda organisationen utåt, t.ex. som ledare vid en idrotts- eller bildningsverksamhet eller som religiös ledare i en församling. Personer som är anställda eller utför uppdrag utanför organisationens kärnverksamhet, t.ex. som lokalvårdare eller för att hantera föreningens ekonomiska redovisning, ingår normalt sett inte i företrädarkretsen. En organisation ska i normalfallet inte ställas till svars för en enskild medlems agerande om inte organisationen gett medlemmen utrymme att representera organisationen i något sammanhang. Om flera medlemmar vid upprepade tillfällen agerar i strid med demokrativillkoret utan att organisationen vidtar åtgärder kan också en organisation ställas till svars. En organisation måste även anses ha ett ansvar för de personer som den ger utrymme för i verksamheten, t.ex. en anlitad föreläsare eller en inbjuden talare vid en aktivitet som

organisationen anordnar. En organisation är också ansvarig för sina medlems- eller lokalföreningar liksom deras företrädare.

Med inom ramen för verksamheten avses i vid bemärkelse de sammanhang som en organisation förekommer i. Aktiviteter som organisationen själv anordnar, såväl interna som externa, är uppenbart en del av verksamheten. Även när en person i egenskap av företrädare deltar i sammanhang som anordnats av annan aktör, t.ex. vid en konferens eller en utbildning, ansvarar organisationen för dennes agerande. Företrädares agerande i helt privata sammanhang, utan samband med företrädares roll eller funktion i organisationen, bör organisationen som regel inte lastas för. Bedömningen ska göras utifrån omständigheterna i det enskilda fallet med beaktande av vem företrädaren är, vad företrädaren gjort och i vilket sammanhang. Personer som är centrala i en organisation, t.ex. en ordförande, en generalsekreterare, en religiös eller politisk ledare, får ofta anses representera organisationen i vidare bemärkelse.

Nedan beskrivs de ageranden som framgår av punkterna 1–4 och som innebär att bidrag inte får lämnas till en organisation. Utredningens överväganden finns i avsnitt 8.1.3–8.1.6.

Av *punkten 1* framgår att statsbidrag inte får lämnas om en organisation eller företrädare utövar våld, tvång eller hot eller på annat otillbörligt sätt kränker den enskildes grundläggande fri- och rättigheter. Med våld avses i bestämmelsen ett fysiskt angrepp i form av kraftutveckling riktad mot en person. Tvång innebär att någon tvingar en person att göra, tåla eller underlåta något. Med hot avses försök att framkalla fruktan hos en person genom ord eller handling. Hotet kan avse en brottslig gärning, såsom att den enskilde ska misshandlas eller utsättas för förtal, men kan även avse något som inte är brottsligt, t.ex. att personen ska uteslutas från organisationen eller en gemenskap.

Med otillbörligt sätt avses att vilseleda en person, dvs. förmedla en oriktig uppfattning om något förhållande, eller att utnyttja en persons utsatta ställning eller belägenhet t.ex. till följd av ett anställnings- eller lydnadsförhållande, sjukdom eller handikapp. Det kan t.ex. röra sig om en religiös ledare, eller en annan företrädare som en medlem har ett lydnadsförhållande till, som upprätthåller informella regler genom hedersförtryck eller som uppmanar en enskild att inte anmäla en misstanke om brott till polis.

Av *punkten 2* följer att statsbidrag inte kan lämnas till en organisation om den eller dess företrädare diskriminerar eller på annat sätt bryter mot principen om alla människors lika värde. Med diskriminering avses i bestämmelsen sådana ageranden som omfattas av diskrimineringslagen (2008:567), men också ageranden som faller utanför lagens tillämpningsområde. Diskrimineringslagen förbjuder diskriminering som grundar sig på kön, könsöverskridande identitet eller uttryck, etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning, funktionsnedsättning, sexuell läggning eller ålder inom vissa angivna samhällsområden, t.ex. utbildning eller arbetsliv. I lagen definieras även olika former av diskriminering. Lagen kan i dessa avseenden tjäna som vägledning vid bedömningen av om en organisations verksamhet är diskriminerande. Det kan t.ex. vara fråga om att en organisation inte anställer personer av visst kön eller med viss etnisk tillhörighet. Ageranden som inte omfattas av diskrimineringslagen men som inte är förenliga med villkoret är t.ex. att en organisation inte tillåter medlemmar med viss sexuell läggning.

Diskriminering är en överträdelse av principen om alla människors lika värde. Även andra överträdelser av principen är oförenliga med bidrag, såsom att en organisation eller företrädare framför uppfattningar som innebär missaktning för en folkgrupp eller en annan sådan grupp av personer t.ex. med anspelning på ras, hudfärg, nationellt eller etniskt ursprung, trosbekännelse, sexuell läggning eller könsöverskridande identitet eller uttryck.

Jämställdhet är en central aspekt av principen om alla människors lika värde. En organisation som upprätthåller regler som medför att kvinnor inte på samma sätt som män kan delta i eller påverka organisationens verksamhet eller väljas till ledande funktioner uppfyller inte villkoret. Detsamma gäller om en organisation eller dess företrädare motverkar jämställdheten i samhället genom att t.ex. sprida fördomar som grundar sig på föreställningen om att det ena könet är underlägset det andra. En organisation eller företrädare som verkar för att kvinnor inte ska ha samma rättigheter som män inom samhällslivet eller för att förvägra kvinnors rätt till sexuell och reproduktiv hälsa eller rätt att bestämma över sin egen kropp ska inte heller beviljas bidrag.

Inom det civila samhället förekommer ofta organisering som riktar sig enbart till vissa grupper av individer t.ex. kvinnor, ungdomar eller personer med viss etnicitet. Sådan särorganisering är många gånger nödvändig för att uppfylla syftet med organisationens verksamhet.

Villkoret om att en organisations verksamhet ska vara icke-diskriminerande utesluter inte att bidrag lämnas till en organisation med en verksamhet som enbart riktar sig till en viss grupp av individer om det är legitimt, t.ex. med hänsyn till organisationens syfte. En särorganisering som har ett sådant legitimt syfte överträder inte heller principen om alla människors lika värde.

Enligt *punkten 3* ska ageranden som rättfärdigar, främjar eller uppmanar till våld, tvång, hot eller andra otillbörliga kränkningar av enskildas grundläggande fri- och rättigheter samt diskriminering eller överträdelser av principen om alla människors lika värde utesluta att statsbidrag lämnas till en organisation. Med rättfärdigar avses att en organisation försvarar ett visst agerande. Det kan t.ex. röra sig om rättfärdigande av våld, tvång eller hot mot personer på grund av etnisk eller religiös tillhörighet eller av företeelser som barnaga, könsrelaterat våld eller hedersvåld. En organisation kan inte heller beviljas bidrag om den försvarar barn- eller tvångsäktenskap eller kvinnlig könsstympning. Med främjar avses ett medvetet agerande som skapar möjligheter för eller underlättar våld, tvång hot eller kränkningar. Det gör den organisation som samarbetar med, finansierar eller på annat sätt – t.ex. genom rekrytering eller propaganda – stödjer grupper eller individer som inskränker enskildas grundläggande fri- och rättigheter eller bryter mot principen om alla människors lika värde. Med uppmanar avses ett agerande för att förmå andra att begå kränkningar. Det kan handla om en organisation eller företrädare som uppmanar andra att utöva våld mot enskilda av viss etnicitet eller att hota meningsmotståndare.

Av *punkten 4* framgår att bidrag inte får lämnas till en organisation om den eller dess företrädare motarbetar det demokratiska styrelseskicket. Med motarbete avses att utföra handlingar som angriper det demokratiska styrelseskicket eller att rättfärdiga, främja eller uppmana till sådana handlingar. Organisationer eller företrädare som utövar terrorism, bidrar ekonomiskt eller på annat sätt stödjer terroristorganisationer motarbetar det demokratiska styrelseskicket. Med terrorism avses sådan ageranden som omfattas av lagen (2003:148) om straff för terroristbrott, lagen (2017:630) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism samt lagen (2010:299) om straff för offentlig uppmaning, rekrytering och utbildning avseende terroristbrott och annan särskilt allvarlig brottslighet. Även en organisation som utövar eller uppmanar till brott mot allmän ordning, våldsamma aktioner,

sabotage, skadegörelse, olaga intrång eller andra lagbrott motarbetar det demokratiska styrelseskicket.

Ageranden som inte är brottsliga kan ändå anses vara ett motarbetande av det demokratiska styrelseskicket. En organisation som medvetet vilseleder eller sprider felaktig information i syfte att underminera demokratin och dess institutioner får anses motarbeta det demokratiska styrelseskicket.

Motarbetar det demokratiska styrelseskicket gör även den organisation som uppmanar sina medlemmar eller allmänheten att inte följa svensk lag, svika medborgliga skyldigheter eller inte hörsamma myndigheters påbud. Det förekommer att organisationer uppmanar till lagbrott som kan anses vara civil olydnad, dvs. aktivism genom vägran att följa lag eller myndighetsbeslut utan att använda våld. Uppmaningar till sådana lagbrott innebär typiskt sett ett motarbetande av det demokratiska styrelseskicket, men skulle i undantagsfall kunna anses vara förenliga med demokrativillkoret om det rör sig om ageranden som helt syftar till att bevara eller upprätta demokratiska värden.

## 6 §

*Om en organisation eller dess företrädare har agerat på det sätt som anges i 5 §, får bidrag ändå lämnas till organisationen om det finns särskilda skäl. Vid bedömningen ska särskilt beaktas om organisationen tagit avstånd från agerandet och vidtagit adekvata åtgärder för att säkerställa att det inte upprepas.*

I paragrafen finns en undantagsregel som tillämpas när det konstaterats att en organisation eller företrädare agerat på ett sätt som strider mot 5 §. Utredningens överväganden finns i avsnitt 8.1.7. Regeln har införts för att undvika att enskilda ageranden får oproportionerliga konsekvenser för en organisation. Av paragrafens första mening framgår att om en organisation eller dess företrädare agerat på det sätt som anges i 5 §, får bidrag ändå lämnas till organisationen om det finns särskilda skäl. Om det föreligger särskilda skäl får bedömas utifrån omständigheterna i det enskilda fallet. Rekviritet särskilda skäl innebär dock att undantaget ska tillämpas med viss restriktivitet.



Av paragrafens andra mening framgår att vid bedömningen särskilt ska beaktas om organisationen har tagit avstånd från agerandet och vidtagit adekvata åtgärder för att säkerställa att det inte upprepas. Om en organisation inte tar avstånd från ett agerande som konstaterats strida mot demokrativillkoret får bidrag som regel inte lämnas till organisationen. Huruvida en organisation har vidtagit adekvata åtgärder för att säkerställa att agerandet inte upprepas får bedömas utifrån hur organisationen hanterat situationen efter att den fått kännedom om eller uppmärksamats på agerandet. Vilka åtgärder som organisationen vidtar har betydelse för bedömningen. Åtgärderna ska i varje enskilt fall framstå som relevanta och rimliga reaktioner på det aktuella agerandet. Om en organisation tydligt och kraftfullt tar avstånd från en företrädares agerande och säkerställer att agerandet inte upprepas genom att utesluta företrädaren från organisationen, kan det bedömas föreligga särskilda skäl för att lämna bidrag. För en riksorganisation vars lokal- eller medlemsorganisation agerat i strid med demokrativillkoret kan det vara nödvändigt att utesluta en lokal- eller medlemsförening för att säkerställa att agerandet inte upprepas.

Det kan också beaktas i vilken mån organisationen haft möjlighet att förebygga ett agerande. En organisation som vid ett enstaka tillfälle inbjudit en föreläsare som uttalat sig på ett sätt som strider mot demokrativillkoret bör ändå kunna komma i fråga för bidrag om den kan visa att den inte på förhand hade kännedom om föreläsarens åsikter och tydligt tar avstånd från den uppfattning som föreläsaren framfört. Om ett agerande upprepas, t.ex. om föreläsaren bjuds in vid upprepade tillfällen, har organisationen haft möjlighet att förhindra agerandet och bör inte kunna undgå ansvar genom att i efterhand ta avstånd från detta.

Vid bedömningen av om det föreligger särskilda skäl bör det även kunna beaktas hur allvarligt agerandet är. Vid allvarliga ageranden, t.ex. främjande av terrorism eller utövande av våld med hatmotiv, kan det normalt inte anses föreligga särskilda skäl. Om ett flertal företrädare eller medlemsorganisationer agerat på ett otillåtet sätt eller om styrelsen eller en övervägande majoritet av medlemmarna har ställt sig bakom agerandet bör det inte heller finnas särskilda skäl att bevilja bidrag.

En ytterligare aspekt som kan beaktas är den tid som förflutit sedan agerandet. Om en överträdelse av demokrativillkoret skett en längre tid tillbaka kan det ha betydelse för bedömningen om det finns särskilda skäl att lämna bidrag.



# Referenser

## Offentligt tryck

### Statens offentliga utredningar

- SOU 1961:44, *Folkbildningsarbete och ungdomsverksamhet.*
- SOU 1963:67, *Stöd åt ungdomsorganisationernas centrala verksamhet.*
- SOU 1975:75, *Medborgerliga fri- och rättigheter. Regeringsformen.*
- SOU 1979:60, *Bidrag till folkrörelser. Betänkande om statens stöd till folkrörelserna.*
- SOU 1979:85, *Folkbildning för 80-talet.*
- SOU 1980:44, *Bidrag till kvinnoorganisationer.*
- SOU 1983:73, *Ny förvaltningslag.*
- SOU 1987:33, *Ju mer vi är tillsammans.*
- SOU 1987:37, *Stödet till barn- och ungdomsföreningar.*
- SOU 1988:39, *Mål och resultat – nya principer för det statliga stödet till föreningslivet.*
- SOU 1993:71, *Organisationernas bidrag.*
- SOU 1999:101, *Olydiga medborgare? Om flyktinggömmare och djurrättsaktivister.*
- SOU 2000:1, *En uthållig demokrati! – Politik för folkstyrelse på 2000-talet.*
- SOU 2004:59, *Kvinnors organisering.*
- SOU 2007:66, *Rörelser i tiden.*
- SOU 2008:43, *Tre rapporter till Grundlagsutredningen.*
- SOU 2009:6, *Återkrav inom välfärdssystemen – förslag till lagstiftning.*
- SOU 2009:29, *Fritid på egna villkor.*
- SOU 2010:29, *En ny förvaltningslag.*

- SOU 2013:66, *Översyn av det statliga stödet till dagspressen.*
- SOU 2016:5, *Låt fler forma framtiden!*
- SOU 2016:8, *Ytterligare åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism.*
- SOU 2016:13, *Palett för ett stärkt civilsamhälle.*
- SOU 2016:80, *En gränsöverskridande mediepolitik. För upplysning, engagemang och ansvar.*
- SOU 2016:81, *Ett modernare utsökningsförfarande.*
- SOU 2016:92, *Värna demokratin mot våldsbejakande extremism – nationell samordning och kommunernas ansvar.*
- SOU 2018:18, *Statens stöd till trossamfund i ett mångreligiöst Sverige.*
- SOU 2018:70, *En arvsfond i takt med tiden. En översyn av regelverket kring Allmänna arvsfonden.*

### Departementsserien

- Ds 1997:36, *Resultatstyrning av föreningsbidrag.*
- Ds 2014:1, *Gröna boken. Riktlinjer för författningsskrivning.*
- Ds 2014:4, *Våldsbejakande extremism i Sverige – nuläge och tendenser.*
- Ds 2015:38, *Statligt stöd till det civila samhället – en översyn av fyra bidragsförordningar samt stödet till Exit.*
- Ds 2018:4, *En ny stödordning för säkerhetshöjande åtgärder inom det civila samhället.*
- Ds 2018:13, *Långsiktigt stöd till det civila samhället.*

### Propositioner

- Prop. 1971:30 del 2, *Kungl. Maj:ts proposition till riksdagen med förslag till lag om allmänna förvaltningsdomstolar.*
- Prop. 1973:90, *Kungl. Maj:ts proposition med förslag till ny regeringsform och ny riksdagsordning m.m.*
- Prop. 1975/76:209 *om ändring i regeringsformen.*
- Prop. 1985/86:80 *om ny förvaltningslag.*

- Prop. 1993/94:135, *Ungdomspolitik*.
- Prop. 1998/99:124, *Staten och trossamfunden – stöd, medverkan inom totalförsvaret, m.m.*
- Prop. 2000/01:81, *Omskärelse av pojkar*.
- Prop. 2001/02:72, *Ändringar i regeringsformen – samarbetet i EU m.m.*
- Prop. 2001/02:80, *Demokrati för det nya seklet*.
- Prop. 2002/03:38, *Straffansvar för terroristbrott*.
- Prop. 2005/06:56, *En moderniserad rättsprövning, m.m.*
- Prop. 2005/06:155, *Makt att forma samhället och sitt eget liv – nya mål i jämställdhetspolitiken*.
- Prop. 2007/08:95, *Ett starkare skydd mot diskriminering*.
- Prop. 2009/10:55, *En politik för det civila samhället*.
- Prop. 2009/10:80 *En reformerad grundlag*.
- Prop. 2013/14:1, *Budgetpropositionen för 2014*.
- Prop. 2016/17:180, *En modern och rättssäker förvaltning – ny förvaltningslag*.
- Prop. 2017/18:1, *Budgetpropositionen för 2018. Utgiftsområde 17*.
- Prop. 2017/18:154, *Journalistik i hela landet*.
- Prop. 2018/19:1, *Budgetpropositionen för 2019. Utgiftsområde 17*.
- Prop. 2018/19:92, *Återinförd skattereduktion för gåvor till ideell verksamhet*.

### Utskottsbetänkanden

Kulturutskottets betänkande 2009/10:KrU7, *En politik för det civila samhället*.

### Skrivelser m.m.

- Skr. 2009/10:106, *Dialog om samhällets värdegrund*.
- Skr. 2017/18:246, *En politik för engagemang – långsiktighet och oberoende för civilsamhället*.

Överenskommelse om åtgärder mot terrorism mellan Socialdemokraterna, Moderaterna, Miljöpartiet de gröna, Centerpartiet, Liberalerna och Kristdemokraterna, 2017-06-07.

Sakpolitisk överenskommelse mellan Socialdemokraterna, Miljöpartiet de gröna, Centerpartiet och Liberalerna, 2019-01-19.

### Litteratur, rapporter m.m.

Brottsförebyggande rådet (2018). *Att motverka otillåten påverkan inom idrotten En kunskapsfördjupning om trakasserier, hot, våld och korruption*. Rapport 2018:5.

Boverket (2018). PM ang. *Investeringsbidrag till föreningar som tillhandahåller allmänna samlingslokaler*, 10 december 2018.

Bull, Thomas; Sterzel, Fredrik (2015). *Regeringsformen – en kommentar*. Studentlitteratur, Lund.

Bäcklund, Agneta; Johansson, Stefan; Trost, Hedvig; Träskman Per Ole; Wennberg, Suzanne; Wersäll, Fredrik (2018). (Zeteo 2018-11-09). *Brottsbalken m.m.* Norstedts Juridik, Stockholm.

Council of Europe (2018). *State of democracy, human rights and the rule of law. Role of Institutions. Threat to Institutions*.

Danelius, Hans (2015). *Mänskliga rättigheter i europeisk praxis*. En kommentar till Europakonventionen om de mänskliga rättigheterna, 5 uppl. Norstedts Juridik, Stockholm.

Diesen, Christian; Lagerqvist Veloz Roca, Annika (2003). *Bevisprövning i förvaltningsmål*. Norstedts Juridik, Stockholm.

Eka, Anders; Hirschfeldt, Johan; Jermsten Henrik; Svahn Starrsjö, Kristina (2018). *Regeringsformen – med kommentarer*. Karnov Group Sweden, Stockholm.

Ekonomistyrningsverket (2015). *Att ge statligt stöd till civila samhällens organisationer*. Rapport ESV 2015:43.

Folkbildningsrådet (2019). *Statsbidrag till studieförbund 2019. Villkor och fördelning*.

Folke Bernadotteakademin (2018). *Riktlinjer för stöd till civilsamhället för fred och säkerhet 2018*, dnr 18-00622.

Fransson, Susanne; Stüber, Eberhard (2017). *Diskrimineringslagen. En kommentar*. Norstedts Juridik, Stockholm.

- Gustafsson; Linus; Ranstorp, Magnus (2017). *Swedish Foreign Fighters in Syria and Iraq: An Analysis of open-source intelligence and statistical data*. Försvarshögskolan, Stockholm.
- Göteborgs stad (2018). *Social resursförvaltnings lägesbild över radikaliserings och våldsbejakande extremism, Samordning mot våldsbejakande extremism*, Social resursförvaltning.
- Göteborgs Stads riktlinje för föreningsbidrag till civilsamhället. 2018-03-27. Dnr 1434/15.
- Harding, Tobias (2012). *Framtidens civilsamhälle*. Underlagsrapport 3 till Framtidskommissionen.
- Hemström, Carl (2011). *Organisationernas rättsliga ställning. Om ekonomiska och ideella föreningar* (8:e uppl.). Norstedts Juridik. Stockholm.
- Hemström, Kerstin (2018). *Samverkan med det civila samhället*. Sveriges Kommuner och Landsting och Chalmers Tekniska Högskola.
- Holmberg, Erik; Stjernqvist, Nils; Isberg, Magnus; Eliason, Marianne; Regner, Göran (2012). *Grundlagarna – regeringsformen, successionsordningen, riksdagsordningen*, 3 uppl. Norstedts Juridik, Stockholm.
- Järvestad, Johan; Lundquist, Magnus; Gullberg, Anna (2015). *Gävles moské vill sprida extrem tolkning av islam*. Gefle Dagblad, 2015.09.07.
- Lindkvist, Gustav (2018). *Utredningskyldighet, bevisbörda och beviskrav i förvaltningsprocessen*. Norstedts Juridik, Stockholm.
- MUCF, (Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor) (2012). *Orden, praktiken och verkligheten. Redogörelse för Ungdomsstyrelsens kontroll av bidrag och förslag på ändringar i förordningar*.
- MUCF, (Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor) PM *Kostnader för hantering av projektbidrag*, Dnr 2057/16 2016-11-15.
- MUCF, (Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor) (2016). *Villkor för organisationer med social inriktning. Civila samhällets villkor 2015 med fokus på flyktingmottagande*.

- MUCF, (Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor) (2017). *Att verka demokratiskt. Redovisning av hur MUCF granskar och följer upp demokrativillkoren för statsbidrag.*
- MUCF, (Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor) (2018). *Organisationen Sveriges Unga Muslimer – ideologi och koppling till antidemokratiska miljöer.*
- MSB (Myndigheten för samhällsskydd och beredskap) (2018). *Nationell risk- och förmågebedömning 2018.*
- Polismyndigheten (2017). *Myndighetsgemensam lägesbild om organiserad brottslighet 2018–2019.*
- Riksidrottsförbundet (2014). *Anvisningar för barn- och ungdomsidrott.* Beslutades av Riksidrottsstyrelsen 2014-05-23.
- Riksidrottsförbundet (2018). *Föreskrifter om statligt lokalt aktivitetsstöd.*
- Riksantikvarieämbetet PM (2014-10-27, dnr 3.2.1-3713-2014) *Förttydligande av begrepp och grundläggande villkor för statsbidrag till ideella organisationer inom kulturmiljöområdet.*
- Samlingslokalsorganisationernas samarbetskommitté. *Rättsutlåtande angående skyddet för samlingslokalsföreningars föreningsrätt i förhållande till grundlagsregler och bidragsgivande stat och kommun.* 2018.06.07.
- Sandelin, Magnus, (2016). *Svenska IS-krigare. Från al-Qaida till jihadi cool.* Fri tanke, Stockholm.
- SCB (Statistiska centralbyrån) (2011). *Levnadsförhållanden rapport 102, Medborgerliga aktiviteter 2009–2009.*
- SCB (Statistiska centralbyrån) (2016). *Det civila samhället 2014 – satelliträkenskaper.*
- SCB (Statistiska centralbyrån) (2018). *Det civila samhället 2016 – satelliträkenskaper.*
- SKL (Sveriges Kommuner och Landsting) (2018). *Råd vid lokaluthyrning – demokratiska aspekter vid nyttjande av kommunala lokaler.*
- SvD Debatt (2018). *Opinionsbildare hetsar mot oss utan bevis.* Svenska Dagbladet 2018.04.24.



- Sköld, Josefin; Carlsson, Mattias (2017a). *Bakom de populistiska och högerextrema sajterna finns brottsdömda, nolltaxerare och personer som söks av kronofogden*. Dagens Nyheter 2017.03.17.
- Sköld, Josefin; Carlsson, Mattias (2017b). *Nu ska Skatteverket inleda granskning av föreningar*. Dagens Nyheter 2017.03.16.
- Sida (Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete) (2011). *Kriterier för civilsambällesorganisationers behörighet som – ramorganisation inom anslagsposten Stöd genom svenska organisationer i det civila samhället – strategisk partnerorganisation inom anslagsposten för Humanitära insatser och konfliktrelaterad verksamhet* (2011.08.31).
- Statskontoret (2017). *Myndighetsanalys av Myndigheten för ungdoms- och civilsambällesfrågor* (2017:13).
- Swedish Government (2012). *Periodic State Report of Sweden to the CERD Committee 19<sup>th</sup>–21st periodic reports*, CERD/C/SWE/19-21, 5 November 2012, para. 95–98.
- Swedish Government (2017). *Periodic State Report of Sweden to the CERD Committee 22<sup>nd</sup>–23rd periodic reports*, CERD/C/SWE/22-23, 1 February 2017, para. 95–98.
- SÄPO (Säkerhetspolisen) (2017). *Årsbok 2017*.
- von Essen, Johan; Jegermalm, Magnus; Svedberg, Lars (2015). *Folk i rörelse: medborgerligt engagemang 1992–2014*. Ersta Sköndal högskola.
- von Essen, Johan; Wallman Lundåsen, Susanne (2015). *Medborgligt engagemang – klassresa eller klassklyfta?* I SOU 2015:96, Demokratiutredningens forskarantologi *Låt fler forma framtiden!* Stockholm: Elanders.

## **Avgöranden**

### **Högsta förvaltningsdomstolen**

RÅ 1988 ref. 132.

RÅ 1995 ref. 4.

RÅ 2004 ref. 122.

RÅ 2005 ref. 29.

HFD 2011 ref. 10.

HFD 2011 ref. 22.

HFD 2013 ref. 72.

HFD 2014 ref. 30.

HFD 2015 ref. 20.

HFD 2015 ref. 31.

HFD 2015 ref. 79.

HFD 2016 ref. 38.

HFD 2016 ref. 49.

HFD 2017 ref. 2.

HFD 2017 ref. 4.

HFD 2017 ref. 18.

HFD 2018 ref. 46.

HFD 2019 ref. 10.

### **Högsta domstolen**

NJA 1984 s. 648.

NJA 2001 s. 22.

NJA 2001 s. 279.

NJA 2013 s. 413.

## Europadomstolen

Belgiska språkmålet (Case ”relating to certain aspects of the laws on the use of languages in education in Belgium” mot Belgien), nr 1474/62, 1677/62, 1691/62, 1769/63, 1994/63 och 2126/64, dom den 23 juli 1968.

Ringeisen mot Österrike, nr 2614/65, dom den 16 juli 1971.

Engel mot Nederländerna, nr 5100/71–5102/71 och 5354/72, dom den 23 november 1976.

Young, James och Webster mot Storbritannien, nr 7601/76 och 7806/77, dom den 18 oktober 1982.

Van der Musselle mot Belgien, nr 8919/80, dom den 23 november 1983.

Sibson mot Storbritannien, nr 14327/88, dom den 20 april 1993.

Sigurður A. Sigurjónsson mot Island, nr 16130/90, dom den 30 juni 1993.

Rolf Gustafson mot Sverige, nr 23196/94, dom den 1 juli 1997.

Sidiropoulos m.fl. mot Grekland, nr 26696/95, dom den 10 juli 1998.

Gorzelik m.fl. mot Polen, nr 44158/98, dom den 17 februari 2004.

Zhechev mot Bulgarien, nr 57045/00, dom den 21 juni 2007.

Religionsgemeinschaft der Zeugen Jehovas m.fl. mot Österrike, nr 40825/98, dom den 31 juli 2008.

Sergey Zolotukhin mot Ryssland, nr 14939/03, dom den 10 februari 2009.

Mendel mot Sverige, nr 28426/06, dom den 7 april 2009.

Danilenkov m.fl. mot Ryssland, nr 67336/01, dom den 30 juli 2009.

Özgürlük Ve Dayanışma Partisi (ÖDP) mot Turkiet, nr 7819/03, dom den 10 maj 2012.

Vona mot Ungern, nr 35943/10, dom den 9 juli 2013.

Károly Nagy mot Ungern, nr 56665/09, dom den 14 september 2017.



# Kommittédirektiv 2018:19

## Demokrativillkoren i statlig bidragsgivning

Beslut vid regeringssammanträde den 8 mars 2018

### Sammanfattning

En särskild utredare ska se över demokrativillkoren i statsbidragsförordningar och tillämpningen av dessa villkor. Syftet med överynen är att säkerställa att allmänna medel går till verksamheter som är förenliga med samhällets grundläggande värderingar såsom de formuleras i regeringsformen och i de internationella konventionerna om mänskliga rättigheter.

Utredaren ska bl.a.

- redovisa hur de demokrativillkor som finns i de förordningar som styr den statliga bidragsgivningen till civilsamhällets organisationer är utformade,
- göra en samlad analys av vilka svårigheter och utmaningar de ansvariga myndigheterna och det civila samhället har med dagens system, såväl vad gäller beslut om bidragsgivning utifrån demokrativillkoret som hur efterlevnaden av villkoret följs upp,
- föreslå ett förtydligt, rättssäkert och enhetligt demokrativillkor för den statliga bidragsgivningen med beaktande av föreningsfriheten,
- samverka med de bidragsutbetalande myndigheterna och företrädare för civilsamhällets organisationer i arbetet med att ta fram ett nytt tillämpbart demokrativillkor,

- analysera vilka delar av en bidragssökande organisations uppbyggnad och verksamhet som ska granskas i förhållande till demokrati-villkoret och hur denna granskning bör genomföras, och
- föreslå nödvändiga författningsändringar.

Uppdraget ska redovisas senast den 20 juni 2019.

## Bakgrund

Det civila samhället, dvs. den del av samhället, som är skild från staten, marknaden och det enskilda hushållet, där människor, grupper och organisationer agerar tillsammans för gemensamma intressen, är av central betydelse för demokratin och har flera viktiga funktioner. Det verkar som demokratiskola, röstbärare och opinionsbildare, skapar samhällsnyttig verksamhet inom olika sektorer och bidrar till gemenskap och tillit mellan människor. De övergripande målen för politiken för det civila samhället som regeringen angav i propositionen En politik för det civila samhället (prop. 2009/10:55, bet. 2009/10:KrU7, rskr. 2009/10:195) ligger fast. Det gör även de sex principer för uppföljning av politiken, som angavs i propositionen – självständighet och oberoende, dialog, kvalitet, långsiktighet, öppenhet och insyn samt mångfald.

Av regeringsformen framgår Sveriges syn på demokrati och mänskliga rättigheter. Där framgår av 1 kap. 2 § fjärde stycket att det allmänna ska verka för att demokratins idéer blir vägledande inom samhällets alla områden. Vidare anges i 2 kap. 1 § grundläggande fri- och rättigheter som var och en gentemot det allmänna är tillförsäkrade.

Vikten av respekten för demokratin framgår även av överenskommelsen om åtgärder mot terrorism som ingicks mellan Socialdemokraterna, Moderaterna, Miljöpartiet de gröna, Centerpartiet, Liberalerna och Kristdemokraterna den 7 juni 2017 samt av riksdagens tillkännagivanden Åtgärder för att göra samhället mer motståndskraftigt mot våldsbejakande extremism (bet.2015/16:KU4, rskr. 2015/16:137) och Säkerställa att verksamheter som stöder våldsbejakande extremism inte tilldelas statliga eller kommunala medel (bet. 2016/17:KU23, rskr. 2016/17:294).

*Demokrativillkoren i statsbidragsförordningar bör ses över*

I dag betalas cirka 13 miljarder kronor ut till det civila samhället, bland annat efter beslut av cirka 30 myndigheter med stöd av drygt 80 förordningar. I vissa fall delas statsbidragen ut av ideella organisationer som tilldelats förvaltningsuppgifter, t.ex. Folkbildningsrådet. I många statsbidragsförordningar finns som krav för bidrag att den sökande ska uppfylla vissa villkor som påminner om regeringsformens bestämmelser om demokrati (nedan kallat demokrativillkor).

I några fall har det ifrågasatts om skattemedel kan ha gått till organisationer där det finns omständigheter som kan tyda på att organisationens verksamhet inte är förenlig med samhällets grundläggande värderingar som de formuleras i grundlagen och i de internationella konventionerna om mänskliga rättigheter. Det finns även kritik från organisationer mot dagens system då tillämpningen av de befintliga demokrativillkoren inte alltid är transparent och rättssäker. Det ligger i både myndigheters och det civila samhällets intresse att offentliga medel inte hamnar hos organisationer som bedriver verksamheter som står i strid med samhällets grundläggande värderingar så som de formuleras i regeringsformen och i de internationella konventionerna om mänskliga rättigheter.

Statskontoret har i sin myndighetsanalys av Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor (U2017/03808/UF) lyft fram några problem med demokrativillkoret i de bidragsförordningar som riktar sig till det civila samhället. Ett problem är att de förordningar som styr bidragsgivningen delvis har olika formuleringar av de demokrativillkor som ställs. Vidare finns det förordningar som helt saknar demokrativillkor. Det finns även skillnader i tillämpning mellan olika myndigheter. Myndigheterna bedömer att de saknar tillräcklig vägledning för tolkningen av förordningarna och av hur långtgående deras granskning och kontroll av organisationerna ska vara, bl.a. eftersom rättspraxis på området är begränsad.

Det finns därför goda skäl att göra en översyn av demokrativillkoren i bidragsgivningen till civilsamhällets organisationer i syfte att skapa ett mer enhetligt, tydligt och tillämpbart demokrativillkor i de förordningar som styr bidragsgivningen. Regeringen har påbörjat ett arbete inom området. En särskild utredare utreder statens stöd till trossamfunden (dir. 2016:62) och ska bl.a. föreslå ett förtydligt demokrativillkor som är i överensstämmelse med religionsfriheten.

Vidare analyserar en särskild utredare vissa frågor som rör Allmänna arvsfondens verksamhet (dir. 2017:68). Utredaren ska bl.a. föreslå hur ett villkor kan utformas som säkerställer att enbart organisationer som i sin verksamhet respekterar värderingar som präglar ett demokratiskt samhälle kan få stöd.

## Uppdraget

### *En analys av dagens system*

Demokrativillkoren uttrycks i dag på olika sätt och kan ha olika innebörd i statsbidragsförordningar, jämför exempelvis förordningen (2008:62) om statsbidrag till verksamheter mot rasism och liknande former av intolerans, förordningen (2008:63) om statsbidrag till organisationer bildade på etnisk grund och förordningen (2015:565) om statsbidrag till verksamhet för demokratisk delaktighet genom lokala resurscenter. En analys behöver göras av hur demokrativillkoret uttrycks i de olika förordningarna, och vad det innebär, samt hur de olika myndigheterna som tillämpar bidragsförordningar arbetar med att säkerställa att demokrativillkoret följs. I arbetet är det angeläget att utredaren för en aktiv dialog med de ansvariga myndigheterna för att ta del av deras erfarenheter av tillämpningen av demokrativillkoret i beslutsfattandet och av hur de följer upp och kontrollerar verksamheten. Utredaren ska även undersöka hur samverkan och erfarenhetsutbyte går till mellan olika bidragsutbetalande myndigheter. Utredaren bör inom ramen för analysen även redovisa vad ett urval av civilsamhällets organisationer anser om nuvarande ordning.

Utredaren ska därför

- redovisa hur de demokrativillkor som finns i de förordningar som styr bidragsgivningen till civilsamhällets organisationer är utformade,
- göra en samlad analys av vilka svårigheter och utmaningar som myndigheterna har med dagens system, såväl vad gäller beslut om bidragsgivning utifrån demokrativillkoret som hur de följer upp efterlevnaden av villkoret,



- redovisa hur ett urval av civilsamhällets organisationer ser på nuvarande ordning, och
- kartlägga hur myndigheter samverkar i frågor om bidragsgivning.

*Ett tydligt, rättssäkert och enhetligt demokrativillkor  
i samklang med grundläggande fri- och rättigheter*

En organisation som bedriver en verksamhet som motverkar eller strider mot samhällets grundläggande värderingar, som alla människors lika värde, den enskilda människans frihet och värdighet, jämställdhet mellan könen eller principerna om det demokratiska styrelseskicket, ska inte finansieras med allmänna medel.

För att säkerställa detta bör det finnas ett, så långt som möjligt likalydande, särskilt villkor i de författningar som styr den statliga bidragsgivningen så att de ansvariga myndigheterna kan avslå en ansökan om de finner att en organisation agerar i strid mot samhällets grundläggande värderingar.

Det är viktigt att ett sådant villkor utformas så att det blir tydligt, både för den utbetalande myndigheten och för organisationerna, vad som ska granskas för att ett demokrativillkor ska vara uppfyllt och hur långgående en sådan granskning ska vara.

Det är grundläggande att regleringens utformning är förenlig med regeringsformens krav på saklighet och opartiskhet. Vid utformningen av demokrativillkoret måste även föreningsfriheten beaktas enligt vad som följer av regeringsformen, den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen), Europadomstolens praxis och Sveriges övriga internationella åtaganden.

Utredaren ska vidare överväga om dagens bestämmelser för överklagande, återkrav och återbetalning behöver förändras för att främja rättssäkerheten. Utredaren ska även överväga om det finns behov av bestämmelser som gör det möjligt att stoppa utbetalningar av ett beviljat bidrag om det efter beslutet framkommer någon omständighet som gör att det kan ifrågasättas om sökanden uppfyller bidragsvillkoren.

Utredaren ska därför

- föreslå ett förtydligt, enhetligt och rättssäkert demokrativillkor för den statliga bidragsgivningen med beaktande av föreningsfriheten,
- analysera vilka delar av en bidragssökande organisations uppbyggnad och verksamhet som ska granskas i förhållande till demokrativillkoret och hur denna granskning ska genomföras,
- se över dagens bestämmelser för överklagande och återkrav av statsbidrag samt överväga om det finns behov av bestämmelser som gör det möjligt att inte betala ut ett beviljat bidrag, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

#### *Tillämpningen av demokrativillkoret bör underlättas*

Det är av yttersta vikt att demokrativillkoret utformas inte bara så att det skapar förutsättningar för en saklig och rättssäker handläggning utan också så att myndigheternas tillämpning underlättas. Vidare bör ett nytt demokrativillkor inte leda till en ökad administrativ börda för vare sig myndigheter eller det civila samhället.

Utredaren bör därför överväga om det finns avgörande organisatoriska förutsättningar som bör beaktas hos de myndigheter som betalar ut statsbidrag i syfte att uppnå en ökad rättssäkerhet i tillämpningen av villkoret. Utredaren bör även överväga hur samverkan och erfarenhetsutbyte mellan bidragsgivande myndigheter kan utvecklas. Utredaren bör också överväga om det finns behov av utbildning för de bidragsubbetalande myndigheterna för att säkerställa att de har de verktyg och förutsättningar som bedöms nödvändiga för att kunna tillämpa ett nytt demokrativillkor.

Utredaren ska samverka med såväl företrädare för civilsamhället som med de bidragsubbetalande myndigheterna om ett nytt tillämpbart demokrativillkor. Utredaren bör överväga om det krävs insatser för att öka förutsättningarna för organisationerna att kunna tillgodogöra sig innebörden av ett nytt demokrativillkor.

Utredaren ska därför

- samverka med de bidragsutbetalande myndigheterna och företrädare för civilsamhällets organisationer i arbetet med att ta fram ett nytt tillämpbart demokrativillkor,
- överväga om organisatoriska förändringar inom myndigheter kan bidra till att öka rättssäkerheten vid bidragsgivning,
- överväga hur samverkan och erfarenhetsutbyte mellan bidragsgivande myndigheter kan utvecklas för att underlätta tillämpningen av demokrativillkoret i bidragsgivningen, och
- överväga om det krävs särskild utbildning för de bidragsutbetalande myndigheterna eller för det civila samhället och i så fall föreslå sådan.

#### *Möjligheten att involvera den kommunala sektorn i arbetet*

En stor del av stödet till det civila samhällets organisationer kommer i dag från kommuner och landsting. Regeringen bör inte föreskriva på vilka grunder en kommun ska bevilja bidrag till det civila samhället, jämför riksdagens tillkännagivande Förebyggande av våldsbejakande extremism (bet. 2016/17:KU23). Däremot är det viktigt att den kommunala sektorn får stöd och vägledning för bidragsgivningen. Utredaren ska därför inom ramen för sitt uppdrag anordna möten med representanter för kommunsektorn för att, utifrån iakttagelser som utredaren har gjort, diskutera hur man lokalt kan arbeta för att motverka att organisationer som inte verkar i enlighet med samhällets grundläggande värderingar ska få stöd. Utredaren ska även ta fram ett stödmaterial som kan användas både av statliga och kommunala förvaltningsmyndigheter som hanterar bidragsgivning.

Utredaren ska därför

- anordna möten med kommun- och landstingsföreträdare för att diskutera demokrativillkor i bidragsgivning, och
- ta fram ett stödmaterial om demokrativillkorsfrågor till statliga och kommunala förvaltningsmyndigheter.

## Konsekvensbeskrivningar

Utredaren ska bedöma de offentligfinansiella och samhällsekonomiska kostnaderna samt konsekvenserna för det civila samhällets organisationer av de förslag som lämnas.

Om förslagen kan leda till kostnadsökningar för det allmänna ska utredaren även lämna förslag på finansiering. Dessutom ska utredaren analysera och redovisa vilka eventuella effekter förslagen får för jämställdheten mellan könen. Vidare ska utredaren redogöra för hur förslagen förhåller sig till de grundlagsskyddade opinionsfriheterna och Sveriges internationella åtaganden om mänskliga rättigheter.

Utredaren ska tillämpa kommittéförordningen (1998:1474) och förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning för att ange kostnadsberäkningar och andra konsekvensbeskrivningar.

## Samråd och redovisning av uppdraget

Utredaren ska inom ramen för uppdraget samråda med relevanta myndigheter och kommuner samt med företrädare för det civila samhället. Utredaren ska särskilt samråda med den pågående utredningen En översyn av regelverket för Allmänna arvsfonden (S 2017:06).

Uppdraget ska redovisas senast den 20 juni 2019.

(Kulturdepartementet)

# Statens offentliga utredningar 2019

## Kronologisk förteckning

---

1. Santiagokonventionen mot organhandel. S.
2. Ingen regel utan undantag – en trygg sjukförsäkring med människan i centrum. S.
3. Effektivt, tydligt och träffsäkert – det statliga åtagandet för framtidens arbetsmarknad. A.
4. Framtidsval – karriärvägledning för individ och samhälle. U.
5. Tid för trygghet. A.
6. En långsiktig, samordnad och dialogbaserad styrning av högskolan. U.
7. Skogsbränderna sommaren 2018. Ju.
8. Kamerabevakning i kollektivtrafiken – ett enklare förfarande. Ju.
9. Privat initiativrätt – planintressentens medverkan vid detaljplaneläggning. N.
10. Stöd för validering eller kompetensåtgärder i samband med korttidsarbete. Fi.
11. Biojet för flyget. M.
12. Nya befogenheter på konsumentskyddsområdet. Fi.
13. Agenda 2030 och Sverige: Världens utmaning – världens möjlighet. Fi.
14. Ett säkert statligt ID-kort – med e-legitimation. Ju.
15. Komplementär och alternativ medicin och vård – säkerhet, kunskap, dialog. S.
16. Ny kärntekniklag – med förtydligt ansvar. M.
17. Bebyggelse- och transportplanering för hållbar stadsutveckling. N.
18. För flerspråkighet, kunskapsutveckling och inkludering. Modersmålsundervisning och studiehandledning på modersmål. U.
19. Belastningsregisterkontroll i arbetslivet – behovet av utökad författningsstöd. A.
20. Stärkt kompetens i vård och omsorg. S.
21. Effektivt investeringsfrämjande för hela Sverige. UD.
22. Sveriges miljöövervakning – dess uppgift och organisation för en god miljöförvaltning. M.
23. Styrkraft i funktionshinderspolitiken. S.
24. Stärkt integritet i idrottens antidopningsarbete. Ku.
25. Genomförande av ändringar i utstationeringsdirektivet. A.
26. Organbevarande behandling för donation. S.
27. Rasistiska symboler. Praxisgenomgång och analys. Ju.
28. Komplementär och alternativ medicin och vård – ny lagstiftning. S.
29. God och nära vård. Vård i samverkan. S.
30. Moderna tillståndprocesser för elnät. I.
31. F-skattesystemet – en översyn. Fi.
32. Straffrättsligt skydd för barn som bevittnar brott mellan närstående samt mot uppmaning och annan psykisk påverkan att begå självmord. Ju.
33. Ökad statlig närvaro i Härnösand. Fi.
34. Förbättrat skydd för totalförsvaret. Fö.
35. Demokrativillkor för bidrag till civilsamhället.  
+ Demokrativillkor för bidrag till civilsamhället. Vägledning för handläggare. Ku.

# Statens offentliga utredningar 2019

## Systematisk förteckning

---

### Arbetsmarknadsdepartementet

Effektivt, tydligt och träffsäkert  
– det statliga åtagandet för framtidens  
arbetsmarknad. [3]

Tid för trygghet. [5]

Belastningsregisterkontroll i arbetslivet  
– behovet av utökat författningsstöd.  
[19]

Genomförande av ändringar i  
utstationeringsdirektivet. [25]

### Finansdepartementet

Stöd för validering eller kompetensåtgärder  
i samband med korttidsarbete. [10]

Nya befogenheter på  
konsumentskyddsområdet. [12]

Agenda 2030 och Sverige: Världens  
utmaning – världens möjlighet. [13]

F-skattesystemet – en översyn. [31]

Ökad statlig närvaro i Härnösand. [33]

### Försvarsdepartementet

Förbättrat skydd för totalförsvaret. [34]

### Infrastrukturdepartementet

Moderna tillståndprocesser för elnät. [30]

### Justitiedepartementet

Skogsbränderna sommaren 2018. [7]

Kamerabevakning i kollektivtrafiken  
– ett enklare förfarande. [8]

Ett säkert statligt ID-kort  
– med e-legitimation. [14]

Rasistiska symboler. Praxisgenomgång  
och analys. [27]

Straffrättsligt skydd för barn som  
bevittnar brott mellan närstående  
samt mot uppmaning och annan  
psykisk påverkan att begå självmord.  
[32]

### Kulturdepartementet

Stärkt integritet i idrottens antidopnings-  
arbete. [24]

Demokrativillkor för bidrag till civil-  
samhället.  
+ Demokrativillkor för bidrag till  
civilsamhället. Vägledning för hand-  
läggare. [35]

### Miljö- och energidepartementet

Biojet för flyget. [11]

Ny kärntekniklag  
– med förtydligt ansvar. [16]

Sveriges miljöövervakning  
– dess uppgift och organisation  
för en god miljöförvaltning. [22]

### Näringsdepartementet

Privat initiativrätt – planintressentens  
medverkan vid detaljplanläggning. [9]

Bebyggelse- och transportplanering för  
hållbar stadsutveckling. [17]

### Socialdepartementet

Santiagokonventionen mot organhandel. [1]

Ingen regel utan undantag – en trygg  
sjukförsäkring med människan i  
centrum. [2]

Komplementär och alternativ medicin och  
vård – säkerhet, kunskap, dialog. [15]

Stärkt kompetens i vård och omsorg. [20]

Styrkraft i funktionshinderspolitiken. [23]

Organbevarande behandling för donation.  
[26]

Komplementär och alternativ medicin  
och vård – ny lagstiftning. [28]

God och nära vård. Vård i samverkan. [29]

### **Utbildningsdepartementet**

Framtidsval – karriärvägledning för individ och samhälle. [4]

En långsiktig, samordnad och dialogbaserad styrning av högskolan. [6]

För flerspråkighet, kunskapsutveckling och inkludering. Modersmålsundervisning och studiehandledning på modersmål. [18]

### **Utrikesdepartementet**

Effektivt investeringsfrämjande för hela Sverige. [21]