

Beslutsdatum
2022-06-29Vår beteckning
Dnr 0863/23Reviderad
2023-08-25Serienummer
2022:2

Rättsligt ställningstagande av hur begreppet demokratisk uppbyggnad ska tolkas och bedömas

Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällsfrågor, MUCF, har gått igenom relevanta domar som behandlar frågan om demokratisk uppbyggnad i syfte att tydliggöra både för handläggare inom myndigheten och sökande civilsamhällsorganisationer vad begreppet innefattar och vad som krävs för att en organisation som ansöker om statsbidrag ska leva upp till villkoret om att ha en demokratisk uppbyggnad.

Ställningstagandet är styrande för MUCF:s verksamhet och vägledande för allmänheten.

Ställningstagandet kan komma att upphävas eller ändras om det kommer ny domstolspraxis eller annan vägledning i frågan.

Ställningstagandet till hur begreppet demokratisk uppbyggnad ska tolkas och bedömas tar i huvudsak upp frågor som rör riksorganisationer, men villkoret om demokratisk uppbyggnad gäller för alla som ansöker om statsbidrag i de fall detta villkor anges i den aktuella författningen.

MUCF kan efter genomgången av relevanta domar konstatera att domstolarna instämt i den bedömning myndigheten gjort i en majoritet av fallen. Det innebär att myndighetens mångåriga praxis och tillämpning är i överensstämmelse med lagstiftarens avsikter.

En sammanfattning av villkoren om demokratisk uppbyggnad finns i en förenklad lista på MUCF:s webbplats under rubriken Demokrativillkor – så granskar vi.

Rättslig reglering

I följande förordningar uppställs krav på att en organisation ska vara demokratisk uppbyggd:

Förordning (2008:63) om statsbidrag till organisationer bildade på etnisk grund

Förordning (2008:349) om statsbidrag till organisationer för homosexuella bisexuella, transsexuella eller personer med könsöverskridande identitet eller uttryck

Förordning (2011:65) om statsbidrag till barn- och ungdomsorganisationer

Förordning (2020:26) om statsbidrag för åtgärder som stärker demokratin

Förordning (2021:227) om statsbidrag för insatser som främjar mötesplatser för unga hbtqi-personer

Förordning (2022:118) om statsbidrag för hälsofrämjande insatser riktade till romer

I förordning (2008:349), förordning (2011:65) och förordning (2021:227) ställs även villkoret att organisationen ska vara självständig, det vill säga en egen juridisk person.

Även tillfälliga förordningar som innehåller villkor om demokratisk uppbyggnad omfattas av det rättsliga ställningstagandet även om de inte redovisas här.

Förarbetsuttalanden om demokratisk uppbyggnad

I proposition 2009/10:55 En politik för det civila samhället skriver regeringen att en demokratiskt uppbyggd organisation innebär en medlemsbaserad organisation. Det vill säga att organisationen har enskilda medlemmar eller att den har medlemsorganisationer som i sin tur är demokratiskt uppbyggda.

Propositionen hänvisar till förordning (1998:1814) om statsbidrag till vissa organisationer på det sociala området för att förklara vad som menas med demokratisk uppbyggnad. Där anges att organisationen ska ha antagit stadgar och vara demokratiskt organiserad.

Föreningen ska vara organiserad enligt traditionell föreningsmodell med öppet medlemskap och demokratiskt uppbyggd så att alla medlemmar kan påverka verksamheten.

Hänvisningen till ”traditionell föreningsmodell” kan enligt regeringen anses syfta på associationsformen ideell förening och 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.

I propositionen beskrivs också hur en ideell förening brukar fungera. Medlemmarna väljer sina förenings- och distriktsstyrelser. På årsmötet väljs organisationens styrelse som får ansvar för ekonomin och verksamheten till nästa årsmöte. Vid årsmötet beslutas

också frågan om ansvarsfrihet för den avgående styrelsen samt frågor om budget och grundläggande policydokument (prop. 2009/10:55 s. 156).

I departementsutredningen Statligt stöd till civila samhället utvecklar utredningen vad som menas med en medlemsbaserad organisation och skriver att "Ett företag är en juridisk person och inte vad som avses med "enskild medlem". En företagsmedlem är inte demokratiskt uppbyggd och bör då inte heller ha inflytande i en organisation som ska anses demokratiskt uppbyggd. Om ett företag har rösträtt i organisationen är organisationen följaktligen inte fullt ut demokratiskt uppbyggd" (Ds 2015:38 s. 101).

MUCF:s tolkning av begreppet demokratisk uppbyggnad

MUCF grundar sin bedömning av vad som ingår i begreppet demokratisk uppbyggnad på de förarbeten som tas upp i detta ställningstagande, relevant rättspraxis och vad som brukar kallas god förenings sed (se exempelvis Andersson/Karlsson, Handbok för ideella föreningar, 2017).

Myndigheten kan inhämta ledning i uttalanden som görs i andra förarbeten som exempelvis betänkandet SOU 2009:29 Fritid på egna villkor som främst rör barn- och ungdomsorganisationer där resonemang kring självständighet och demokratisk uppbyggnad förs.

Nedan redogör MUCF för sin tolkning av vad som ingår i begreppet demokratisk uppbyggnad och vilka grundläggande krav som myndigheten ställer på en organisation för att den ska anses vara självständig och demokratiskt uppbyggd.

Det ska finnas stadgar

Stadgar är de interna regler som gäller för en organisation. För att MUCF ska kunna pröva om en organisation är demokratiskt uppbyggd behöver den ha stadgar som reglerar

- hur beslut fattas
- hur föreningen företräds
- hur ansvar kan utkrävas
- hur stadgarna kan ändras och
- vad som krävs för att upplösa föreningen.

Stadgarna ska även vara antagna i demokratisk ordning och så pass fullständiga att organisationens namn, dess syfte och vilken verksamhet som ska bedrivas framgår.

Stadgar på lokal nivå

En medlemsförening i en riksorganisation får anses ha antagit stadgar i demokratisk ordning då medlemmarna på lokal nivå självständigt bestämmer hur deras förening ska

organiseras. Detta baseras på Kammarrätten i Stockholms dom den 30 maj 2014 i mål nr 4530-14.¹

MUCF:s tolkning av domen är att stadgar inte kan anses ha antagits i demokratisk ordning om medlemmarna varit begränsade till att anta stadgar med ett på förhand bestämt innehåll, till exempel stadgar som riksorganisationen bestämt, utan möjlighet till lokal anpassning. Att däremot använda sig av en riksorganisations normalstadgar är godtagbart men det behöver i de fallen vara möjligt för medlemsföreningen att självständigt besluta om lokala anpassningar gällande sin egen verksamhet.

MUCF:s tolkning förstärks ytterligare av en dom från Förvaltningsrätten i Stockholm den 20 september 2019 i mål nr 29016-18. I den förtydligas vikten av att en medlemsförening självständigt ska äga sin egen stadga.

Av domen framgår det att förvaltningsrätten inte anser att medlemsföreningarna har beslutanderätt om stadgeändring fullt ut när det av riksorganisationsstadgans formulering framgår att medlemsföreningarna i regel kan få sina stadgar ändrade utan att respektive medlemsförening kunnat ta egen ställning till ändringarna.

Att ett ombud från respektive medlemsförening har rätt att närvara på riksorganisationens årsmöte och rösta i frågan förändrar inte den bedömningen eftersom det då inte är medlemsföreningen själv som beslutar om ändringen utan riksorganisationen.

Beslutanderätt över den egna stadgan är central för att villkoret om demokratisk uppbyggnad ska anses uppfyllt.

Avdelningar måste regleras i riksorganisationens stadgar

Eftersom en avdelning inom en riksorganisation inte är en självständig juridisk person krävs det att riksförbundets stadgar reglerar att avdelningen har en demokratisk uppbyggnad och att medlemmarna i avdelningen har stadgeenliga möjligheter att påverka och få insyn i avdelningens och riksorganisationens beslut (Ds 2015:38 sidan 95).²

Det innebär att en avdelning inom en riksorganisation som lyder under riksorganisationens stadgar inte kan erhålla statsbidrag från MUCF eftersom bidragsmottagaren behöver vara en självständig ideell förening som antagit egna stadgar.

Medlemsföreningen kan lämna riksorganisationen och anta egna stadgar

Har en riksorganisation en skrivelse i sina stadgar att förändringar av stadgarna på lokal nivå behöver godkännas av riksorganisationen har Förvaltningsrätten i Växjö ansett att villkoret om demokratisk uppbyggnad ändå kan vara uppfyllt, under förutsättning att

¹ Högsta förvaltningsdomstolen meddelar inte prövningstillstånd. Kammarrättens avgörande står därmed fast. Se Högsta förvaltningsdomstolens beslut meddelad i Stockholm den 23 mars 2016 i mål nr 3714-15.

² I de förordningar där avdelningar är möjliga, för närvarande förordning (2008:63) om statsbidrag till organisationer bildade på etnisk grund och förordning (2008:349) om statsbidrag till organisationer för homosexuella, bisexuella, transsexuella eller personer med könsöverskridande identitet eller uttryck.

medlemmarna på lokal nivå har beslutanderätt över sin förening och kan besluta att lämna riksorganisationen för att därefter anta de stadgar som den lokala föreningen själv önskar.

Förvaltningsrätten menar att en sådan ordning ger den enskilda föreningen bestämmanderätt över sin förening och dess verksamhet (se Förvaltningsrätten i Växjö domar den 30 mars 2020 i mål nr 203-20 och 512-20 samt dom meddelad i Växjö den 26 januari 2022 i mål nr 542-21).

Medlemsinflytande som centralt begrepp i demokratisk uppbyggnad

Medlemmarna måste ha praktisk möjlighet att bestämma

Ett av de främsta sätten för medlemmar att påverka är genom val av de personer som ska leda verksamheten. För att en organisation ska anses ha en demokratisk uppbyggnad är det inte tillräckligt att exempelvis stadgar ger uttryck för medlemmarnas möjlighet att påverka organisationens verksamhet. Det krävs också att den bidragssökande organisationen i sin ansökan visar att medlemmarna ges praktisk möjlighet att utöva sin bestämmanderätt (se Kammarrätten i Stockholm dom den 17 oktober 2019 i mål nr 8536-18).

I ett ärende framgick det av årsmötesprotokollet avseende en riksorganisations medlemsförening att protokollet var justerat av en annan person än den som enligt protokollet var vald att justera det. Årsmötet hade inte heller valt sekreterare eller vice ordförande samt endast en revisor trots att föreningens stadgar föreskrev att årsmötet skulle välja sekreterare, vice ordförande, två revisorer samt revisorssuppleant.

Vid en sammantagen bedömning av vad som framkom i ärendet fann förvaltningsrätten därför att föreningen inte kunde anses uppfylla kravet på att ha en demokratisk uppbyggnad.

Av årsmötesprotokollet för en annan medlemsförening i samma riksorganisation framgick att årsmötet inte prövat frågan om ansvarsfrihet eller valt revisorer. Detta ansåg förvaltningsrätten utgjorde sådana brister i medlemmarnas möjlighet att utöva kontroll över föreningen att den inte kunde anses leva upp till kravet på en demokratisk uppbyggnad, särskilt eftersom bristerna rörde valet av revisorer (se Förvaltningsrätten i Växjö dom den 22 april 2021 i mål nr 561-20).³

Revisorn måste vara oberoende

MUCF ställer krav på att mottagare av statsbidrag ska ha en oberoende revisor som granskar styrelsen och dess förvaltning. Gäller det internrevisor ska valet vara förbehållet medlemmarna vid ett årsmöte eller motsvarande.

³ I båda fallen kunde medlemsföreningarna pga. bristerna inte utgöra underlag för organisationsbidraget och räknades bort.

Om valet avser auktoriserad revisor eller revisionsbolag, som främst granskar den ekonomiska redovisningen, kan valet överlåtas till styrelsen. I tillämpliga delar är det lag (2018:672) om ekonomiska föreningar myndigheten stödjer sig på. Det gäller företrädesvis frågor om jäv för anställda, revisorer och styrelsemedlemmar samt släktskapsjäv.

Att till exempel välja en ledamot i styrelsen till revisor för samma period stämmer inte överens med god föreningssed och innebär att organisationen brister i demokratisk uppbyggnad (se Förvaltningsrätten i Stockholms dom den 15 juni 2017 i mål nr 3185-17).

En annan omständighet som av Förvaltningsrätten i Växjö bedömts vara en brist i demokratisk uppbyggnad är då en riksorganisations medlemsförening valt avgående ordförande till revisor som därmed riskerar att granska sin egen förvaltning.

Trots att revisorn efter valet trätt ur föreningen har förvaltningsrätten i målet ansett att föreningens val av revisor inger tveksamhet om medlemmarna ges en effektiv möjlighet till insyn och kontroll och att föreningen därmed brast i demokratisk uppbyggnad (se Förvaltningsrätten i Växjös dom den 11 mars 2021 i mål nr 137-20).

MUCF bedömer med anledning av ovanstående att det är både olämpligt och en brist i demokratisk uppbyggnad att avgående styrelseledamot väljs till revisor då denne riskerar att granska sin egen förvaltning.

Enligt god föreningssed ska revisorn vara oberoende av den styrelse denne är satt att granska. En revisor ska därför inte:

1. vara ledamot i organisationens styrelse, varken innevarande eller föregående år,
2. vara närstående med någon i organisationens styrelse⁴,
3. arbeta med organisationens förvaltning eller bokföring,
4. vara anställd av organisationen, eller
5. stå i skuld till organisationen.

Det är inget som hindrar att revisorn är medlem i organisationen.

Inflytande och delaktighet

Stadgar som fråntar medlemmarna inflytande över verksamheten, exempelvis gällande föreningens upplösning, strider mot villkoret om att ha en demokratisk uppbyggnad. Sådana viktiga frågor anser MUCF, i likhet med förvaltningsrätten ska vara förbehållen medlemmarna.

Ett exempel på när medlemmarnas inflytande och delaktighet begränsats är där en organisations samtliga medlemsföreningar (som MUCF granskat under handläggningen) hade en bestämmelse i sina stadgar om att föreningen kunde upplösas genom ett beslut av

⁴ Närstående: make, förälder, mor- och farförälder; barn och barns make, barnbarn; syskon, syskons make och barn. Med make avses även sambo, med barn även bonusbarn och familjehemsplacerade barn.

styrelsen och att samtliga medlemmar i organisationen hade rösträtt, inte bara i den medlemsförening de var medlemmar i, utan även i de andra medlemsföreningarna.

Förvaltningsrätten har i ärendet ansett att de granskade medlemsföreningarna hade brister i den demokratiska uppbyggnaden och därför inte kunde räknas med i bidragsunderlaget (se Förvaltningsrätten i Växjö's dom den 3 mars 2021 i mål nr 110-20).⁵

MUCF kan konstatera att medlemmarnas möjlighet till inflytande och delaktighet i demokratisk ordning är grundläggande för att kravet på demokratisk uppbyggnad ska anses uppfyllt och att bristande föreningskunskap eller låg ålder inte motiverar något undantag (se Förvaltningsrätten i Stockholms dom den 13 september 2019 i mål nr 253-19, Förvaltningsrätten i Växjö's dom den 27 januari 2021 i mål nr 1233-20⁶ och Förvaltningsrätten i Växjö's dom den 3 mars 2021 i mål nr 110-20).

Vikten av korrekt hantering av årsmötesprotokoll

Saknad dokumentation, flera versioner och saknad underskrift

Det finns fall där en organisations bristande hantering av årsmötesprotokoll har resulterat i att organisationen fått avslag på sin bidragsansökan.

Exempel på det kan vara avsaknad av dokumentation eller att lämna in flera versioner av samma årsmötesprotokoll utan godtagbar förklaring (se Förvaltningsrätten i Stockholms dom den 28 september 2018 i mål nr 2806-18).

Riksorganisationen måste informera sina medlemsföreningar

Om bristen gäller en medlemsförening är det riksorganisationen som ansvarar för att informera medlemsföreningen som då kan rätta till bristen.

Huvudregeln är att villkoren för att beviljas bidrag ska vara uppfyllda

Eftersom varje enskilt ärende bedöms individuellt är det omöjligt att i förväg uttala sig generellt om vilken eller vilka konsekvenser det kan bli fråga om. Som huvudregel ska villkoren vara uppfyllda.

Enligt förvaltningsrättsliga principer är det den organisation som ansöker om bidrag som ska visa att villkoren om demokratisk uppbyggnad är uppfyllda.

⁵ Notera att reducering av antalet medlemsföreningar kan göra att andra villkor som exempelvis krav på antal medlemmar eller geografisk spridning för att kunna beviljas bidrag inte längre uppfylls.

⁶ Kammarrätten meddelar i beslut 2021-05-03 ej prövningstillstånd i mål nr 560-21 varför förvaltningsrättens avgörande står fast.

Det innebär att huvudregeln är att villkoren för att beviljas bidrag ska vara uppfyllda. Om den aktuella bidragsförordningen medger möjlighet till undantag utreds detta utifrån varje enskilt ärendes specifika omständigheter.

När ska ställningstagandet börja tillämpas

Ställningstagandet träder kraft den 1 augusti 2022.

Beslut om detta ställningstagande har fattats av generaldirektör Lena Nyberg efter föredragning av handläggaren Jenny Borgarp. I beredningen av ställningstagandet har även verksjuristen Eva Bergdahl deltagit.