

## En arvsfond i takt med tiden - En översyn av regelverket kring allmänna arvsfonden

S2018/04805/FST

Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågors (MUCF) yttrande utgår från regeringens mål att alla ungdomar ska ha goda levnadsvillkor, makt att forma sina liv och inflytande över samhällsutvecklingen samt från regeringens mål att förbättra villkoren för det civila samhället.

Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor har inriktat sitt yttrande på de delar av utredningen som rör bidragsgivningen i allmänhet och demokrativillkoret i synnerhet.

Inledningsvis välkomnar MUCF utredningen och delar uppfattningen att det finns ett behov att se över regelverket till Allmänna arvsfonden. MUCF välkomnar vidare att utredningen föreslår en kodifiering av den praxis som tillämpas av Arvsfondsdelegationen och att ett demokrativillkor nu införs i lagstiftningen.

MUCF avstyrker dock förslaget att uppsätta krav på överlevnad efter stödet från fonden tar slut som villkor för stöd samt utredningens förslag till demokrativillkor. Det är även av yttersta vikt att demokrativillkoret för Arvsfonden inte avviker från de villkor som gäller för statens övriga bidragsgivning varför MUCF rekommenderar att Demokrativillkorsutrednings betänkande inväntas. Detta utvecklas nedan.

### 6. Reformbehovet

#### *Ändamålsenliga kriterier för stöd*

MUCF vill förstärka utredningens slutsats i att stöden från Allmänna arvsfonden inte kan anses utgöra en civil rättighet i enlighet med artikel 6.1 i Europakonventionen och därmed äga rätt till domstolsprövning vid avslagsbeslut. MUCF vill starkt betona vikten av att överklagandeförbudet hålls intakt för just denna typ av projektstöd.

### 7. Kriterier för stöd

#### *7.3 Kriterier för stöd*

*En verksamhet ska vara utvecklande för någon av målgrupperna för att kunna få stöd*

MUCF tillstyrker utredningens förslag att ”kodifiera” den praxis som Arvsfondsdelegationen använt sig av i bedömning av projektansökningar. MUCF har heller inga invändningar mot att kravet på att verksamheten ska vara ”nyskapande” rensas bort ur lagstiftningen.

*En verksamhet ska ha förmåga att överleva efter att stödgivningen har upphört för att kunna få stöd.*

MUCF anser att utredningen i många stycken för ett relevant resonemang om att en verksamhet ska ha förutsättningar att överleva även efter stödet har upphört. MUCF noterar att en förhållandevis låg andel projekt överlever efter stödet från fonden upphör, trots att detta kriterium tillämpas redan idag (ca 50%). Finansieringen till civila samhället är en viktig del i att upprätthålla principerna för politiken för det civila samhället. Att ställa upp kriterier som begränsar möjligheten att få stöd behöver problematiseras ytterligare. MUCF uppfattar att civilsamhället själva efterfrågar obundna stöd då detta bäst uppfyller civila samhällets förutsättningar att verka, och att organisationerna då bäst kommer till sin rätt.

Ofta kan en projektansökan syfta till att exempelvis långsiktigt komma till rätta med en problematik som har identifierats i samhället. Då är det viktigt att projektet kan överleva när stödet upphör. MUCF anser dock att det därtill finns behov att få stöd för att komma till rätta med en akut situation eller för att driva utvecklingen i viss riktning som inte behöver ha en långsiktighet.

Att kunna stötta barn och unga i en viss situation bör kunna göras utan att det kan krävas att projektet överlever efter att stödet tar slut. Det kan exempelvis vara fråga om ett integrationsprojekt där man vill slussa in nyanlända barn och unga inom ett viss geografiskt område eller målet är att komma tillrätta med ett identifierat, lokalt behov.

Att lagfästa kravet på överlevnad efter projekttiden slut innebär att fonden inte kan bevilja kvalitativa ansökningar som skulle kunna nå mycket god, om än tidsbegränsad, effekt. Det skulle exkludera projekt som vill komma tillrätta med en viss specificerad fråga eller visst fenomen. MUCF avstyrker därför utredningens förslag att det ska införas som krav att projekten har förutsättningar att överleva även efter stödet från fonden upphör. Kravet på överlevnad kan vara en kvalitetsindikator på ansökningar som uppger sig nå långsiktiga effekter. MUCF föreslår istället att överlevnad av projekten kan vara en bedömningsgrund för kvaliteten på projektansökningar där det anses relevant.

*Målgrupperna ska vara delaktiga i verksamheten för att stöd ska kunna ges*

MUCF tillstyrker att det uppställs som ett krav att målgrupperna ska vara delaktiga för att stöd ska kunna ges.

## *7.4 Ett demokrativillkor för fondens stödgivning*

### *7.4.2 Stöd ska inte få lämnas till en organisation med anknytning till terrorism eller som övrigt inte respekterar mänskliga rättigheter*

MUCF delar utredningens bedömning att ett demokrativillkor ska regleras i författning. MUCF tillstyrker därför utredningens förslag att reglera demokrativillkoret i lag. Regeringen tillsatte under våren 2018 en särskild utredare (Demokrativillkorsutredningen, Ku 2018:01) som ska se över demokrativillkoren i statsbidragsförordningar och tillämpningen av dessa villkor. Syftet med översynen 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.

Att ta fram ett demokrativillkor som är tillräckligt tydligt för att uppfylla kraven på förutsebarhet och transparens är en utmaning. Som utredningen mycket riktigt påpekar är stödet till civilsamhället från fonden inte att betrakta som statsbidrag, samtidigt som de ser fördelar med att demokrativillkoret för fondens bidragsgivning inte skiljer sig alltför mycket från det demokrativillkor som finns för statens övriga bidragsgivning.

MUCF vill betona vikten av att Arvsfondens demokrativillkor inte skiljer sig från de villkor som gäller för statens övriga bidragsgivning. MUCF vill därför starkt rekommendera att Demokrativillkorsutredningens förslag på ett enhetligt demokrativillkor för den statliga bidragsgivningen i det betänkande som ska överlämnas i juni 2019 inväntas.

MUCF har vidare vissa synpunkter på utredningens förslag på formuleringen av demokrativillkoret. Utredningen har gjort ett försök att formulera ett demokrativillkor som ska kunna möta de krav och förväntningar som finns på ett sådant villkor – det ska möjliggöra att avslå ansökningar när det är påkallat samtidigt som det ska vara förutsägbart för de organisationer som ansöker om stöd. MUCF anser att utredningen har haft rätt principiella utgångspunkter i formuleringen av ett demokrativillkor – förslaget har uppställda villkor, resonerar om i vilken omfattning organisationer kan hållas ansvariga för företrädare, medlemmar och inbjudna föreläsare, samt att en organisation kan påverka sina möjligheter att få statsbidrag genom att vidta adekvata åtgärder.

MUCF anser dock att det första ledet av villkoret – att stöd inte får lämnas till en organisation som ”främjar, uppmanar till eller försvarar terrorism” – är mycket snävt och skarpt formulerat. Vidare är formuleringen en begränsning som är uppenbar – en organisation som har samröre med terrorism ska inte ha statsbidrag eller annat statligt stöd. Detta behöver inte särregleras utan faller inom vilket demokratikriterium som än formuleras. Formuleringen riskerar vidare att leda till ett allmänt misstänkliggörande av civilsamhällets organisationer.

Det andra ledet i villkoret – eller som ”i övrigt inte respekterar mänskliga rättigheter” – är å andra sidan mycket brett. Formuleringen riskerar att leda till samma tillämpningssvårigheter som det nu existerande demokrativillkor som styr exempelvis

MUCF:s bidragsgivning. I det villkoret ska prövningen ske i förhållande till ”demokratins idéer”. MUCF:s erfarenhet är att utmaningen i tillämpningen av demokratikriteriet är att det finns en osäkerhet kring vad ”demokratins idéer” innebär. Att inte respektera ”mänskliga rättigheter” riskerar att bli svårt att tillämpa.

Det finns ytterligare en utmaning i att formulera ett transparent och förutsebart demokrativillkor. MUCF har bedömt att en handfull organisationer inte uppfyller kraven i förhållande till demokratins idéer (Sveriges förenade muslimer, Sveriges unga muslimer, Sverigedemokratisk ungdom, Polska kongressen, Kurdiska rådet samt några av Socialdemokratiska ungdomsförbundets medlemsföreningar). Ingen av dessa organisationer har medvetet brutit mot förordningens villkor i den bemärkelse att de troligen bedömde sitt agerande som korrekt. Det kan alltså råda olika uppfattningar mellan staten och civila samhället om vad ”demokratins idéer” innebär. Samma svårighet finns med det nu föreslagna villkoret, att respektera mänskliga rättigheter. Det är alltså en mycket grannlaga uppgift att formulera ett villkor som är tillräckligt tydligt och täcker in den bredd av beteenden som kan behöva täckas in. Oavsett vilket demokrativillkor som föreslås måste det kompletteras med tolkningar och praxis. Det är först då det kan få legitimitet. MUCF har fått samtliga avslag prövade (dock ej SSU eftersom deras ansökan om statsbidrag inte avslogs i sin helhet) och domstolen har delat MUCF:s bedömning i samtliga fall utom ett (Sveriges unga muslimer). Detta är ej ännu slutligt avgjort.

Vidare vill MUCF problematisera begreppet ”inte respektera mänskliga rättigheter”. Begreppet eller utredningen ger inte vägledning i hur Arvsfonden ska agera när rättigheter krockar. Förslaget detaljreglerar självklarheter – att stöd inte ska ges till organisationer som ”främjar, uppmanar till eller försvarar terrorism” synes vara självklart. Det är gränsdragningarna som är svåra och motiven till ”inte respektera mänskliga rättigheter” ger, enligt MUCF:s bedömning, inte tillräcklig vägledning.

Som exempel kan nämnas att MUCF återkrävde ett beviljat projektstöd från en organisation som hade företrädare som uttalade sig om hur flickor och kvinnor ska agera – att de ska klä sig modest, inte sminka sig, inte vara som inslagna praliner samt att de inte ska lämna hemmet utan i sällskap av en man. Detta är inte i strid med vare sig tryck- eller yttrandefrihet och kan heller inte bedömas som i strid mot lagstiftningen om hets mot folkgrupp. Utredningen beskriver, som exempel på bristande respekt för mänskliga rättigheter att principerna om jämställdhet och förbud mot diskriminering är en del av de mänskliga rättigheterna. Detta beteende skulle möjligen falla in under skyldigheten att inte motverka jämställdhet, men för organisationen i fråga innebär skrivningen inget förtydligande. Även med detta demokratikriterium finns en risk att organisationer att finna tillämpningen godtycklig och svårförutsebar.

#### *Bevisbörda och beviskrav*

MUCF delar utredningens slutsats om bevisbörda och beviskrav.

#### 7.4.3 Organisationers ansvar för företrädares agerande

MUCF delar utredningens slutsatser att organisationer har ett långtgående ansvar för företrädares agerande och vilka som bedöms ingå i kretsen företrädare. MUCF delar även utredningens slutsats att organisationen kan "läka" brister genom sitt agerande, vilket är även det sätt som MUCF har tillämpat demokratikriteriet som gäller för MUCF:s statsbidragsgivning. MUCF vill dock föreslå följande lydelse då det enligt MUCF:s uppfattning är mer vedertaget att beskriva att en organisation *omedelbart* ska vidta åtgärder, snarare än *genast*. Vidare anser MUCF att kravet bör vara att vidta *skäligen åtgärder*, då detta följer språkbruket i exempelvis diskrimineringslagen (2008:567).

Om en företrädare för en organisation försvarar, uppmanar till eller främjar terrorism eller i övrigt inte respekterar mänskliga rättigheter får stöd ändå lämnas till organisationen under förutsättning av denna

- Omedelbart (~~genast~~)-vidtar skäligen åtgärder (~~de åtgärder som behövs~~) för att säkerställa att agerandet inte upprepas, och
- Har vidtagit skäligen (~~rimliga~~)-åtgärder för att försäkra sig om att företrädaren var lämplig för sitt uppdrag.

Utredningen skriver på sida 169 att när det gäller de "[...]lindrigaste fallen av uppvisad brist i respekten för mänskliga rättigheter bör organisationen inte ha någon skyldighet att agera överhuvudtaget[...]" MUCF kan inte se vilka fall det skulle kunna vara, vad är "lindrigaste fallen av uppvisad brist i respekten för mänskliga rättigheter"?

MUCF delar slutligen utredningens slutsats att bedömningen av hur lång tid som har förflutit mellan ett agerande i strid mot demokrativillkoret och när stöd kan beviljas måste bedömas utifrån omständigheterna i det enskilda fallet.

#### Föreläsare

Slutsatsen utredningen landar i gällande en organisations ansvar för företrädare ligger i linje med MUCF:s tillämpning och får även stöd i en nyligen avkunnad dom från Förvaltningsrätten i Stockholm (dom meddelad den 1 februari 2019 av Förvaltningsrätten i Stockholm, målnr 9821-18). MUCF ser dock att det kan finnas behov av att utveckla motiven i utredningen vad som bör gälla om en organisation vid upprepade tillfällen bjuder in föreläsare som uttryckt sig olämpligt för att sedan avboka dem när kritik riktas mot bokningen.

#### 7.4.4 Samarbetsorganisationer

MUCF tillstyrker utredningens förslag att organisationer har en skyldighet att agera mot samarbetsorganisationer som agerar i strid med demokrativillkoret.

## 9. Kontroll av utbetalade medel

### 9.4 Överväganden

MUCF tillstyrker utredningens förslag att det bör övervägas en databas i syfte att förenkla kontrollen för att undvika risk för dubbelfinansiering om organisationer söker stöd från flera statliga myndigheter.

## 10. Återkallelse och återbetalning av stöd, m.m.

### 10.5 Förslag

MUCF tillstyrker utredningens förslag i sin helhet och lämnar några kommentarer under respektive rubrik.

#### *Beviljat stöd som inte har betalats ut ska kunna återkallas*

MUCF tillstyrker förslaget då det är angeläget att kunna återkalla beviljat men ännu ej utbetalat stöd. MUCF tillstyrker även möjligheten för stödmottagaren att kunna rätta till mindre allvarliga överträdelser men att brister i förhållande till demokrativillkoret begränsar möjligheten till rättelse. Det är, som utredningen påpekar, viktigt att beslut att återkalla ej utbetalat stöd gäller omedelbart, även om själva beslutet kan överklagas.

#### *Återbetalningsskyldighet ska föreligga i fler fall än tidigare*

MUCF tillstyrker den utvidgning som utredningen nu föreslår, att det blir möjligt att återkräva stöd även i de fall stödmottagaren inte har orsakat en felaktig utbetalning men varit i ond tro.

## 11. Elektronisk underskrift av ansökningar om stöd ur Allmänna arvsfonden

MUCF tillstyrker utredningens förslag att i lagstiftning införa möjligheten att kunna anhängiggöra en ansökan medelst elektronisk underskrift. Detta skulle underlätta och effektivisera både för fonden och för civila samhällets organisationer som ansöker om stöd.

## 19. Författningskommentar

### 19.1 Förslaget till lag om Allmänna arvsfonden

#### 1 kap. 2 §

I kommentaren anges att fondens målgrupper bland annat är barn (0-11 år) och ungdomar (12-25 år). Det framgår inte varför definitionen av barn respektive ungdomar avviker från den gängse – enligt den vedertagna definitionen av barn i enlighet med barnkonventionen – upp till 18 år. Inom den svenska ungdomspolitiken definieras ungdom som mellan 13-25 år.

#### 2 kap. 1 §

MUCF föreslår att kravet på överlevnad tas bort, se motivering på sid. 2 i detta yttrande.

2 kap 3 §

Demokrativillkoret – MUCF tillstyrker inte den föreslagna lydelsen utan anser att Demokrativillkorsutredningen ska inväntas innan nytt demokrativillkor föreslås.

2 kap 4 §

MUCF tillstyrker utredningens förslag om att införa en möjlighet för organisationer att ”läka” brister i förhållande till demokrativillkoret.

I detta ärende har generaldirektör Lena Nyberg beslutat. Chefsjuristen Lotta Persson har varit föredragande. Senioranalytiker Tiina Ekman har deltagit i den slutliga beredningen av ärendet.

Lena Nyberg  
generaldirektör

Lotta Persson  
chefsjurist