

Ny modell för statsbidrag till vissa ideella organisationer inom brottsofferområdet

(A2019/00521/JÄM)

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.

Utgångspunkten för regeringens politik för det civila samhället är att ett starkt civilsamhälle är både en förutsättning och ett uttryck ett fritt och demokratiskt samhälle. Långsiktig, stabil finansiering är en mycket viktig beståndsdel för ett starkt civilsamhälle.

6.1 En samlad förordning för statens stöd till ideella organisationer på området våld mot kvinnor

MUCF delar utredarens huvudsakliga förslag och bedömning att statens bidrag till organisationer som har som huvudsakligt ändamål att förebygga och bekämpa mäns våld mot kvinnor samlas i en förordning och även bör omfatta stöd till vissa brottsoffer oavsett kön och könstillhörighet. MUCF delar även bedömningen att syftet med statsbidraget bör vara att stödja utvecklingen av ett civilt samhälle som genom att stödja eller förbättra situationen för brottsoffer eller förebygga eller motverka våld förbättrar levnadsvillkoren för de som utsatts för eller riskerar att utsättas för våld.

6.1.1 Behov av förändring

Avgränsningar mot socialnämndens ansvar

MUCF ser med viss oro på den utveckling som beskrivs i kapitel 5, *Effekter av statligt och kommunalt stöd till kvinno- och tjejjourer*. Beskrivningen ger vid handen att kommunerna inte verkar ta sitt ansvar fullt ut när det gäller stödet till våldsutsatta. Även tendensen att placera våldsutsatta i boenden som saknar kompetens för uppdraget, exempelvis att enbart ordna med boende på vandrarhem, oroar. Vidare behöver utvecklingen med nya, vinstdrivande aktörer som konkurrerar med de ideella jourerna följas noga. MUCF vill därför här betona vikten av att socialtjänstens placeringar görs med omsorg och att kompetensen hos verksamheter där våldsutsatta placeras noga kontrolleras. Det kan även finnas behov av ytterligare åtgärder i denna del – ett förtydligande av kommunernas ansvar gentemot våldsutsatta kvinnor, barn och HBTQ-personer samt utreda eventuellt behov av tillsyn för jourboenden för våldsutsatta kvinnor, barn och HBTQ-personer.

6.1.5 Förutsättningar för bidraget

MUCF delar utredningens bedömning om de förutsättningar för bidraget som föreslås, särskilt kraven på demokratisk uppbyggnad, kravet på att ha bedrivit verksamhet under två år samt att ett demokrativillkor ska gälla. När det gäller demokrativillkoret vill MUCF erinra om att det i promemorian föreslagna demokrativillkoret kan komma att ändras om Demokrativillkorsutredningens förslag på demokrativillkor beslutas om.

Skulder eller avgifter

MUCF tillstyrker utredarens förslag att bidrag inte får lämnas till organisationer som har skulder för svenska skatter eller avgifter hos Kronofogdemyndigheten eller är försatt i likvidation eller konkurs. MUCF vill här framhålla att det kan finnas anledning att utvidga skrivningen på så sätt att bidrag inte får lämnas till organisationer som har skulder till andra myndigheter. Det kan gälla skulder för bidrag till andra bidragsgivande myndigheter eller till Arbetsförmedlingen. Föreslagen lydelse kan vara att organisationer inte ska ha skulder till svenska staten.

6.1.7 Former för bidraget

Närmare om de särskilda villkoren

Organisationsbidrag till lokala ideella organisationer

MUCF ser i likhet med utredaren tillämpningssvårigheter för handläggande myndighet att på ett rättssäkert sätt fördela statsbidraget utifrån att bedöma verksamhetsnivån eller använda andra fördelningsnycklar utifrån befolkning och/eller andra parametrar. Utredaren lämnar därför förslag att organisationsbidraget ska lämnas med ett fast belopp. MUCF tillämpar sedan några år en sådan modell för fördelning av stöd enligt *förordning (2002:989) om statligt stöd för verksamhet som förebygger och motverkar diskriminering*, ett verksamhetsstöd som delas ut till antidiskrimineringsverksamheter. MUCF ser dock vissa utmaningar med denna fördelning – det kan vara stora skillnader i kvalitet och kapacitet mellan olika verksamheter. Fördelning av bidrag med fasta belopp kan medföra att omfattande verksamheter med stor efterfrågan inte kan möta kraven eller utveckla verksamheten efter behov. Möjligen skulle en bidragstrappa kunna övervägas. Bidraget skulle då kunna fördelas i exempelvis tre bestämda nivåer efter organisationernas omsättning.

6.1.8 Handläggningen av bidragsärenden

MUCF tillstyrker promemorians förslag att det finns möjlighet att lämna bidrag för flera år och att tvååriga bidrag är huvudregeln.

Beslut om statsbidrag får överklagas

Promemorian anger att den nya förordningen föreslås omfatta både organisationsbidrag och verksamhetsbidrag. Organisationsbidraget kommer som huvudregel att fördelas mellan samtliga sökande som uppfyller förutsättningarna för bidrag. Mot bakgrund av praxis från Högsta förvaltningsdomstolen (HFD 2016 ref. 49) bör beslut om

organisationsbidrag enligt den föreslagna förordningen därför få överklagas. Därtill anges att även beslut om *verksamhetsbidrag* (och beslut om att ett beviljat statsbidrag helt eller delvis inte ska betalas ut) bör kunna överklagas.

MUCF har tolkat domen från HFD (HFD 2016 ref. 49) såsom att Ungdomsstyrelsens (numera MUCF:s) tillämpning av förordningen innebar att överklagandeförbudet inte höll. Enligt HFD skulle stor vikt läggas vid om prövningen av ansökningarna om bidrag grundades på tydligt fastställda kriterier eller om den beslutande myndigheten hade ett betydande utrymme för en skönsmässig bedömning vid beslut om fördelning av medlen. MUCF har bedömt att med anledning av de överväganden HFD gör i domen kan samtliga organisationsbidrag som MUCF fördelar betraktas som överklagningsbara. Regeringen har även beslutat att ändra två av tre förordningar som reglerar organisationsbidrag som MUCF hanterar på så sätt att beslut som myndigheten fattar kan överklagas.¹

MUCF fördelar även ett verksamhetsbidrag med stöd av *förordning (2002:989) om statligt stöd för verksamhet som förebygger och motverkar diskriminering*. Enligt förordningens 8 § får MUCF:s beslut enligt förordningen inte överklagas.

MUCF:s bedömning är, till skillnad från de förordningar som reglerar organisationsbidrag, att beslut enligt denna förordning inte kan överklagas. Överklagandeförbudet enligt denna förordning har dock inte prövats i domstol. När MUCF fattar beslut om detta stöd görs en bedömning av sökande organisationers *verksamhet*. MUCF tolkar HFD:s uttalande att den skönsmässiga bedömningen kan gälla både prövningen av om ansökan anses uppfylla kraven samt hur medlen fördelas.

Enligt nämnd förordning får bidrag lämnas till organisationer och stiftelser för verksamhet som syftar till att förebygga och motverka diskriminering på grund av kön, könsöverskridande identitet eller uttryck, etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning, funktionsnedsättning, sexuell läggning och ålder. Vid fördelning av stöd bör en geografisk spridning över hela landet eftersträvas.

Stödet får vidare lämnas till en organisation eller stiftelse om

1. verksamheten bedrivs utan vinstsyfte,
2. verksamheten bedrivs med tydliga mål och metoder,
3. verksamheten har en långsiktig inriktning, och
4. det finns personer i verksamheten som har kunskaper om diskriminering och om de bestämmelser som gäller inom området.

Det ställs få formella krav på de *organisationer* som kan beviljas medel enligt denna förordning, däremot ställs krav på verksamheten som bedrivs. Det räcker således inte med en formell prövning om en sökande organisation uppfyller kraven avseende exempelvis antal medlemmar, medlemsföreningar, geografisk spridning eller om verksamheten

¹ 33 § förordning (2011:65) om statsbidrag till barn- och ungdomsorganisationer, 16 § förordning (2008:63) om statsbidrag till organisationer bildade på etnisk grund men inte enligt förordning (2008:349) om statsbidrag till organisationer för homosexuella, bisexuella, transsexuella eller personer med könsöverskridande identitet eller uttryck (19§).

bedrivits under en viss period för att fördela medlen. Till skillnad från organisationsbidragen gör MUCF vid prövningen enligt denna förordning flertalet materiella bedömningar, exempelvis om organisationens mål och metoder samt om det inom organisationen finns tillräcklig kompetens för att bedriva verksamheten. Vidare väger MUCF in geografisk spridning av verksamheterna i besluten.

HFD har även tagit ställning till överklagbarheten av vissa myndighetsbeslut och hur de förhåller sig till rätten till domstolsprövning enligt artikel 6 i Europakonventionen i ett annat mål, HFD 2011 ref. 10. Där gällde frågan rätten till statligt stöd för trossamfund och HFD konstaterade följande:

Europadomstolen har slagit fast att artikel 6.1 är tillämplig under förutsättning att det föreligger en reell och seriös tvist, att tvisten gäller en rättighet som har sin grund i den nationella rätten och att denna rättighet kan karaktäriseras som en civil rättighet. Därvid måste avgöras om det är fråga om en rättighet eller en förmån som beviljas efter rent skönsmässiga överväganden. Ofta anses det vara fråga om en rättighet även i fall då en myndighet haft stor frihet att efter en lämplighetsprövning avgöra om t.ex. ett tillstånd eller ett ekonomiskt bidrag skulle beviljas. Europadomstolen har i sådana fall framhållit att avgöranden som grundar sig på ett stort mått av skönsmässig 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 (se Danelius, Mänskliga rättigheter i europeisk praxis, 3 u. s. 141 och där angivna rättsfall).

Därtill konstaterade HFD att rätten till ett sådant stöd regleras i lag efter fastställda kriterier. Det var alltså inte fråga om en rent diskretionär prövning och som lagen var uppbyggd måste huvudregeln anses vara att alla samfund hade rätt till stöd.

MUCF:s bedömning är således att prövningen av ett verksamhetsbidrag innebär en skönsmässighet som medför att överklagandeförbudet kan upprätthållas för sådana beslut.

Av promemorians förslag framgår att i bedömningen av verksamhetsbidrag ska ett antal materiella överväganden göras, exempelvis ska enligt 10 § 6 i den föreslagna förordningen ska ansökan om bidrag enligt 8 eller 9 § (verksamhetsbidraget) innehålla uppgifter om vilka aktiviteter ansökan avser, vad som är målet med aktiviteterna, hur den sökande ska följa upp de resultat som uppnåtts och hur resultaten förhåller sig till syftet med statsbidraget. Detta måste handläggande myndighet ta ställning till vid prövning av ansökan.

MUCF bedömer således att myndigheten får ett betydande utrymme för en skönsmässig bedömning enligt den föreslagna förordningen. Ett överklagandeförbud skulle därför kunna införas för verksamhetsbidragen enligt 8-9 §§ i den föreslagna förordningen.

MUCF delar promemorians bedömning att beslut om att beviljat statsbidrag helt eller delvis inte betalas bör kunna överklagas. MUCF tolkar här ”beslut om att beviljat statsbidrag helt eller delvis inte betalas ut” som följande. Handläggande myndighet har fattat beslut om att tilldela medel. Efter beslutet är fattat uppstår en ny omständighet som medför att medlen helt eller delvis inte ska betalas ut och beslut härom fattas. Detta beslut

ska kunna överklagas. MUCF tolkar inte detta att gälla för det fall en organisation inte får bifall fullt ut för sökt belopp.

MUCF tillstyrker även förslaget att beslut om återkrav inte ska kunna överklagas och de överväganden som utredaren gör i denna del.

Den praktiska hanteringen

Promemorian hänvisar till en tidigare promemoria, *Långsiktigt stöd till det civila samhället* (Ds 2018:13) för en beskrivning av hur MUCF hanterat överklagandeärenden. MUCF angav i sitt remissyttrande över promemorian *Långsiktigt stöd till det civila samhället* att det sätt som där beskrivs inte längre tillämpas av MUCF. Detta förfarande användes delvis under 2016 inför bidragsåret 2017. Inledningsvis övervägde MUCF att fatta avslagsbesluten först, invända eventuella överklaganden innan bifallsbesluten fattades. På så sätt kunde en del av bidragsbeloppet reserveras för de beslut som överklagades. Det skulle då finnas medel att utbetala för de överklaganden som bifölls. Denna ordning förkastades dock då den inte ansågs motiverad.

Överklagandeprocessen innebär att perioden som det sökta statsbidraget gäller i normalfallet hinner förfalla innan domarna vinner laga kraft. Det saknas då anledning att utbetala statsbidrag och därmed reservera bidragsmedel.

Därtill kan MUCF konstatera att bifallsfrekvensen för överklagandena har varit mycket låg. Idag har ca 30 av MUCF:s avslagsbeslut sedan 2016 överklagats. Av dessa är ca 25 avgjorda och enbart två mål² har återförvisats för förnyad handläggning. I övriga fall har överklagandet lämnats utan bifall. I det enda fall där MUCF efter överklagande har betalat ut ett statsbidrag fattade regeringen beslut om regleringsbrevsändring motsvarande det bifallna beloppet så att statsbidraget kunde utbetalas. Det ska här därför betonas att den praktiska hanteringen av överklagandet av organisationsbidrag inte är löst på ett tillfredställande sätt.

I detta ärende har generaldirektör Lena Nyberg beslutat. Chefsjurist Lotta Persson har varit föredragande.

Lena Nyberg
Generaldirektör

Lotta Persson
Chefsjurist

² Beslut från MUCF med dnr 2182-16, Förvaltningsrätten i Stockholm, målnr 27863-17 samt Kammarrätten i Stockholm, målnr 3746-17, beslut från MUCF med dnr 1439-16, Förvaltningsrätten i Stockholm 192-17 samt 9821-18.