

Sammanfattning

Promemorian innehåller förslag till en ny stödordning för säkerhetshöjande åtgärder inom det civila samhället i form av en bidragsförordning. Ändamålet med statsbidraget är att det ska bidra till att tillgodose behov av säkerhetshöjande åtgärder hos organisationer inom det civila samhället vars verksamhet syftar till att främja mänskliga rättigheter och värna demokratin. Enligt förslaget i promemorian kan statsbidraget beviljas då organisationens verksamhet påverkas av rädsla för våld, hot eller trakasserier på grund av hudfärg, nationellt eller etniskt ursprung, trosbekännelse, sexuell läggning, könsöverskridande identitet eller uttryck eller annan liknande omständighet. Förslaget innebär i huvudsak följande i förhållande till den nu gällande ordningen.

För det första utvidgas målgruppen i den nya stödordningen. Förutom statsstödsberättigade trossamfund kan även ideella föreningar och vissa stiftelser beviljas stöd för säkerhetshöjande åtgärder. Stödet lämnas under förutsättning att vissa angivna villkor i bidragsförordningen är uppfyllda. För det andra ska Kammarkollegiet ansvara för att pröva ansökningar och fördela statsbidraget. För det tredje ska Polismyndigheten yttra sig i samband med prövningen av ansökningar.

Den nya bidragsförordningen föreslås träda i kraft den 1 september 2018.

| | |
|---|-----------|
| Sammanfattning | 1 |
| 1 Författningsförslag..... | 7 |
| 1.1 Förslag till förordning om statsbidrag för säkerhetshöjande åtgärder inom det civila samhället..... | 7 |
| 1.2 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1999:974) om statsbidrag till trossamfund | 13 |
| 1.3 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2007:824) med instruktion för Kammarkollegiet | 14 |
| Inledning | 15 |
| 2 Det civila samhället och dess organisationer..... | 19 |
| 2.1 Vad är det civila samhället? | 19 |
| 2.2 Det civila samhällets betydelse och roll..... | 20 |
| 3 Polismyndighetens arbete..... | 23 |
| 3.1 Polismyndighetens övergripande uppdrag | 23 |
| 3.2 Särskilt om arbetet mot hatbrott | 23 |
| 3.2.1 Organisationens uppbyggnad | 23 |
| 3.2.2 Hotbild mot vissa hatbrottsutsatta grupper | 25 |
| 3.3 Avgränsning mot rättsvärdande myndigheter..... | 26 |
| 4 Hotbild och erfarenheter | 27 |
| 4.1 Kartläggning av främlingsfientliga handlingar mot trossamfund..... | 27 |
| 4.2 Statistik över hatbrott..... | 28 |
| 4.3 Erfarenheter från organisationer inom det civila samhället..... | 31 |
| 4.3.1 Inledning | 31 |
| 4.3.2 Upplevelser och erfarenheter av våld, hot och trakasserier | 32 |

| | | |
|-----------|---|-----------|
| 4.4 | Rapporten Stängda dörrar av Expo | 34 |
| 4.5 | Sakråd och samråd hos Kulturdepartementet..... | 35 |
| 5 | En utvidgad stödordning för säkerhetshöjande åtgärder | 39 |
| 5.1 | Nuvarande stödordning | 39 |
| 5.2 | En utvidgad stödordning ska införas..... | 41 |
| 5.3 | Ändamålet med den nya stödordningen | 41 |
| 6 | Myndighet som ska pröva ansökan om statsbidrag för säkerhetshöjande åtgärder | 43 |
| 6.1 | Kammarkollegiet | 43 |
| 7 | Förutsättningar för statsbidrag | 45 |
| 7.1 | Strukturella villkor som gäller generellt för statsbidrag..... | 45 |
| 7.2 | Vilka organisationer får beviljas statsbidrag för säkerhetshöjande åtgärder? | 46 |
| 7.3 | Strukturella villkor för statsbidrag till säkerhetshöjande åtgärder..... | 48 |
| 7.4 | Vad får statsbidraget användas för? | 56 |
| 8 | Utbildningsinsatser | 57 |
| 8.1 | Gällande ordning | 57 |
| 8.2 | Stödet får fortsatt användas för utbildning..... | 57 |
| 9 | Förfarandet | 59 |
| 9.1 | Ansökan om statsbidrag..... | 59 |
| 10 | En obligatorisk remissinstans införs i stödordningen | 63 |
| 10.1 | Polismyndigheten ska vara remissinstans | 63 |
| 11 | Offentlighet och sekretess | 65 |

| | | |
|-----------|--|-----------|
| 11.1 | Offentlighetsprincipen | 65 |
| 11.2 | Sekretessbestämmelser | 65 |
| 12 | Statligt stöd | 69 |
| 12.1 | Statligt stöd enligt EU:s regelverk | 69 |
| 12.2 | Överväganden | 71 |
| 13 | Ikraftträdande och övergångsbestämmelse | 75 |
| 14 | Ekonomiska och andra konsekvenser | 77 |

1 Författningsförslag

1.1 Förslag till förordning om statsbidrag för säkerhetshöjande åtgärder inom det civila samhället

Härigenom föreskrivs följande.

Inledande bestämmelser

1 § Denna förordning innehåller bestämmelser om statsbidrag för säkerhetshöjande åtgärder för organisationer inom det civila samhället vars verksamhet syftar till att främja mänskliga rättigheter och värna demokratin. Med säkerhetshöjande åtgärder avses i denna förordning åtgärder som innebär bevakning eller annat skydd av en byggnad, lokal eller annan anläggning.

Statsbidrag enligt denna förordning lämnas i mån av tillgång på medel.

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

2 § Kammarkollegiet prövar frågor om statsbidrag enligt denna förordning.

Ändamålet med statsbidraget

3 § Statsbidraget ska bidra till att tillgodose behov av säkerhetshöjande åtgärder hos organisationer inom det civila samhället, när organisationens verksamhet påverkas av rädsla för våld, hot eller trakasserier på grund av

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.

Form för statsbidraget

4 § Statsbidrag enligt denna förordning lämnas i form av projektbidrag.

Förutsättningar för statsbidrag

5 § Statsbidrag får lämnas till

1. de trossamfund som framgår av 3 § förordningen (1999:974) om statsbidrag till trossamfund,
2. registrerade trossamfund enligt lagen (1998:1593) om trossamfund,
3. ideella föreningar, och
4. stiftelser som saknar vinstsyfte och inte är statliga eller kommunala och som inte kontrolleras av ett företag eller har som ändamål att främja en enskild familj eller släkt.

För organisationer som avses i första stycket 2 och 3 får statsbidrag lämnas endast till de organisationer som

1. är självständiga,
2. är demokratiskt uppbyggda,
3. i sin verksamhet respekterar demokratins idéer, inklusive principerna om jämställdhet och förbud mot diskriminering, och
4. bedriver verksamhet i Sverige.

För stiftelser som avses i första stycket 3 får statsbidrag lämnas endast till de stiftelser som uppfyller villkoren som anges i andra stycket 1, 3 och 4.

6 § Statsbidrag får inte betalas ut till en organisation som har skulder för svenska skatter eller avgifter hos Kronofogdemyndigheten eller är under rekonstruktion, i likvidation eller försatt i konkurs.

7 § Statsbidrag får lämnas för säkerhetshöjande åtgärder i form av

1. skydd av byggnader, lokaler eller andra anläggningar där organisationen bedriver verksamhet, och
2. bevakning i form av personella resurser eller tekniska lösningar.

8 § Statsbidrag får lämnas endast om den sökande förbinder sig att

1. under minst fyra år från det att bidraget betalats ut slutligt använda de byggnader, lokaler eller anläggningar som bidraget avser för de ändamål och i enlighet med de villkor som beslutades när bidraget beviljades, och

2. under åtgärdernas ekonomiska livslängd inte överlåta den eller de byggnader, lokaler eller anläggningar som bidraget avser till någon som avser att använda dem för annat ändamål eller med andra villkor än de villkor som beslutades när bidraget beviljades eller, om sådan överlåtelse görs, återbetala bidraget proportionellt i förhållande till åtgärdernas återstående livslängd.

9 § Om ansökan avser åtgärder i byggnader, lokaler eller andra anläggningar som ägs av någon annan än den sökande, får bidrag lämnas endast om ägaren förbinder sig att under åtgärdernas ekonomiska livslängd inte ta ut högre ersättning för nyttjandet av byggnaderna, lokalerna eller anläggningarna på grund av den standardförbättring som åtgärderna medfört till den del de finansierats med bidrag.

Ansökan

10 § En ansökan om statsbidrag ska vara skriftlig och ges in till Kammarkollegiet. Den sökande ska lämna de handlingar och uppgifter som myndigheten behöver för att kunna pröva ansökan.

Behörig företrädare för organisationen ska intyga att de uppgifter som lämnas i ansökan är riktiga.

Yttrande av Polismyndigheten

11 § Innan beslut om statsbidrag fattas ska Kammarkollegiet inhämta yttrande över ansökan från Polismyndigheten. Polismyndigheten ska i sitt yttrande redovisa

1. sin bedömning av behovet av de åtgärder som ansökan avser,
2. sin bedömning av om åtgärderna framstår som lämpliga, och
3. de upplysningar i övrigt som myndigheten bedömer kan ha betydelse vid prövningen av ansökan.

Beslut och utbetalning

12 § I ett beslut om statsbidrag ska det anges för vilka åtgärder bidraget beviljas. Beslutet om bidrag får förenas med villkor som ska framgå av beslutet. I beslutet ska även sista dag anges för redovisning enligt 14 §.

13 § Statsbidraget betalas ut vid ett tillfälle för varje ansökan. Om bidraget överstiger fem prisbasbelopp enligt 2 kap. 6 och 7 §§ socialförsäkringsbalken, får det dock betalas ut vid två tillfällen.

Redovisning

14 § Den som har beviljats statsbidrag enligt denna förordning ska senast vid den tidpunkt som angetts i beslutet till Kammarkollegiet lämna en ekonomisk redovisning av de mottagna medlen och vad de har använts till. Bidragsmottagaren ska också, om möjligt, redovisa vilka resultat som har uppnåtts och hur resultaten förhåller sig till det ändamål som bidraget har beviljats för.

En revisor ska granska om den ekonomiska redovisningen är tillförlitlig och om räkenskaperna är rättvisande. Revisorns yttrande över granskningen ska bifogas redovisningen. Om det bidrag som har tagits emot uppgår till minst fem prisbasbelopp enligt 2 kap. 6 och 7 §§ socialförsäkringsbalken ska revisorn vara auktoriserad eller godkänd.

Den som har beviljats bidrag ska på begäran av Kammarkollegiet lämna det underlag som myndigheten behöver för att granska redovisningen.

15 § Kammarkollegiet ska senast den 1 april varje år till regeringen lämna en sammanfattande redogörelse för vad statsbidragen har använts till och, om möjligt, ge en samlad bedömning av bidragets resultat i förhållande till dess syfte.

Återbetalning och återkrav

16 § 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 14 §, eller

4. ett åtagande enligt 8 eller 9 §§ eller andra villkor i beslutet om stöd inte har följts.

17 § Om en bidragsmottagare är återbetalningsskyldig enligt 16 §, ska Kammarkollegiet besluta att helt eller delvis kräva tillbaka statsbidraget.

18 § Om ett belopp som har återkrävts med stöd av 17 § inte betalats i rätt tid, ska dröjsmålsränta enligt räntelagen (1975:635) tas ut på beloppet.

19 § Om det finns särskilda skäl, får Kammarkollegiet helt eller delvis avstå från ett krav på återbetalning enligt 17 § eller ett krav på ränta enligt 18 §.

Bemyndigande

20 § Kammarkollegiet får meddela föreskrifter om verkställigheten av denna förordning.

Överklagande

21 § Beslut enligt denna förordning får inte överklagas.

Denna förordning träder i kraft den 1 september 2018.

1.2 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1999:974) om statsbidrag till trossamfund

Härmed föreskrivs att 12 § förordningen (1999:974) om statsbidrag till trossamfund ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

12 §¹

Projektbidrag får lämnas till församlingar som behöver bidraget för att kunna hålla lokaler för religiös verksamhet (lokalbidrag).

Lokalbidrag får lämnas för att

- | | |
|--|---|
| 1. skaffa lokaler genom nybyggnad eller köp, | |
| 2. bygga om eller rusta upp församlingens lokaler, | 2. bygga om eller rusta upp församlingens lokaler, <i>och</i> |
| 3. anpassa församlingens lokaler för personer med funktionsnedsättning, <i>och</i> | 3. anpassa församlingens lokaler för personer med funktionsnedsättning. |
| 4. <i>förbättra säkerheten i församlingens lokaler.</i> | |

Lokalbidrag *enligt andra stycket 1–3* får inte lämnas för lokaler som statsbidrag betalas för enligt *förordningen (2016:1367) om statsbidrag till allmänna samlingslokaler.*

1. Denna förordning träder i kraft den 1 september 2018.
2. Äldre föreskrifter gäller fortfarande för statsbidrag som avser tid före ikraftträdandet.

¹ Senaste lydelse 2016:356.

1.3 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2007:824) med instruktion för Kammarkollegiet

Härmed föreskrivs att det i förordningen (2007:824) med instruktion för Kammarkollegiet ska införas en ny paragraf, 8 § d, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

8 d §

Myndigheten utför de uppgifter som följer av förordningen (2018:xx) om statsbidrag för säkerhetshöjande åtgärder inom det civila samhället.

Denna förordning träder i kraft den 1 september 2018.

Inledning

Det civila samhället spelar en aktiv roll i demokratin. Organisationer inom det civila samhället som på olika sätt arbetar för att främja mänskliga rättigheter och värna demokratin i Sverige är centrala. Organisationerna verkar som opinionsbärare och är viktiga röstbärare för utsatta grupper i samhället.

Den rådande säkerhetssituationen hämmar vissa organisationers möjligheter att utöva sin verksamhet. Flera organisationer har vittnat om skadegörelse, våldsdåd och hot som begränsar verksamheten till den grad att de ibland tvingats ställa in aktiviteter, upphöra med verksamhet eller vidta kostsamma säkerhetsåtgärder. För organisationer inom det civila samhället vars verksamhet påverkas av rädsla för våld, hot eller trakasserier behövs därför säkerhetshöjande åtgärder.

I budgetpropositionen för 2018 angav regeringen att särskilda åtgärder behöver genomföras för det civila samhällets fortsatta möjligheter att sprida kunskap, mobilisera och stärka kapaciteten i arbetet för mänskliga rättigheter samt för att värna demokratin eller med olika metoder påverka och förändra attityder, normer och strukturer i samhället. Risken att utsättas för hot, hat och våld får inte vara ett hinder för mänskliga rättigheter. Regeringen aviserade att skapa en ny stödordning för säkerhetshöjande åtgärder (prop. 2017/18:KU1, utg.omr. 1, avsnitt 8.14, Demokratipolitik och mänskliga rättigheter, Politikens inriktning, s. 79, bet. 2017/18:KU1, rskr. 2017/18:74).

Efter förslag i budgetpropositionen för 2018 beslutades att 22 miljoner kronor tillförs för 2018 och 2019 och därefter 15 miljoner kronor fr.o.m. 2020 för en ny stödordning för säkerhetshöjande åtgärder inom det civila samhället för dess fortsatta möjlighet att sprida kunskap, mobilisera och stärka kapaciteten i arbetet för mänskliga rättigheter och för att värna demokratin (prop.

2017/18:1 utg.omr. 1, avsnitt 8.15.1, anslag 6:1 Allmänna val och demokrati, s. 79f, bet. 2017/18:KU1, rskr. 2017/18:74).

Beslut om att en ny stödordning för säkerhetshöjande åtgärder inom det civila samhället ska tas fram är alltså fattat och medel avsatta för ändamålet. Frågan är hur en sådan stödordning bör utformas.

Regeringskansliet (Kulturdepartementet) gav den 9 oktober 2017 hovrättslagmannen Johan Sjöo i uppdrag att ta fram förslag på hur en ny stödordning för säkerhetshöjande åtgärder inom det civila samhället bör utformas (Ku2017/02103/DISK). I uppdraget ingår att lämna förslag till en förordning och att föreslå vilken myndighet som ska pröva ansökningar och fördela statsbidraget. Det ingår även att föreslå vilka säkerhetshöjande åtgärder som bidrag kan ges för, och vilka inom det civila samhället som ska kunna få bidrag från den nya stödordningen. Av uppdraget framgår att utredaren vid utformningen av förslagen ska beakta hur dessa förhåller sig till de uppdrag som rättsvårdande myndigheter har och inhämta synpunkter från myndigheter vars verksamheter angränsar till ändamålet med statsbidraget. Uppdraget ska redovisas den 12 januari 2018.

Utredaren har i sitt arbete inhämtat synpunkter från Polismyndigheten, Säkerhetspolisen, Myndigheten för stöd till trossamfund och Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor. Kontakt har även tagits med Brottsförebyggande rådet och Myndigheten för samhällsskydd och beredskap.

Under utredningen har kontakt också tagits med organisationer inom det civila samhället som bland annat företräder kvinnor, afrosvenskar, judar, muslimer, homosexuella, bisexuella, transpersoner och queera, ensamkommande barn samt idrottsrörelsen och ungdomsrörelsen. Flera företrädare för organisationerna och deras medlemmar har vittnat om påverkan av rädsla för våld, hat, hot och trakasserier.

Vidare har kontakt tagits med Röda Korset, som tagit fram beredskapsplaner för hur organisationer kan hantera främlingsfientliga handlingar. Inom ramen för det arbetet hade Röda Korset 2014 kontakt med flera organisationer inom det civila samhället.

I denna promemoria lämnas förslag på en ny stödordning för säkerhetshöjande åtgärder inom det civila samhället.

2 Det civila samhället och dess organisationer

2.1 Vad är det civila samhället?

Det civila samhället definieras 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).

Inom denna arena verkar organisationer, sammanslutningar och andra aktörer, exempelvis nätverk, som är fristående från såväl stat, kommun och landsting som det privata näringslivet. Inom det civila samhället finns alla typer av ideella föreningar, som utgör den vanliga formen för de svenska folkrörelserna och intresseorganisationerna, liksom för många religiösa sammanslutningar. De registrerade trossamfundet räknas också som en del av det civila samhället, liksom samfällighetsföreningar. Förutom ideella föreningar och registrerade trossamfund omfattar begreppet civilsamhälle också sådana stiftelser som inte är statliga eller kommunala och som inte kontrolleras av ett företag eller har som ändamål att främja en enskild familj eller släkt. Vidare omfattas den s.k. nykooperationen, medan andra former av kooperativ och ekonomiska föreningar som huvudregel inte ingår. Nykooperationen domineras av små, lokalt förankrade ekonomiska föreningar som har tydliga inslag av ideella insatser. Det civila samhället omfattar, vid sidan av formaliserade organisationer, även verksamheter och andra fenomen, såsom nätverk, upprop och oorganiserat frivilligt arbete.

I propositionen används begreppet det civila samhällets organisationer eller organisationer inom det civila samhället. 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. Av propositionen 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 s. 46).

I den här promemorian ska begreppet ”det civila samhällets organisationer” förstås på samma sätt som i propositionen.

2.2 Det civila samhällets betydelse och roll

Det civila samhället och dess organisationer är av central betydelse för demokratin och i arbetet för de mänskliga rättigheterna. Ett starkt civilsamhälle är både en förutsättning och ett uttryck för ett fritt och demokratiskt samhälle. Det civila samhället har flera viktiga roller i en demokrati, exempelvis som självständig röstbärare, opinionsbildare och demokratiskola och som en motvikt till den offentliga maktutövningen. Många organisationer bevakar aktivt att de mänskliga rättigheterna respekteras inom den offentliga verksamheten, dokumenterar och påtalar kränkningar av rättigheterna samt företräder enskilda, grupper och intressen. Förutom att ett starkt civilsamhälle och dess organisationer stärker demokratin, är civilsamhället viktigt för att sprida kunskap och medvetenhet om de mänskliga rättigheterna (regeringens skrivelse 2016/17:29, *Regeringens strategi för det nationella arbetet med mänskliga rättigheter* och prop. 2009/10:55).

I en demokrati bör alla människor ha möjlighet att engagera sig ideellt. Det är en form av egenmakt. Alla människor tillerkänns lika värde och rättigheter med jämlika möjligheter till delaktighet och påverkan. Det som kan vara svårt att förändra för den enskilda kan underlättas genom att människor går samman för att påverka. Det kan röra sig om engagemang i en organisation inom det civila samhället som behandlar en viss fråga eller representerar en viss grupp. Det finns exempelvis omfattande kunskap och stort engagemang inom dessa organisationer i frågor om rasism och liknande former av fientlighet och många goda idéer om åtgärder.

Ett flertal projekt drivs bland annat i syfte att ta fram och sprida kunskap, att mobilisera och stärka kapaciteten i arbetet mot rasism eller att med olika metoder påverka och förändra attityder, normer och strukturer i samhället. Regeringen beslutade under 2016 om en handlingsplan mot rasism och liknande former av fientlighet (Ku2016/02629/DISK). (Se *Samlat grepp mot rasism och hatbrott, Nationell plan mot rasism, liknande former av fientlighet och hatbrott, 2016.*)

Det är viktigt att civilsamhällets organisationer får vara dynamiska och öppna för nya grupper av människor och nya former att engagera sig. Deltagande i det civila samhällets organisationer kan bidra till ökad social sammanhållning och minska klyftorna mellan olika grupper. Organisationer i det civila samhället är med andra ord centrala aktörer när det gäller att skapa förutsättningar för ett samhälle som håller ihop.

Att delar av civilsamhällets organisationer upplever en sådan otrygghet på grund av hat, hot och trakasserier att verksamheten hämmas är därmed ett problem för hela samhället.

3 Polismyndighetens arbete

3.1 Polismyndighetens övergripande uppdrag

Polismyndighetens verksamhet syftar till att upprätthålla allmän ordning och säkerhet. Det är ett led i samhällets verksamhet för att främja rättvisa och trygghet. Till Polismyndighetens uppgifter hör bland annat att förebygga och upptäcka brottslig verksamhet, säkerställa den allmänna ordningen och säkerheten samt utreda och beivra brott. Polismyndigheten ska också lämna allmänheten skydd och annan hjälp när sådan lämpligen kan ges.

Att förebygga och utreda brott mot det civila samhällets organisationer faller självfallet inom Polismyndighetens ansvarsområde.

3.2 Särskilt om arbetet mot hatbrott

3.2.1 Organisationens uppbyggnad

Regeringen beslutade den 13 mars 2014 att uppdra åt dåvarande Rikspolisstyrelsen att utveckla arbetet för att bekämpa hatbrott, dvs. brotten hets mot folkgrupp och olaga diskriminering samt andra brott där ett motiv för brottet har 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 eller annan liknande omständighet (se 16 kap. 8 och 9 §§ samt 29 kap. 2 § 7 brottsbalken) (Ju2014/1684/PO). Uppdraget innefattade bland annat att stärka kunskapen inom polisen om hatbrott och verka för att förtroendet för polisen hos personer inom grupper som är särskilt utsatta för hatbrott ökar. Det förekommer att personer som utsatts för hatbrott avstår från

att anmäla det till polisen. Av uppdraget framgår att för att öka benägenheten att anmäla hatbrott, stärka förtroendet för polisen och sprida kunskap om hatbrott behöver polisen utveckla och stärka sin samverkan med företrädare för intresseorganisationer och grupper som är särskilt utsatta för hatbrott.

I samband med omorganisationen 2015 höjde Polismyndigheten ambitionsnivån avseende hatbrott och andra brott som hotar de grundläggande fri- och rättigheterna (A121.608/2014, Polismyndigheten). Ansvaret för genomförandet av uppdraget lades på den Nationella operativa avdelningen (Noa).

Inom Noa finns numera en samordnande funktion som är placerad vid utvecklingscentrum Stockholm. I uppdraget ingår även att utveckla och följa upp arbetet mot hatbrott. Det finns också Det finns också en nationell underrättelsefunktion som sammanställer och bedömer underrättelser från polisregionerna. Vidare finns en brottsoffer- och personsäkerhetsverksamhet som har ansvaret för stöd och skydd till hotade brottsoffer (A022.605/2017, Polismyndigheten).

I polisregionerna Stockholm, Väst (Göteborg) och Syd (Malmö) finns särskilda utredningsgrupper, s.k. demokrati- och hatbrottsgrupper, med ansvar för att utreda hatbrott och andra brott som hotar grundläggande fri- och rättigheter (de senare kallas för demokratibrott inom Polismyndigheten). Förutom att utreda brott, arbetar dessa grupper med förtroendeskapaande åtgärder, bland annat i form av samrådsmöten med särskilt utsatta grupper. I region Väst har man exempelvis inrättat ett hatbrottsråd, där företrädare för utsatta grupper regelbundet möter polisen. I region Syd finns utpekade samordnare med uppgift att arbeta kontakt- och förtroendeskapaande mot minoritetsgrupper och trossamfund. Demokrati- och hatbrottsgrupperna lämnar också stöd till lokalpolisområdena och Polismyndighetens kontaktcentrum genom utbildningsinsatser på regional och lokal nivå. Samtliga tre grupper har dessutom bidragit med personal och kunskaper till genomförandet av nationella polisiära hatbrottsutbildningar A022.605/2017, Polismyndigheten).

Övriga fyra polisregioner - polisregionerna Nord, Öst, Bergslagen och Mitt - har kompetensutvecklat delar av sin personal rörande hatbrott och andra brott som hotar de grundläggande fri- och rättigheterna och har därmed ökat sin förmåga på området.

Polismyndigheten kommer att fortsätta söka kontakt med grupper som är särskilt utsatta för såväl hatbrott som andra brott som hotar grundläggande fri- och rättigheter. Det kommer att göras främst på regional- och lokalpolisområdesnivå (A022.605/2017, Polismyndigheten).

Utöver ovanstående arbete samverkar Polismyndigheten med Åklagarmyndigheten, Säkerhetspolisen, Brottsförebyggande rådet, Brottsoffermyndigheten och Justitiekanslern i syfte att skapa en gemensam grund för samverkan.

Regeringen har under 2017 tagit fram två handlingsplaner på området. Den ena är *Samlat grepp mot rasism och hatbrott, Nationell plan mot rasism, liknande former av fientlighet och hatbrott* (Ku2016/02629/DISK). Den andra handlingsplanen är *Till det fria ordets försvar* (Ku2017/01675/D). Av handlingsplanerna framgår att det är viktigt att de rättsvårdande myndigheterna fortsätter att arbeta aktivt på området.

Polismyndigheten beslutade i november 2017 att ytterligare resurser skulle tillföras arbetet mot hatbrott och andra brott som hotar grundläggande fri- och rättigheter. Tio miljoner kronor har därför öronmärkts för ändamålet. Det innebär bland annat att de befintliga demokrati- och hatbrottsgrupperna förstärks. De ska i sin tur agera som faddrar till de polisregioner som saknar sådana grupper (A022.599/2017 Polismyndigheten).

Regeringen har i regleringsbrev för 2018 beslutat att ge Polismyndigheten i uppdrag att senast den 29 mars 2019 redovisa vilka åtgärder som har vidtagits för att bekämpa hatbrott. Myndigheten ska analysera vilka effekter åtgärderna bedöms komma att leda till och hur man avser att fortsätta utveckla arbetet.

Sammanfattningsvis kan det konstateras att Polismyndigheten har en etablerad organisation som arbetar strategiskt och samlat mot hatbrott och andra brott som hotar grundläggande fri- och rättigheter.

3.2.2 Hotbild mot vissa hatbrottsutsatta grupper

Beträffande hotbilden för organisationers lokaler anför Polismyndigheten att det är svårt att bedöma hur hög den är. Här krävs en objektiv och aktuell hotbilsbedömning för varje enskild

lokal. En sådan kan polisen vid behov göra på regional och lokal nivå. Om en polisregion bedömer att en hotbild mot en lokal där människor vistas är akut, kan polispersonal avdelas till bevakning eller tillsyn. Polismyndigheten har dock inte resurser att hålla ständig bevakning utanför lokaler över en längre tid. Efterhand som hotbilden minskar, avvecklas polisens bevakning för att ersättas med civila väktare eller annat skydd. Sådant bekostas av lokal innehavaren. När det gäller personskydd, om sådant är nödvändigt, så ansvarar Polismyndigheten för detta.

3.3 Avgränsning mot rättsvårdande myndigheter

Polismyndigheten ansvarar för att främja rättvisa och trygghet och att upprätthålla allmän ordning och säkerhet. Stöd för säkerhetshöjande åtgärder enligt den nya stödordningen i denna promemoria är enbart ett komplement till Polismyndighetens ansvar. Det är därmed viktigt att de åtgärder som vidtas inom det civila samhället med den nya stödordningen som grund framstår som lämpliga och adekvata utifrån Polismyndighetens kunskap, uppgifter och ansvar.

4 Hotbild och erfarenheter

4.1 Kartläggning av främlingsfientliga handlingar mot trossamfund

Regeringen beslutade den 3 april 2014 att uppdra åt Myndigheten för stöd till trossamfund (SST) att kartlägga främlingsfientliga handlingar mot trossamfund (A2014/1470/DISK). Uppdraget omfattar handlingar mot såväl medlemmar i samfundet som mot samfundens lokaler.

Av kartläggningen, *Främlingsfientliga handlingar mot trossamfund, En kartläggning av religiösa grupper och individers utsatthet i Sverige 2014* (november 2014), framgår i huvudsak följande.

Företrädare för muslimska organisationer uppger att islamofobiska handlingar och hot är mycket vanliga, inte minst mot kvinnor som bär slöja. Rädsla för att bli uthängd med bild, namn och adress på internet kan göra det svårt att få folk att engagera sig i församlingsaktiviteter. Vid flera moskéer har man upplevt ett antal större och mindre attentat. Det handlar exempelvis om skadegörelse, brandbomber, antimuslimskt klotter och kroppsdelar av gris som kastats på eller i lokalerna. Det finns ett behov av vakter vid evenemang. En stor mängd hotfulla brev och telefonsamtal inkommer. Somliga företrädare för större moskéer säger att de inte talar öppet om detta i moskén för att inte skrämman upp församlingsmedlemmar. Islamiska samarbetsrådet anser att regeringen bör anslå ekonomiska medel för arbetet med moskéers säkerhet. Vidare ser samarbetsrådet behov av att installera övervakningskameror, säkerhetsdörrar, pansarglas, säkrare brevlådor samt larm med koppling till larmtjänsten i lokalerna.

Företrädare för judiska samfund beskriver en ständig hotbild mot samfundet och deras medlemmar. Säkerhetschefer i judiska

församlingar i Stockholm, Göteborg och Malmö vittnar om en intensifiering i samband med våldsamma konflikter som involverar Israel. Människor utsätts för fysiska attacker och klotter vid sina hem. Synagogor har drabbats av skadegörelse och gravplatser har skändats. Vissa församlingsmedlemmar talar om att lämna Sverige av rädsla för sin och familjens säkerhet. Säkerhetschefer påtalar behovet av att bevaka alla evenemang som anordnas.

Det förekommer också fysisk åverkan bland kristna samfund och andra religiösa grupper. Exempelvis nämns attacker mot den syrisk-ortodoxa Mariakyrkan i Örebro och att familjer i samma stad har fått sina religiösa statyer förstörda. Flera katolska kyrkor har också vandaliserats. Serbisk-ortodoxa kyrkan i Malmö attackerades för ett antal år sedan med brandbomber och har återkommande vandaliserats. I kartläggningen nämns vidare en oro över hur den politiska utvecklingen i Mellanöstern, med dess sekteristiska inslag, kommer att påverka religiösa grupper i Sverige. Svenskar som deltar i jihadistisk väpnad kamp i Syrien nämns specifikt som ett orosmoment. Det uppges att Koptiska kyrkan i Sverige blivit telefonhotade av personer som säger sig representera "al-Qaida", vilket en gång ledde till att polisen avrådde från att fira en högtid då säkerheten inte kunde garanteras.

Sikhiska, buddhistiska och hinduiska barn och ungdomar sägs bli retade och trakasserade i skolan, framför allt av kristna och muslimska barn och ungdomar. Vidare uppges sikh-templet i Tullinge ha attackerats. Ett hinduiskt tempel uppges två gånger ha blivit nedklottrat med hakkors jämsides uppmaningar att "åka hem".

4.2 Statistik över hatbrott

Brottsförebyggande rådet (Brå) har publicerat rapporten *Hatbrott 2016, Statistik över polisanmälningar med identifierade hatbrottsmotiv och självrapporterad utsatthet för hatbrott* (Rapport 2017:11). Rapporten, som är återkommande, redovisar statistik över självrapporterad utsatthet för hatbrott och polisanmälningar med identifierade hatbrottsmotiv. Hatbrotten utgörs av polisanmälningar som Brå efter en särskild granskning har bedömt som hatbrott.

I rapporten används följande definition av hatbrott: ”Brott mot person, grupp, egendom, institution eller representant för dessa, som motiveras av rädsla för, fientlighet eller hat mot den utsatta grundat på hudfärg, nationalitet eller etniskt ursprung, trosbekännelse, sexuell läggning samt könsöverskridande identitet eller uttryck som gärningspersonen tror, vet eller uppfattar att personen eller gruppen har.” Av rapporten framgår bland annat följande.

Under 2016 uppskattades 6 415 polisanmälningar innehålla ett möjligt hatbrottsmotiv. De vanligaste brottskategorierna var olaga hot/ofredande (43 %) följt av skadegörelse/klotter (16 %) och våldsbrott (13 %). Det främlingsfientliga/rasistiska motivet svarade för 72 procent av alla identifierade hatbrottsanmälningar 2016 och är i likhet med tidigare år den största kategorin. I denna kategori ingår även det afrofobiska motivet som med 14 procent utgör det största enskilda motivet. Sexuell läggning identifierades som motiv i 9 procent av anmälningarna medan det islamofobiska motivet utgjorde 7 procent av samtliga hatbrottsanmälningar. Kristofobiska stod för 5 procent, kategorin andra antireligiösa hatbrott stod för 4 procent och det antisemitiska motivet stod för 3 procent av samtliga identifierade hatbrottsanmälningar. Andelen med transfobiska motiv utgjorde 1 procent av anmälningarna.

Under de senaste fem åren har andelen anmälningar som tillhör kategorin andra antireligiösa hatbrott ökat med 3 procentenheter medan andelen anmälningar om brott med sexuell läggning som motiv har minskat med 4 procentenheter. Övriga kategorier utgör i stora drag samma andelar över tid.

År 2016 identifierades knappt 4 610 polisanmälningar med främlingsfientliga/ rasistiska motiv, vilket är 3 procent färre jämfört med 2015 och 16 procent fler jämfört med 2012. Olaga hot/ofredande var den vanligaste brottskategorin år 2016 (41 procent), följt av skadegörelse/klotter (17 procent).

Polisanmälningar med afrofobiska motiv har under 2016 uppskattats till knappt 910, vilket är 15 procent färre jämfört med 2015. Det afrofobiska motivet utgjorde en femtedel (20 procent) av anmälningarna med främlingsfientliga/rasistiska motiv under det året. Olaga hot/ofredande var den vanligaste brottskategorin (42 procent), följt av ärekränkning (19 procent) och våldsbrott (15 procent). Afrofobiska hatbrott har tillsammans med hatbrott

på grund av sexuell läggning och andra antireligiösa hatbrott en högre andel våldsbrott, jämfört med övriga motiv.

Under 2016 identifierades uppskattningsvis drygt 180 polisanmälningar med antisemitiska motiv, vilket är 34 procent färre än 2015 och innebär att årets nivå är jämförbar med nivån år 2013 och tidigare. De vanligaste brottskategorierna i anmälningarna var olaga hot/ofredande (49 procent) och hets mot folkgrupp (27 procent). Jämfört med övriga hatbrottsmotiv uppvisade det antisemitiska motivet en hög andel hets mot folkgrupp.

Polisanmälningar med islamofobiska motiv uppskattades under 2016 till närmare 440 anmälningar. Det är 21 procent färre anmälningar jämfört med år 2015. De vanligaste brottskategorierna var olaga hot/ofredande (50 procent), skadegörelse/klotter (15 procent) och hets mot folkgrupp (13 procent). Merparten av ärendena i kategorin skadegörelse/klotter rörde händelser som inträffade på religiös plats.

Under 2016 identifierades nästan 290 anmälningar med kristofobiska motiv, vilket är 26 procent färre än året innan men 45 procent fler än 2012. De vanligaste brottskategorierna i anmälningarna var olaga hot/ofredande (45 procent), skadegörelse/klotter (32 procent) och våldsbrott (11 procent). I de allra flesta anmälningar som rörde skadegörelse/klotter var brottsplatsen en religiös plats, det vill säga kyrka, kyrkogård eller församlingshem.

Vidare identifierades under 2016 uppskattningsvis strax under 270 anmälningar där motivet rörde andra antireligiösa hatbrott. Det är 19 procent färre än 2015 men fyra gånger fler än 2012. Det vanligaste brottet i anmälningarna var olaga hot/ofredande (62 procent) följt av våldsbrott (21 procent). Jämfört med övriga motiv uppvisade andra antireligiösa hatbrott en högre andel våldsbrott.

Hatbrottsanmälningar med sexuell läggning som motiv identifierades under 2016 till uppskattningsvis över 550. Av dessa hade nästan samtliga anmälningar ett homofobiskt motiv. De vanligaste brottskategorierna var olaga hot/ofredande (42 procent), ärekränkning och våldsbrott (20 procent vardera). Ibland rörde det sig om skadegörelse och klotter, som var riktade direkt mot en person, mot symboler eller organisationer.

Slutligen identifierades under 2016 uppskattningsvis nästan 80 polisanmälningar med transfobiska motiv. Den vanligaste brottskategorin år 2016 var olaga hot/ofredande, följt av ärekränkning och våldsbrott.

Noteras bör att statistiken över anmälda hatbrott främst kan ge en indikation på hur hatbrott uppmärksammas i polisanmälningar och information om de anmälda händelserna. Det säger dock lite om förekomsten av hatbrott i samhället, eftersom många händelser inte anmäls. Det finns även annan statistik som kan användas som ett komplement till anmälningsstatistiken som Brå redovisar. Ett sådant komplement är den Nationella trygghetsundersökningen (NTU), som anger självrapporterad utsatthet. Enligt NTU var det år 2015 uppskattningsvis 1,9 procent av befolkningen (i åldern 16–79 år) som utsattes för främlingsfientliga hatbrott. Andelen utsatta för antireligiösa hatbrott var 0,6 procent, och andelen utsatta för homofobiska hatbrott var 0,3 procent. Av de främlingsfientliga hatbroten uppgavs 17 procent vara polisanmälda, och motsvarande andel för antireligiösa hatbrott var 26 procent och för homofobiska brott 11 procent.

Resultat från självrapporterade undersökningar ger en bild av utsattheten i befolkningen, medan anmälningar mäter det som kommer till polisens kännedom. Brås rapport om *Hatbrott 2016* redovisar statistik över självrapporterad utsatthet för hatbrott avseende år 2015 samt statistik över polisanmälningar med identifierade hatbrottsmotiv avseende år 2016.

4.3 Erfarenheter från organisationer inom det civila samhället

4.3.1 Inledning

I arbetet med denna promemoria har ett antal organisationer givits tillfälle att beskriva sin situation och sina erfarenheter. Redovisningen nedan gör inget anspråk på att vara heltäckande. De erfarenheter och synpunkter som lämnats av en bredd av organisationer har anonymiserats.

4.3.2 Upplevelser och erfarenheter av våld, hot och trakasserier

Organisationerna och deras företrädare vittnar om hot, hat, trakasserier och skadegörelse. Det finns en utsatthet på grund av exempelvis företrädarnas och medarbetarnas hudfärg, nationalitet eller etniska ursprung, trosbekännelse, sexuella läggning, könsidentitet eller könsuttryck. Utsattheten kan också hänföra sig till en organisations antirasistiska arbete. Synpunkten har framförts att organisationer som arbetar med normkritik, religiösa eller interreligiösa nätverk är särskilt utsatta för hot och våld. Vissa framhåller att de företräder utsatta grupper i samhället. En del vågar inte bära symboler öppet som visar etnisk eller religiös tillhörighet, eftersom de är rädda att utsättas för hot, våld eller trakasserier.

Flera organisationer uppger att de upplever att utsattheten eskalerat. Nivån av hot och hat är högre än tidigare år, vilket skapar en känsla av ökad oro och därmed större behov av skydd. Den ökande hotbilden utgör enligt vissa ett hinder för demokratiskt deltagande och i längden ett hot mot demokratin. Det finns även de som särskilt påtalar rädsla med anledning av ett terrorhot. Flera organisationer framför att hot och våld har blivit alltmer normaliserat. Hos en paraplyorganisation anges att fler än hälften av deras medlemsorganisationer någon gång har blivit utsatta för hot eller trakasserier.

Hotbilden mot flera organisationer upplevs vara så allvarlig att aktiviteter hämmas och i vissa fall måste ställas in för att säkerheten inte kan garanteras. Det finns även företrädare för organisationer som har lämnat sina uppdrag till följd av hot och trakasserier. Någon anger att de blivit förföljda på stan. Andra uppger att de blivit uthängda på sociala medier, liksom deras familjemedlemmar. Kvinnor får i regel hot i form av mejl med sexuella trakasserier. De ständiga hoten medför att företrädare för sådana organisationer "tystnat" under längre perioder. Aktiviteter såsom föreläsningar, utflykter, föreställningar och debatter har ställts in. Sociala mediekanaler har stängts ner på grund av otrygghet och rädsla för fortsatta hot, våld eller trakasserier. Ibland har företrädare för organisationer känt sig tvungna att flytta från bostaden på grund av rädsla för hot och våld. Andra tvingas leva med skyddad identitet.

En känsla av ständig otrygghet infinner sig hos många. Flera uppger att bristen på resurser för säkerhetshöjande åtgärder hämmar deras verksamhet. Ett sådant exempel är avsaknad av resurser för bevakning vid event eller läger. I andra fall avstår enskilda från att närvara och delta på möten på grund av rädsla och otrygghet. I ett fall blev åhörarna fotograferade av en aktör som på så sätt aggressivt visade sin närvaro vid en föreläsning och som skapade stort obehag hos de närvarande deltagarna. Det kan stänga ute vissa grupper från att engagera sig.

Ett annat problem som framhålls är att lokaler och aktiviteter inte längre kan hållas öppna för allmänheten, eftersom det saknas resurser för säkerhetshöjande åtgärder. Mer än en organisation har framfört att personer trängt sig in och hotat personalen och andra närvarande i lokalen. Ett sådant exempel är en person som tog sig in i en lokal med yxa och hotade de som var i lokalen. Ytterligare exempel är mordbrandsattentat och beskjutning i lokaler. Vid andra tillfällen har skadegörelse skett genom att hatbudskap har sprayats eller klistrats upp eller genom äggkastning. Det finns således en otrygghet kring lokaler och egna aktiviteter. Skydd av lokaler är en prioritering hos flera organisationer. Sammantaget upplevs en stor otrygghet och behov av fysiska skydd och bevakningsåtgärder efterfrågas av organisationerna. Vissa önskar daglig bevakning för sina institutioner och aktiviteter. Flera organisationer berättar att föräldrar inte vågar skicka sina barn till skolor och läger.

För att öka upplevelsen av trygghet har vissa organisationer vidtagit säkerhetshöjande åtgärder. Det kan röra sig om ändrade rutiner för tillträde till lokaler. "Öppna" möten tvingas bli "slutna" möten. En organisation berättar att de slutat med att annonsera öppet om sina aktiviteter till följd av hotbilden mot dem. Andra åtgärder är införande av fysiskt skalskydd i form av exempelvis en ståldörr, särskilda skyddsglas och staket. Någon berättar om att de har utrustat sina medarbetare/företrädare med tysta larm. En organisation uppger att de arbetar i lokaler utan fönster för att känna sig trygga. Ytterligare en organisation uppger att de skulle vilja köpa in skydd mot splitterrisk i fönster vid eventuellt attentat, men har inte resurser för en sådan säkerhetsåtgärd. Det finns också organisationer som bedömt att de måste flytta till nya lokaler på grund av hot, våld, trakasserier och skadegörelse.

Ett problem som lyfts är att myndigheterna inte alltid beviljar tillstånd för kameraövervakning. Ytterligare svårigheter är att det kan saknas försäkringsbolag som är beredda att försäkra organisationernas lokaler. Exempel finns också på att det inte heller finns bevakningsföretag som är villiga att låta deras anställda bevaka lokalerna.

När det gäller dialog med Polismyndigheten finns det blandade upplevelser. En del organisationer uppger att samarbetet är bra och utvecklat. Andra anger motsatsen. Vissa efterfrågar särskilda kanaler eller kontaktpersoner för organisationer som utsätts för hot och våld. Andra framför att polis på lokalområdesnivå har varit närvarande vid högtider eller större arrangemang.

En synpunkt som framförts är att det vore bra om begreppet "lokal" kan ges en vidare tolkning. Det finns exempelvis lägerverksamhet för barn och unga som inte kan kopplas till viss organisations lokal. Som framförts ovan avstår vissa från att skicka sina barn till bland annat sådan verksamhet till följd av rädsla för hot och våld. Här behövs resurser för exempelvis bevakning, genom väktare eller annan personal.

Ytterligare en synpunkt som kommit fram är att enbart statsstödsberättigade trossamfund omfattas av nuvarande bidragssystem för säkerhetshöjande åtgärder. Det finns många skyddsvärda aktiviteter, institutioner och lokaler som behöver resurser för säkerhetshöjande åtgärder, men som inte kan få det enligt gällande bidragssystem.

En annan synpunkt som kommit från flera organisationer är att det finns en efterfrågan på resurser inte enbart för fysiskt skydd och bemanning utan även för utbildning i säkerhetsfrågor.

Ytterligare en synpunkt är önskemål om att den nya stödordningen bör förenklas i förhållande till gällande stödordning som uppfattas som tung och byråkratisk. Ett önskemål finns också om att se över beloppsbegränsningen för stöd till säkerhetshöjande åtgärder.

4.4 Rapporten Stängda dörrar av Expo

Stiftelsen Expo har tagit fram rapporten *Stängda dörrar* (2015) som beskriver hotbilden ovan. Av rapporten framgår bland annat att

ledande företrädare inom judiska församlingar i samtliga storstäder vittnar om en ständig hotbild mot dem och deras församlingars medlemmar. Exempelvis vandaliseras lokaler, synagogor utsätts för skadegörelse och gravplatser skändas. Det har även framkommit våldsamma fysiska attacker mot människor vid deras hem. En person har uttryckt oro för att bo kvar i Sverige. Däremot framhålls goda kontakter med myndigheter. Särskilt församlingars samarbete med och relation till Polismyndigheten lyfts upp som positivt.

I rapporten behandlas även hotbilden mot muslimer och deras församlingar. Här påtalas särskilt hotbilden mot moskéer och källarmoskéer av flera företrädare för muslimska församlingar. De upplever att hoten har ökat och att man behöver mer resurser för att skydda sig och sina medlemmar. Säkerheten har stora brister. Kontakten med Polismyndigheten beskrivs som negativ.

4.5 Sakråd och samråd hos Kulturdepartementet

Regeringen har tillsammans med det civila samhällets organisationer tagit fram en arbetsmetod benämnd sakråd. Metoden kan användas för att i en avgränsad sakfråga ta del av kunskap och perspektiv från det civila samhällets organisationer. Regeringen fattade beslut om sakråd den 16 februari 2017 (Ku2017/00377/D).

Regeringen har vid ett flertal tillfällen bjudit in till sakråd, varvid inbjudna organisationer har aktualiserat frågan om utsatthet och behov av säkerhetshöjande åtgärder diskuterats. Bland annat gjordes det under 2017 vid ett sakråd om islamofobi. Företrädare för det muslimska civila samhället framhöll att hoten har blivit fler och värre och att kvinnor är särskilt utsatta. Det finns exempelvis församlingar som har tagit bort skyltar för att inte visa att man använder vissa lokaler. Samtidigt är det få drabbade personer eller organisationer som anmäler olika incidenter till polisen. Att detta inte görs tror företrädare för det muslimska civila samhället beror på att det saknas tilltro till rättsväsendet – de få som anmäler gör det för att det ska synas i statistiken. Företrädare för det muslimska civila samhället ser det också som problematiskt att muslimska inrättningar och samlingslokaler inte alltid kan få del av befintligt

stöd för säkerhetshöjande åtgärder eftersom detta enbart är riktat till vissa trossamfund. Det anses även vara svårt att få tillstånd för kameraövervakning eller att anlita väktare. Företrädarna bedömer likaså att det även finns behov av ökat skydd av bönelokaler och moskéer. Ett lämpligt skydd är mycket kostsamt för organisationerna. Det är viktigt att det muslimska civila samhället ska ha samma villkor att verka i detta land som det övriga civila samhället.

Vidare framförde företrädare för det muslimska samhället att olika offentliga instanser inte ger dem tillräckligt stöd. Denna situation upplevs ha förvärrats de senaste åren. Det finns, enligt företrädarna, en utbredd misstänksamhet från det offentliga mot muslimska organisationer som ansöker om bidrag på olika nivåer. Vidare upplevs det som att det finns olika måttstockar i bidragsgivningen, där det ställs högre krav på muslimska organisationer än andra organisationer.

Företrädare för muslimska organisationer framförde att de har svårt att få hyra lokaler av exempelvis kommunala bolag och att det även blivit svårare att försäkra lokalerna. Säkerhets- och vaktbolag har nekat sina tjänster till muslimska organisationer och församlingar.

Ett annat exempel på sakråd som hölls under 2017 handlade om genomförande av den Nationella planen mot rasism, liknande former av fientlighet och hatbrott. Vid sakrådet deltog både kultur- och demokratiminister Alice Bah Kuhnke och dåvarande inrikesministern Anders Ygeman samt ett 20-tal aktörer från det civila samhället. Företrädare för muslimska organisationer och moskéer anförde att varken skadegörelse eller hot anmäls på grund av risken för höjda försäkringskostnader. Staten borde därför gå in som garant för försäkringar för att förebygga underlåtenheten att rapportera. Deltagare efterfrågade också mer stöd för moskéers säkerhet.

Under 2015 genomfördes en konferens och dialog om islamofobi. Aktiviteterna var en del av satsningen Samling mot rasism. Därvid framfördes bland annat att muslimska församlingar har svårigheter att få hyra lokaler och att vandalisering sker av lokalerna. Vidare framhölls att det civila samhällets organisationer behöver få stöd och medel för säkerhetsarbete.

Vid samråd om Samling mot rasism och antisemitism 2015 framförde deltagare på mötet bland annat om skadegörelse och en rädsla för att befinna sig på vissa platser vissa tider på dygnet eller för att bära judiska symboler, såsom kippa. Vidare framhölls att allvarliga hotbilder leder till att evenemang får ställa in eller att man inte ens vågar annonsera om dem.

Under 2015 hölls även dialog om homofobi, bifobi och transfobi. Då framfördes flera frågor kopplade till hbtq-personers utsatthet.

Kulturdepartementet har även löpande samråd med företrädare för de nationella minoriteterna. Ett av dessa hölls i mars 2016 inför rapportering till Europarådet. Företrädare för Judiska Centralrådet lyfte att medel från Myndigheten för stöd till trossamfund (SST) varken kan användas för praktiska verksamhetskostnader såsom skolan eller för säkerhetsinsatser i skolan. Judiska ungdomsförbundet anförde att de oroas av en ökning i hatbrottsstatistik och antisemitism. Många judar döljer sin identitet på grund av rädsla för hot och trakasserier. Säkerhetsaspekten tar idag en stor del av de judiska församlingarnas budget i anspråk då varje aktivitet som anordnas måste föregås av ett säkerhetspådrag med bland annat vakter. Det krävs mer riktade åtgärder mot varje grupp inom de nationella minoriteterna, och inte enbart att arbeta mot rasism generellt.

Vid samråd med företrädare för den judiska minoriteten i december 2015 lyftes att säkerhet är en fundamental fråga. Många aspekter av det judiska livet i Sverige hämmas på grund av rädsla. Exempelvis framfördes att judiska föreningar inte vågar annonsera om vanliga arrangemang, som exempelvis teaterföreställningar.

5 En utvidgad stödordning för säkerhetshöjande åtgärder

5.1 Nuvarande stödordning

Myndigheten för stöd till trossamfund (SST) har till uppgift att bland annat pröva frågor om statsbidrag enligt förordningen (1999:974) om statsbidrag till trossamfund. Förordningen innehåller föreskrifter om sådant statsbidrag som lämnas med stöd av lagen (1999:932) om stöd till trossamfund.

I förordningen om statsbidrag till trossamfund uppräknas de trossamfund, samverkansorgan och församlingar till vilka bidrag får lämnas. Enligt 12 § 4 får projektbidrag lämnas till församlingar som behöver bidraget för att kunna hålla lokaler för religiös verksamhet (lokalbidrag). Lokalbidraget får lämnas för att förbättra säkerheten i församlingens lokaler.

Enligt de tillämpningsföreskrifter för statsbidraget, som SST utfärdat med stöd av ett bemyndigande i förordningen om statsbidrag till trossamfund, kan bidrag lämnas dels till säkerhetshöjande åtgärder, dels till säkerhetspersonal. Av föreskrifterna som rör säkerhetshöjande åtgärder framgår bland annat följande.

Bidrag till säkerhetshöjande åtgärder kan endast sökas av församlingar inom de bidragsberättigade trossamfund, dvs. de som räknas upp i förordningen (1999:974) om statsbidrag till trossamfund. Syftet med bidraget är att det ska kunna lämnas för åtgärder för att förstärka och säkra lokaler för religiös verksamhet. Bidraget kan sökas för att anskaffa olika typer av exempelvis säkerhetsglas, glasförstärkning, dörrförstärkning, kameraövervakning eller infartshinder. Om bidraget behövs för att anpassa en lokal får det lämnas med belopp som motsvarar kostnaden för åtgärden. Vid första ansökningstillfället är maximalt

ansökningsbelopp 400 000 kr. Vid ytterligare ansökningar, efter beviljat första maxbelopp, begränsas maximala beloppet att söka till 200 000 kr per gång. Vidare framgår det av föreskrifterna att bidraget inte kan sökas för normala säkerhetsanordningar i fastigheter där ansvaret ligger hos fastighetsägare och/eller hyresgäster. Detta kan exempelvis vara tillräckliga kvalitetslås på dörrar, brandvarnare, brandsläckare och försäkringar. I tillämpningsföreskrifterna gjordes vissa ändringar 2016. Det innebär att 80 procent av det beviljade bidraget betalas ut när beslutet tagits. Resterande 20 procent betalas ut när åtgärderna är vidtagna.

SST kan, som nämnts ovan, även lämna bidrag till säkerhetspersonal. Sådant bidrag kan, liksom bidrag till säkerhetsåtgärder, endast sökas av församlingar inom de bidragsberättigade trossamfunden. Av myndighetens tillämpningsföreskrifter framgår att med säkerhetspersonal avses väktare från godkänt bevakningsföretag, ordningsvakt eller i undantagsfall person med motsvarande utbildning. Vidare anges att alla bevakningsföretag måste ha tillstånd (auktorisering) av länsstyrelsen, som också ska godkänna personalen och ge företaget tillstånd att ha väktarhundar. Ordningsvakt ska förordnas av Polismyndigheten. Enligt föreskrifterna ska bidrag endast kunna ges till säkerhetspersonal i samband med särskilda händelser/evenemang, som kräver högre säkerhet än normalt. Det ska avse insatser mot yttre hot.

SST har fördelat stöd för säkerhetshöjande åtgärder till trossamfund under en period av 3 år. Beloppen som fördelats under denna period har varierat mellan 5 och 10 miljoner kronor. Enligt SST:s regleringsbrev för 2017 får 10 miljoner kronor gå till säkerhetshöjande åtgärder. SST beslutade 2016 att högst 3 miljoner kronor av dessa får användas för bidrag till säkerhetspersonal. Enligt regleringsbrevet får SST använda högst 700 000 kronor av medlen till utbildningsinsatser för trossamfund i syfte att höja den generella säkerhetsnivån bland de bidragsberättigade trossamfunden.

Myndigheten får uppskattningsvis in ca 30–40 ansökningar som rör stöd för säkerhetshöjande åtgärder varje år. Ansökningarna som kommer in till SST kommer från en bredd av samfund och har en geografisk spridning över större delen av landet. För 2016 har

sammanlagt 41 godkända ansökningar kommit in till SST. Vid utlysningen av bidrag i mars 2017 hade 35 ansökningar kommit in. Arbetet med hantering av ansökningar för bidrag till säkerhetshöjande åtgärder motsvarar ca en halv årsarbetskraft hos SST. Arbetet innebär att exempelvis vägleda vid ifyllande av ansökan, begära in kompletteringar, fatta beslut om stöd och ta fram tillämpningsföreskrifter på området.

5.2 En utvidgad stödordning ska införas

Det kan konstateras att gällande stödordning begränsas till statsbidragsberättigade trossamfund, som räknas upp i förordningen (1999:974) om statsbidrag till trossamfund. Av promemorian, avsnitten 4.3 och 4.5, beskrivs att hotbilder även finns mot andra organisationer inom det civila samhället. Mot denna bakgrund har regeringen aviserat införandet av en ny stödordning för säkerhetshöjande åtgärder och avsatt medel för detta i budgetpropositionen för 2018. En ny stödordning för säkerhetshöjande åtgärder inom det civila samhället ska därmed införas.

I denna promemoria föreslås en ny förordning som reglerar en utvidgad stödordning för säkerhetshöjande åtgärder inom det civila samhället.

5.3 Ändamålet med den nya stödordningen

Förslag: Ändamålet med statsbidraget är att det ska bidra till att tillgodose behov av säkerhetshöjande åtgärder hos organisationer inom det civila samhället, när organisationens verksamhet påverkas av rädsla för våld, hot eller trakasserier på grund av hudfärg, nationellt eller etniskt ursprung, trosbekännelse, sexuell läggning, könsöverskridande identitet eller uttryck eller annan liknande omständighet.

Skälen för förslaget: Ändamålet med den föreslagna förordningen är att stödet ska bidra till att tillgodose behov av säkerhetshöjande åtgärder för organisationer inom det civila samhället vars

verksamhet syftar till att främja mänskliga rättigheter och värna demokratin. Statsbidraget kan beviljas i fall en organisations verksamhet påverkas av rädsla för hot, våld eller trakasserier. Det kan således handla om rädsla för såväl brottsliga gärningar som andra angrepp. Ofta är det företrädare eller medarbetare som i sin roll utsätts för våld, hot eller trakasserier vilket i sin tur påverkar organisationens verksamhet genom att exempelvis aktiviteter ställs in till följd av sådan påverkan. Den rädsla som ska vara relevant bör vara rädsla för sådant våld eller hot eller sådana trakasserier som har sin grund i hudfärg, nationellt eller etniskt ursprung, trosbekännelse, sexuell läggning, könsöverskridande identitet eller uttryck eller annan liknande omständighet. Med annan liknande omständighet åsyftas exempelvis när organisationens verksamhet påverkas av rädsla för våld, hot eller trakasserier på grund av en föreställning om ras. Det finns alltså en öppning för en tillämpning av bidragsförordningen om fallet bedöms bero på en sådan liknande egenskap som bör omfattas av stödordningens ändamål.

I bestämmelsen nämns vidare organisationers arbete mot rasism eller liknande former av fientlighet. För mer information om regeringens definitioner av rasism och liknande former av fientlighet se *Samling mot rasism, den nationella planen mot rasism, liknande former av fientlighet och hatbrott*, s. 10 – 12.

Organisationer i det civila samhället är centrala aktörer när det gäller att skapa förutsättningar för ett samhälle som håller ihop. Inom det civila samhället finns grupper som är särskilt utsatta för påverkan av rädsla för hot, våld eller trakasserier. Genom stöd för säkerhetshöjande åtgärder till utsatta grupper kan deras möjligheter att bedriva verksamhet fortgå i det civila samhället. I vissa fall är stödet en förutsättning för att aktiviteter inte ska begränsas eller ställas in.

Den nya stödordningen som föreslås i denna promemoria omfattar alltså både våld, hot eller trakasserier som riktas mot en organisation på grund av exempelvis medlemmarnas hudfärg eller etniska ursprung eller på grund av organisationens arbete mot rasism eller liknande former av fientlighet.

6 Myndighet som ska pröva ansökan om statsbidrag för säkerhetshöjande åtgärder

6.1 Kammarkollegiet

Förslag: Kammarkollegiet ska pröva ansökningar och fördela medel enligt den föreslagna förordningen om statsbidrag för säkerhetshöjande åtgärder inom det civila samhället.

Skälen för förslaget: Kammarkollegiet är en statlig myndighet med ett brett ansvarsområde inom den statliga förvaltningen.

Det föreslås att Kammarkollegiet ska pröva ansökningar om stöd för säkerhetshöjande åtgärder och förmedla sådant stöd. Myndigheten ansvarar även i flera fall för utbetalning av bidrag. Kammarkollegiet har infrastruktur och rutiner rörande ansökningar och utbetalningar av statliga bidrag. Bland annat ansvarar myndigheten för att utföra administrativa och handläggande uppgifter åt Arvsfondsdelegationen. Enligt lagen (1994:243) om Allmänna arvsfonden får stöd lämnas till organisationer som bedriver ideell verksamhet. Medel kan beviljas för stöd till exempelvis lokaler eller anläggningar. Med bakgrund av att Kammarkollegiet är en statlig myndighet som har gedigen erfarenhet av statlig bidragshantering och upparbetade rutiner och infrastruktur för sådan hantering bedöms myndigheten som lämplig för uppgiften.

Vidare bistår Kammarkollegiet myndigheter och stiftelser med statlig anknytning i riskhanteringsarbetet genom att ge det riskhanteringsstöd som efterfrågas, se förordning (1995:1300) om statliga myndigheters riskhantering.

Kammarkollegiet föreslås senast den 1 april varje år till regeringen lämna en sammanfattande redogörelse för vad bidragen har använts till och, om möjligt, ge en samlad bedömning av bidragets resultat i förhållande till bidragets syfte. Redogörelsen avser föregående års användning av medlen. Övriga uppgifter som Kammarkollegiet kommer att ansvara för enligt den nya stödordningen redogörs för främst i avsnitten 7 och 8.

7 Förutsättningar för statsbidrag

7.1 Strukturella villkor som gäller generellt för statsbidrag

I propositionen *En politik för det civila samhället* anges ett antal strukturella villkor som 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). Det anges att dessa villkor successivt bör införas för statsbidrag till organisationer inom det civila samhället i samband med att olika bidragssystem ses över och förändras. Enligt propositionen kan bidrag 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, funktionsnedsättning, sexuell läggning samt ålder, om det inte finns ett legitimt ändamål för särbehandling.

Det ställs vidare upp villkor om geografisk spridning eller riksintresse, villkor avseende organisationens storlek och villkor om att verksamheten bedrivs under viss minsta tidsperiod. Slutligen anges att bidrag inte kan lämnas till den som har skulder för svenska skatter eller avgifter hos Kronofogdemyndigheten eller är i likvidation eller försatt i konkurs.

Regeringen bedömde i samma proposition att nämnda villkor kan beskrivas som en slags grundläggande förutsättning för att en organisation över huvud taget ska kunna komma i fråga för bidrag (a. prop. s. 150).

Vad som nu anförts bör utgöra grunden även beträffande det nu föreslagna bidraget.

7.2 Vilka organisationer får beviljas statsbidrag för säkerhetshöjande åtgärder?

Förslag: Statsbidragsberättigade trossamfund enligt förordningen om statsbidrag till trossamfund, registrerade trossamfund enligt lagen (1998:1593) om trossamfund, ideella föreningar och vissa stiftelser får beviljas statsbidrag för säkerhetshöjande åtgärder i den nya stödordningen.

Skälen för förslaget: Enligt 12 § första stycket 4 förordningen (1999:974) om statsbidrag till trossamfund får statsbidragsberättigade trossamfund beviljas lokalbidrag för att förbättra säkerheten i församlingens lokaler. Statsbidrag kan alltså lämnas för en form av säkerhetshöjande åtgärder.

Den nya stödordningen avser inte att ändra detta förhållande. Det innebär att statsbidragsberättigade trossamfund ska ha fortsatt möjlighet att beviljas stöd för säkerhetshöjande åtgärder i den nya stödordningen.

I denna promemoria har det tidigare konstaterats (avsnitt 4.3) att även andra trossamfund än de som är statsbidragsberättigade, vittnar om en ökad utsatthet. Den bilden bekräftas också av SST och i samband med regeringens sakråd och samråd med representanter för det civila samhället. Därför är det motiverat att i den nya stödordningen för säkerhetshöjande åtgärder utvidgakretsen trossamfund som ska kunna vara mottagare av statsbidrag för säkerhetshöjande åtgärder.

En rimlig avvägning för vilka trossamfund som ska kunna få statsbidrag enligt den nya stödordningen är följande. De trossamfund som kan beviljas stöd för säkerhetshöjande åtgärder enligt gällande ordning ska kvarstå, dvs. statsbidragsberättigade trossamfund enligt 3 § förordningen (1999:974) om statsbidrag till

trossamfund. Därutöver ska även andra trossamfund kunna beviljas stöd för säkerhetshöjande åtgärder så länge de är en ideell förening, ett registrerat trossamfund enligt lagen (1998:1593) om trossamfund eller en stiftelse, under förutsättning att vissa strukturella villkor är uppfyllda, se avsnitt 7.1.

Flera organisationer inom det civila samhället vittnar om en utsatthet och rädsla för våld, hot och trakasserier. Organisationer inom det civila samhället är i regel ideella föreningar. Det kan röra sig om folkrörelser, idrottsföreningar, intresseorganisationer liksom religiösa sammanslutningar (prop. 2009/10:55 s. 28). Exempelvis kan det handla om organisationer som sprider kunskap, mobiliserar och stärker kapaciteten i arbetet för mänskliga rättigheter och verkar för att värna demokratin. Det är viktigt att sådana organisationer ges fortsatt möjlighet att verka och arbeta med olika metoder för att påverka och förändra attityder, normer och strukturer i samhället. I denna promemoria förslås därför att ideella föreningar inom det civila samhället ska ingå i målgruppen som ska kunna ansöka och beviljas statsbidrag för säkerhetshöjande åtgärder i den nya stödordningen. För att kunna beviljas sådant bidrag bör emellertid vissa förutsättningar vara uppfyllda, se avsnitt 7.1.

Verksamhet för att stärka kapaciteten för mänskliga rättigheter och värna demokratin kan även drivas av stiftelser. Det finns skäl för att även stiftelser bör kunna ansöka om och beviljas stöd för säkerhetshöjande åtgärder. Det finns ett antal stiftelser som bedriver verksamheter för att stärka mänskliga rättigheter och värna demokratin. Regeringen anser det angeläget att själva organiseringen inte ska styra vilka aktörer som kan komma i fråga vad gäller att kunna söka bidrag från denna förordning. I denna promemoria föreslås därför att stiftelser som inte är statliga och som inte kan kontrolleras av ett företag eller har som ändamål att främja en enskild familj eller släkt ska kunna beviljas stöd enligt den nya stödordningen. Med hänsyn till att stiftelser även kan vara kommunala, är det rimligt att de i likhet med statliga stiftelser bör undantas från vilka som kan beviljas aktuellt stöd.

7.3 Strukturella villkor för statsbidrag till säkerhetshöjande åtgärder

Förslag: Ett registrerat trossamfund och en ideell förening får beviljas statsbidrag för säkerhetshöjande åtgärder om den är självständig, saknar vinstsyfte och demokratiskt uppbyggd samt i sin verksamhet respekterar demokratins idéer, inklusive principerna om jämställdhet och förbud mot diskriminering. Vidare ska en ideell förening bedriva verksamhet i Sverige.

En stiftelse får beviljas statsbidrag för säkerhetshöjande åtgärder om den är självständig, saknar vinstsyfte och i sin verksamhet respekterar demokratins idéer, inklusive principerna om jämställdhet och förbud mot diskriminering, och bedriver verksamhet i Sverige.

Statsbidrag 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.

Skälen för förslaget

Utan vinstsyfte

Regeringen bedömde i propositionen *En politik för det civila samhället* (prop. 2009/10:55 s. 153) att det inte kan anses lämpligt att statsbidrag lämnas till organisationer som bedrivs med vinstsyfte, dvs. som delar ut eventuella överskott till medlemmar, ägare eller andra personer. Begreppet ideell förening avses per se att verksamheten bedrivs utan vinst. Av propositionen framgår inte att stiftelser skulle vara exkluderade från ett sådant krav, dvs. att bedriva verksamhet utan vinstsyfte.

I linje med propositionen föreslås att föreningar och stiftelser ska bedriva sin verksamhet utan vinstsyfte för att kunna beviljas stöd enligt den nya stödordningen som föreslås i denna promemoria.

Bedriver verksamhet i Sverige, men inte krav på viss tid

I vissa bidragsförordningar krävs att en organisation ska verka i Sverige och ha bedrivit sin verksamhet en viss tid före ansökan om bidrag. Kravet på att en organisation ska ha verkat en viss tid hänför sig till att man vill säkerställa att organisationen har kapacitet, kontinuitet och legitimitet att verka.

I propositionen *En politik för det civila samhället* (a. prop. s. 162) bedömde regeringen att det var rimligt att ställa krav på att en organisation har funnits under viss tid för att få organisationsbidrag. Som ett riktmärke betraktas två år som rimligt. För yngre organisationer finns i regel möjlighet att söka etableringsbidrag.

I förevarande fall rör det sig emellertid om ett projektbidrag, och inte om ett organisationsbidrag. Stödet avser säkerhetshöjande åtgärder i samband med att verksamheten påverkas av rädsla för våld, hot och trakasserier. Det saknas anledning att införa en viss tidsgräns för bidrag som avser att höja säkerheten hos en utsatt organisation, som riskerar att få sin verksamhet påverkad om sådant stöd uteblir. Det är hotbilden som är det centrala och inte verksamhetens tidshorisont.

För att kunna beviljas statsbidrag föreslås därför i denna promemoria som villkor att registrerade trossamfund, ideella föreningar och stiftelser enbart bedriver sin verksamhet i Sverige, men inte krav på viss tid för sådan verksamhet.

Respekt för demokratins idéer i sin verksamhet – ett demokrativillkor

Propositionen En politik för det civila samhället

Det är viktigt att statliga medel endast går till organisationer som i sin verksamhet respekterar grundläggande demokratiska värden och de mänskliga rättigheterna.

I propositionen *En politik för det civila samhället* anges att organisationer i sin verksamhet ska respektera demokratins idéer, inklusive principerna om jämställdhet och förbud mot diskriminering. Detta krav anses omfatta samma frågor som

villkoret att syftet ska vara förenligt med de värderingar som präglar ett demokratiskt samhälle. Jämställdhet handlar om jämlikhet mellan kvinnor och män som ska ha samma möjlighet att forma samhället och sina egna liv. Principen om förbud mot diskriminering är en central princip för de mänskliga rättigheterna. För verksamheter eller projekt som drivs med statsbidrag bör jämställdhet och principen om förbud mot diskriminering vara självklarheter. De diskrimineringsgrunder som åsyftas bygger på diskrimineringslagstiftningen. Med det avses förbud mot diskriminering på grund av kön, könsöverskridande identitet eller uttryck, etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning, funktionsnedsättning, sexuell läggning eller ålder (a. prop. s. 157f).

Eftersom det måste finnas vissa grundläggande villkor för en verksamhet som finansieras av statliga medel bör ett uttryckligt villkor finnas om att statsbidrag inte ska gå till verksamhet som motverkar jämställdhet, är diskriminerande eller i övrigt strider mot demokratins idéer. Detta gäller oavsett bidragsform. (a. prop. s. 158).

Översynen av statligt stöd till det civila samhället

Regeringskansliet (Kulturdepartementet) har gjort en översyn av vissa statliga stöd till organisationer inom det civila samhället inom områdena integration, diskriminering, främlingsfientlighet, homofobi och andra former av intolerans samt nationella minoriteter (Se Departementspromemorian *Statligt stöd till civila samhället – en översyn av fyra bidragsförordningar samt stödet till Exit*, 2015:38).

Promemorian behandlar frågeställningar om demokrati och demokratins idéer. Enligt promemorian bör formuleringen ”i sin verksamhet respektera demokratins idéer” i första hand tolkas så att kravet gäller respekt för demokratins idéer, inte att staten ställer krav på att organisationerna aktivt ska verka för demokratins idéer i sin verksamhet. Respekt för demokratins idéer innebär att verksamheten inte får bryta mot dem. Här kan det röra sig om svåra avvägningar. Vidare anges att en individs odemokratiska idéer inte är olagliga enligt svensk lagstiftning. Däremot ska inte organisationers arbete mot homosexuellas rättigheter eller mot

etniska eller religiösa grupperns rättigheter, för att sprida rasistiska idéer eller för att avskaffa det demokratiska styrelseskicket kunna utgöra grund för statsstöd (a. Ds s. 100).

Enligt promemorian ligger det i sakens natur att det knappast är möjligt att formulera en mer konkret definition som samtidigt har samma breda uppslutning (a. Ds s. 99).

Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor

Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor (MUCF) handlägger statsbidrag till civilsamhällets organisationer för olika ändamål. I prövningen av om en sökande organisation uppfyller de villkor som står i en bidragsförordning för att beviljas bidrag ingår bland annat kontroll av att organisationen har en demokratisk uppbyggnad och i sin verksamhet respekterar demokratins idéer. Tillämpningen av begreppen behandlas i myndighetens rapport *Att verka demokratiskt, Redovisning av hur MUCF granskar och följer upp demokrativillkoren för statsbidrag* (september 2017). Av rapporten framgår bland annat följande.

MUCF ser tillämpningen av demokrativillkoret som två olika delar, dels en prövning av en organisations demokratiska uppbyggnad, dels av att en organisation i sin verksamhet respekterar demokratins idéer. De olika delarna prövas separat eftersom de inte nödvändigtvis hänger ihop. Exempelvis kan en rasistisk organisation vara demokratiskt uppbyggd. Vidare nämns att en praxisändring gjorts som innebär att MUCF gör striktare tolkningar av demokratins idéer, vilket lett till att vissa ansökningar om statsbidrag avslagits av myndigheten.

MUCF har avslagit ansökningar om bidrag med hänvisning till att verksamheten inte respekterar demokratins idéer. Den 16 december 2016 avslag MUCF två organisationers ansökningar om bidrag med hänvisning till demokratikriteriet. Det ena beslutet rör Sverigedemokratisk Ungdom (SDU) (ärendenummer 1255/16). SDU bedömdes inte uppfylla bidragsförordningens krav på att bedriva verksamheten i enlighet med demokratins idéer. SDU överklagade beslutet till Förvaltningsrätten i Stockholm som avslag överklagandet (mål nr 193-17). SDU har överklagat

förvaltningsrättens dom till Kammarrätten i Stockholm som den 26 januari 2018 avslag överklagandet (mål nr 3762-17).

MUCF har även avslagit Sveriges Unga Muslimers (SUM) (ärendenummer 1439/16) ansökan om bidrag med hänvisning till demokratikriteriet. Beslutet överklagades till Förvaltningsrätten i Stockholm. Domstolen har den 14 november 2017 upphävt det överklagade beslutet och visat målet åter till MUCF för fortsatt behandling av bidragsansökan (mål nr 192-17). Av domen framgår bland annat att hur uttrycket ”demokratins idéer” ska tolkas inte är helt klart. Domstolen hänvisar till propositionen *En politik för det civila samhället* som anger att det innebär respekt för de mänskliga rättigheterna, icke-diskriminering, jämställdhet samt att rasism ska motverkas (prop. 2009/10:55 s. 155 ff.). Enligt förvaltningsrättens bedömning kan enbart den omständigheten att en organisation kritiserats i media för sin verksamhet inte ligga till grund för att avslå en ansökan om statsbidrag. Om det däremot finns konkreta omständigheter som kritiken grundar sig på som visar att organisationen inte lever upp till de krav som ställs ska ansökan avslås. Förvaltningsrätten kom fram till att sådana konkreta omständigheter inte kommit fram i målet. MUCF hade därför inte haft fog för att avslå SUM:s ansökan om statsbidrag på den grunden.

Enligt MUCF går det inte att på förhand göra en uttömmande lista på vad som anses strida mot demokratins idéer utan varje omständighet får prövas när myndigheten ställs inför frågan. Exempel på vad som kan vara i strid med demokratins idéer är att beslutade dokument inte ska strida mot gällande lagstiftning, som diskrimineringslagstiftningen, företrädare för organisationen och inbjudna föreläsare ska respektera alla människors lika värde och inte uttrycka sig på ett sätt som nedvärderar eller hetsar mot olika grupper i samhället. Verksamheten ska inte heller verka exkluderande för människor grundat på bland annat kön, religion eller annan trosuppfattning, sexuell läggning, etnicitet eller funktionsnedsättning om det inte finns godtagbara skäl.

Utformning av ett demokrativillkor och krav på självständighet

Demokrativillkor baseras i regel på två grunder. Den första gäller huruvida en organisation har en demokratisk uppbyggnad, exempelvis stadgar och att medlemmarna demokratiskt kan påverka verksamheten. Noteras bör att stiftelser inte har en demokratisk form. Det bör dock inte utesluta dem från möjlighet att tilldelas projektmedel för säkerhetshöjande åtgärder.

Den andra grunden rör huruvida en organisation i sin verksamhet respekterar demokratins idéer. I flertalet bidragsförordningar så formuleras det som ”i sin verksamhet respekterar demokratins idéer, inklusive jämställdhet och förbud mot diskriminering”. Exempel på demokrativillkor i bidragsförordningar är 4 § förordningen (2016:840) om statsbidrag till hälsofrämjande insatser riktade till romer. Enligt bestämmelsen får bidrag lämnas till organisationer /.../ som i sin verksamhet respekterar demokratins idéer, inklusive principerna om jämställdhet och förbud mot diskriminering. Samma formulering finns även i förordningen (2011:1508) om statsbidrag för verksamhet som värnar demokratin eller förordningen (2017:628) om statsbidrag till kulturarvsarbete.

Enligt 3 § lagen (1999:932) om stöd till trossamfund får statsbidrag lämnas endast till ett trossamfund som dels bidrar till att upprätthålla och stärka de grundläggande värderingar som samhället vilar på, dels är stabilt och har egen livskraft. Av förarbetena till lagen framgår följande. För att beviljas bidrag ska ett trossamfund ha respekt för alla människors lika värde och bidra till en normbildning i samhället som överensstämmer med demokratins idéer. Vidare ska samfundet upprätthålla och stärka samhällets grundläggande värderingar och motverka alla former av rasism och andra typer av diskriminering samt våld och brutalitet. Samfundet bör också verka för att utveckla förutsättningar för jämställdhet och verka för att dess medlemmar bör ledas av etiska principer som är förenliga med samhällets grundläggande demokratiska värderingar. Det krävs dock inte att beslutsprocessen vid exempelvis utseende av präster vilar på demokratisk grund (prop. 1998/99:124 *Staten och trossamfundet – stöd, medverkan inom totalförsvaret, m.m.*, s. 64).

Ett demokrativillkor kan formuleras passivt som ”inte strida mot demokratins idéer” eller ha en mer aktiv formulering som ”verka aktivt för demokratins idéer”. Det kan också utformas mer generellt, som i lagen om stöd till trossamfund.

Vid formuleringen av villkoret bör krav på transparens och rättssäkerhet uppfyllas, liksom att möjliggöra en viss flexibel tolkning av begreppet över tid utifrån samhällsförändringar.

Regeringen bedömde, i propositionen *En politik för det civila samhället*, att en aktiv formulering av demokrativillkoret var lämpligt. I samma proposition anges att vid översyn av bidragsförordningar bör villkoren successivt införas. Det saknas skäl att frånga formuleringen av demokrativillkoret så som det anges i propositionen i föreslagen bidragsförordning. En sådan formulering medför att demokrativillkoret behandlas på ett enhetligt sätt i olika bidragsförordningar.

Den 30 juni 2016 beslutade regeringen att en särskild utredare ska utreda statens stöd till trossamfund (dir. 2016:62). Utredaren ska bland annat föreslå ett förtydligande av demokrativillkoret som är i överensstämmelse med religionsfriheten. Uppdraget ska redovisas senast den 15 mars 2018. Den 15 juni 2017 beslutade också regeringen att en särskild utredare ska se över och analysera vissa frågor som rör Allmänna arvsfondens verksamhet (dir. 2017:68). Utredaren ska bland annat 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 ska redovisas senast den 1 september 2018. En översyn av demokrativillkoren i bidragsgivningen till det civila samhällets organisationer är även påkallad mot bakgrund av överenskommelsen om åtgärder mot terrorism som ingicks mellan Socialdemokraterna, Moderaterna, Miljöpartiet de gröna, Centerpartiet, Liberalerna och Kristdemokraterna den 7 juni 2017 samt riksdagens tillkännagivanden (*Åtgärder för att göra samhället mer motståndskraftigt mot våldsbejakande extremism* [bet. 2015/2016: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]).

Viktigt är att demokrativillkoret, liksom övriga strukturella villkor, prövas i varje enskilt fall vid en prövning av om sökanden uppfyller förutsättningarna för statsbidrag.

I denna promemoria föreslås att ideella föreningar och registrerade trossamfund ska uppfylla kravet på självständighet och demokratisk uppbyggnad för att kunna beviljas stöd. De bör med andra ord ha antagit stadgar och vara demokratiskt organiserade. Enligt traditionell föreningsmodell är föreningar organiserade med öppet medlemskap och demokratiskt uppbyggda så att alla medlemmar kan påverka verksamheten. För stiftelser är frågan mer komplicerad. En stiftelse har inte demokratisk form i denna mening (a. prop. s. 156 f). Det bör dock inte utesluta stiftelser från möjligheten att tilldelas aktuellt projektbidrag för säkerhetshöjande åtgärder i den nya stödordningen. För en stiftelse bör det därför enbart kunna krävas att den är självständig.

Organisationens ekonomi

Enligt de strukturella villkor som anges i propositionen *En politik för det civila samhället* är en av de grundläggande förutsättningarna för statsbidrag till organisationer inom det civila samhället att de inte har skulder för svenska skatter eller avgifter hos Kronofogdemyndigheten eller är i likvidation eller försatta i konkurs (a. prop. s. 148).

Ett sådant villkor finns infört i ett antal förordningar om statsbidrag. En organisation som är exempelvis försatt i konkurs bör självklart inte erhålla statsbidrag. Regeringen bedömde i samma proposition att det bör finnas ett uttryckligt villkor om att bidrag inte kan lämnas till en organisation som befinner sig i en sådan situation. Detta gäller alla statsbidrag, oavsett bidragsform (a. prop. s 162).

Mot denna bakgrund föreslås att förordningen om statsbidrag för säkerhetshöjande åtgärder inom det civila samhället ska ha ett villkor om att statsbidrag inte får lämnas till organisationer som har skulder för svenska skatter eller avgifter hos Kronofogdemyndigheten eller som är i likvidation eller försatta i konkurs.

7.4 Vad får statsbidraget användas för?

Förslag: Statsbidraget får lämnas för säkerhetshöjande åtgärder i form av dels skydd av byggnader, lokaler eller andra anläggningar där organisationen bedriver verksamhet, dels bevakning i form av personella resurser eller tekniska lösningar.

Skälen för förslaget: Ändamålet med statsbidraget är, som redogjorts för ovan i avsnitt 5.3, att bidra till att tillgodose behovet av säkerhetshöjande åtgärder hos organisationer (trossamfund, ideella organisationer och stiftelser) inom det civila samhället i de fall verksamheten påverkas av rädsla för våld, hot och trakasserier på grund av hudfärg, nationellt eller etniskt ursprung, trosbekännelse, sexuell läggning, könsöverskridande identitet eller uttryck eller annan liknande omständighet.

För att uppnå syftet föreslås att statsbidrag ska få lämnas för säkerhetshöjande åtgärder i form av skydd av byggnader, lokaler eller andra anläggningar där organisationen bedriver verksamhet och för säkerhetshöjande åtgärder i form av bevakning. En anläggning kan exempelvis också vara en plats för kolloverksamhet, eller ungdoms- eller sommarläger, där organisationen bedriver viss aktivitet tillfälligt. Anläggningen behöver därmed inte tillhöra organisationens kansli eller andra ordinarie verksamhetslokaler.

Med bevakning avses både teknisk utrustning, exempelvis en kameraövervakning, och bevakning genom väktare, ordningsvakter eller annan personal.

8 Utbildningsinsatser

8.1 Gällande ordning

Av regeringsbeslutet den 14 december 2016 framgår att det projektbidrag om 10 miljoner kronor som Myndigheten för stöd till trossamfund (SST) får fördela för säkerhetshöjande åtgärder får högst 700 000 kronor användas till utbildningsinsatser för trossamfund i syfte att höja den generella säkerhetsnivån bland de bidragsberättigade trossamfunderna (Ku2016/02761/LS [delvis]).

De medel som får användas för utbildning av trossamfund har under åren uppgått till ca 10 procent av tilldelade medel för säkerhetshöjande åtgärder. Syftet har varit att öka säkerhetskunskapen och beredskapen hos samtliga trossamfund. SST har genomfört utbildningsinsatser tillsammans med Polismyndigheten, Stöldskyddsföreningen och Räddningstjänsten. Ett kompendium med material om säkerhet i lokaler och hatbrott har också sammanställts av SST.

8.2 Stödet får fortsatt användas för utbildning

Förslag: I denna promemoria föreslås att en viss del av stödet för säkerhetshöjande åtgärder inom det civila samhället ska avsättas för utbildningsinsatser. Sökande som kan beviljas bidrag enligt den nya stödordningen ska ges möjlighet att delta i utbildningsinsatser i säkerhetsfrågor.

Skälen för förslaget: Under arbetet med denna promemoria har flera organisationer, utöver trossamfund, efterfrågat utbildningsinsatser på säkerhetsområdet. De trossamfund som har tagit del av utbildningen har värdesatt den mycket. Det kan handla

om allt från en grundläggande kompetensmässig basnivå till vidareutbildning för dem som redan har grundläggande säkerhetskompetens. Bland annat har handlingsplaner som rör hotfulla situationer efterfrågats. Vidare påtalas att det saknas konkreta förslag på lämpliga åtgärder som är anpassade för hur en enskild organisation inom det civila samhället på bästa sätt bör hantera hot, våld och trakasserier mot den egna organisationen.

En ökad kunskap och kompetens på säkerhetsområdet hos fler organisationer inom det civila samhället kan, tillsammans med andra parallella insatser, ge en känsla av ökad trygghet och bidra till att förebygga brott. Med en ökad medvetenhet och kunskap hos organisationerna möjliggörs förutsättningar för organisationerna att själva, ofta med relativt enkla medel, höja säkerheten och öka tryggheten.

Det stöd som behandlas i denna promemoria kan inte komma alla till del. Genom utbildningsinsatser kan de medel som regeringen har avsatt nå fler mottagare med ökad trygghet och säkerhet som följd.

I denna promemoria föreslås därför att en viss del av stödet för säkerhetshöjande åtgärder inom det civila samhället ska avsättas för utbildningsinsatser. Sökande som kan beviljas bidrag enligt den nya stödordningen ska ges möjlighet att delta i utbildningsinsatser i säkerhetsfrågor. Kammarkollegiet bör ansvara för att sådana utbildningsinsatser genomförs, t.ex. genom ett regeringsuppdrag.

9 Förfarandet

9.1 Ansökan om statsbidrag

Förslag: En ansökan ska vara skriftlig och ges in till Kammarkollegiet. Sökanden ska lämna de handlingar som behövs för att myndigheten ska kunna pröva ansökan.

I ett beslut om statsbidrag ska det anges för vilka åtgärder bidraget beviljas. Beslutet får även förenas med villkor. Vidare finns i föreslagen förordning bestämmelser om bland annat utbetalning, redovisning, återbetalning och återkrav.

Skälen för förslaget: Förfarandet vid en ansökan om statsbidrag är relativt lika utformat i olika bidragsförordningar oavsett område. Det är önskvärt att det finns en enhetlighet för ansökningsprocesser inom olika bidragsförordningar.

Stödordningen i denna promemoria föreslås innehålla krav på att ansökan om statsbidrag ska vara skriftlig och att prövande myndighet, Kammarkollegiet, ska kunna begära in de handlingar som behövs för att kunna pröva ansökan. Vidare ska en behörig företrädare för organisationen intyga att uppgifter som lämnats i ansökan är korrekta. Kammarkollegiet får meddela närmare föreskrifter om processen för ansökningsförfarandet. Sådana föreskrifter kan exempelvis omfatta att ansökningar och andra handlingar kan lämnas in elektroniskt.

I beslut om statsbidrag ska det anges för vilka åtgärder bidraget beviljas. Beslutet får förenas med villkor, som ska framgå av beslutet. I förordningen regleras även utbetalningstillfälle för statsbidraget. Utbetalning ska göras vid ett tillfälle, såvida inte bidraget under ett bidragsår överstiger fem prisbasbelopp enligt 2 kap. 6 och 7 §§ socialförsäkringsbalken då utbetalning i stället kan ske vid två tillfällen.

Det är viktigt att staten har möjlighet att följa upp och utvärdera statsbidrag, dvs. kontrollera att medlen går till rätt syfte och till organisationer som i sin verksamhet respekterar grundläggande demokratiska värden och de mänskliga rättigheterna. Mot den bakgrunden finns det generella principer för effektiv uppföljning och utvärdering av bidrag. Det ankommer på Kammarkollegiet att närmare bestämma hur en sådan uppföljning på bästa sätt bör utformas och genomföras.

Principer för redovisning och återrapportering är relativt enhetliga i olika bidragsförordningar oavsett område. Bland annat ska den som beviljats ett bidrag lämna en ekonomisk redovisning till den prövande myndigheten av de mottagna medlen. Redovisningen bör även omfatta vad medlen använts till. Vidare ska en revisor granska om den ekonomiska redovisningen är tillförlitlig och att räkenskaperna är rättvisande. Revisorns yttrande över granskningen ska bifogas redovisningen. I vissa fall krävs att granskningen sker av en auktoriserad revisor. För det fall underlag behövs för att granska redovisningen ska sökanden lämna det vid begäran.

Om Kammarkollegiet finner att en bidragsmottagare är återbetalningsskyldig enligt den nya stödordningen ska myndigheten besluta om att helt eller delvis kräva tillbaka statsbidraget. Om återbetalningen inte sker i rätt tid, ska dröjsmålsränta utgå på beloppet. Kammarkollegiet får, om det finns särskilda skäl, besluta att helt eller delvis avstå från kravet på återbetalning eller krav på dröjsmålsränta.

De föreslagna bestämmelserna är utformade i enlighet med liknande bidragsförordningar, även om sakområdena kan skilja sig åt. Kammarkollegiets beslut föreslås inte kunna överklagas. Även detta överensstämmer med vad som gäller i andra liknande bidragsförordningar. Bidragsförordningar som avser det civila samhället innehåller ofta en bestämmelse om att den bidragsfördelade myndighetens beslut inte får överklagas. Högsta förvaltningsdomstolen (HFD) har i ett avgörande under 2016 utvecklat tidigare praxis om när en myndighets beslut i frågor om bidrag till det civila samhällets organisationer ska anses innefatta en prövning av en civil rättighet enligt art. 6 Europakonventionen, och därmed kunna bli föremål för domstolsprövning efter ett överklagande av beslutet (HFD 2016 ref. 49). HFD-avgörandet

medför att dessa beslut under vissa förutsättningar ska kunna överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Vid denna bedömningen måste avgöras om det är fråga om en förmån som beviljas enligt rent skönsmässiga överväganden och således inte utgör en rättighet enligt nationell rätt. HFD har vid sina avgöranden lagt stor vikt vid om prövningen av ansökningarna om bidrag grundats på tydliga fastställda kriterier eller om den beslutande myndigheten haft ett betydande utrymme för en skönsmässig bedömning vid beslut om fördelning av medlen.

Det förhållandet att bidrag enbart lämnas i mån av tillgång till medel talar enligt HDF:s mening för att det inte finns en rätt för sökande att erhålla bidrag. Detta blir särskilt tydligt i de fall myndigheten löpande delar ut bidrag så långa medlen räcker. Om däremot de anslagna medlen enligt myndighetens föreskrifter och praxis fördelas till samtliga sökande som uppfyller förutsättningarna för bidrag har det mindre betydelse för bedömningen av överklagbarheten att tillgången på medel är begränsad.

Den förslagna förordningen om statsbidrag för säkerhetshöjande åtgärder inom det civila samhället innehåller bestämmelser som innebär ett förhållandevis fritt skön för Kammarkollegiets bedömning av om projektbidrag ska beviljas till en organisation, vilket medför att bidrag enligt förordningen inte ska ses som en rättighet som ska kunna överklagas. Det är därför möjligt att ha ett överklagandeförbud i förordningen.

10 En obligatorisk remissinstans införs i stödordningen

10.1 Polismyndigheten ska vara remissinstans

Förslag: Innan beslut om statsbidrag fattas ska Kammarkollegiet inhämta yttrande över ansökan från Polismyndigheten.

Polismyndigheten ska i sitt yttrande redovisa sin bedömning av behovet av de åtgärder som ansökan avser och om åtgärderna framstår som lämpliga samt lämna de upplysningar i övrigt som myndigheten bedömer kan ha betydelse vid prövningen av ansökan.

Skälen för förslaget: Polismyndigheten har ett ansvar för att upprätthålla allmän ordning och säkerhet, se avsnitt 3.1. De åtgärder som staten vidtar enligt föreslagen stödordning har ett liknande syfte, dvs. att uppnå en ökad säkerhet och trygghet för utsatta organisationer inom det civila samhället. Därför är det viktigt att de medel som fördelas till sådana organisationer inom det civila samhället används på ett sätt som står i överensstämmelse med Polismyndighetens bedömningar och egna arbete.

I denna promemoria föreslås att Polismyndigheten ska vara en obligatorisk remissinstans till den beslutande myndigheten Kammarkollegiet.

Att införa ett sådant obligatoriskt remissförfarande innebär att Polismyndigheten får kännedom om att en organisation upplever en sådan otrygghet att medlemmarna ser ett behov av säkerhetshöjande åtgärder. Polismyndigheten får därmed möjlighet att överväga om myndigheten behöver agera och vidta egna åtgärder. Polismyndigheten kan också bidra med eventuell kunskap

om hotbilden mot den aktuella organisationen och om de åtgärder som ansökan avser framstår som relevanta och rimliga. Polismyndighetens yttrande kommer mot denna bakgrund att utgöra ett viktigt underlag för Kammarkollegiet som ska besluta om stöd. Den föreslagna ordningen avser vidare att tillgodose behovet av att samhällets samlade resurser används på ett effektivt och ändamålsenligt sätt.

Innehållet i Polismyndighetens yttrande kan naturligtvis komma att variera från fall till fall, beroende på Polismyndighetens kännedom om den aktuella organisationen och eventuell hotbild. Polismyndigheten skulle i vissa fall kunna bekräfta en hotbild och tillstyrka de åtgärder ansökan avser, medan myndigheten i andra fall saknar sådan närmare kännedom och eventuellt nöjer sig med att lämna ansökan utan erinran och bedömer de föreslagna åtgärderna som i och för sig relevanta och rimliga för sitt ändamål.

Polismyndigheten får, enligt föreslagen bestämmelse, därutöver lämna övriga upplysningar som kan ha betydelse vid prövningen av ansökan.

Även Säkerhetspolisen kan ha kunskap av betydelse för bedömningen av en ansökan om säkerhetshöjande åtgärder. I varje enskilt fall får det ankomma på Polismyndigheten att bedöma om stöd för bedömningen bör inhämtas från Säkerhetspolisen. Den information som Säkerhetspolisen skulle kunna bidra med blir då ett underlag till Polismyndigheten inför den myndighetens yttrande till Kammarkollegiet.

Polismyndigheten ska yttra sig innan ett beslut om bidrag fattas. Tanken är således inte att Polismyndigheten ska yttra sig över alla ansökningar, utan endast de där Kammarkollegiet bedömer att förutsättningar för bidrag i övrigt är uppfyllda.

11 Offentlighet och sekretess

11.1 Offentlighetsprincipen

En garanti för rättssäkerheten är säkerställandet av offentlighetsprincipen. Ett uttryck för offentlighetsprincipen är var och ens rätt att ta del av allmänna handlingar hos en myndighet. En handling är allmän när den förvaras hos en myndighet och är inkommen dit, eller upprättad där.

Huvudregeln är att allmänna handlingar är offentliga. Rätten att ta del av allmänna handlingar får begränsas genom bestämmelser om sekretess i lag. Sekretess innebär ett förbud att röja en uppgift, oavsett om det sker muntligen, genom utlämnande av allmän handling eller på annat sätt. Bestämmelser om offentlighet och sekretess finns i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), förkortad OSL, eller annan lag som OSL hänvisar till.

I ärenden enligt den föreslagna förordningen kan förekomma uppgifter där behov finns av sekretess.

11.2 Sekretessbestämmelser

I 18 kap. 8 § OSL finns bestämmelser om sekretess för olika brottsförebyggande åtgärder som i huvudsak hänför sig till annan verksamhet än verksamhet hos Polismyndigheten och Säkerhetspolisen. Vissa av åtgärderna syftar endast indirekt till att förebygga brott. Enligt bestämmelsen gäller sekretess för uppgift som lämnar eller kan bidra till upplysning om säkerhets- och bevakningsåtgärd, om det kan antas att syftet med åtgärden motverkas om uppgiften röjs och åtgärden avser byggnader eller andra anläggningar, lokaler eller inventarier (p. 1). Bestämmelsen är inte begränsad till att bara gälla brottsförebyggande åtgärder hos

viss myndighet och är därför tillämplig på uppgifter hos Kammarkollegiet i ärenden om stöd för säkerhetshöjande åtgärder.

Av förarbetena framgår att det med stöd av bestämmelsen är möjligt att sekretessbelägga exempelvis uppgifter i byggnadsritningar, eftersom de kan innehålla uppgifter om säkerhets- eller bevakningsåtgärder. Som exempel på sådana kan nämnas uppgifter i ritningar över larminstallationer. Regeringen framförde att det i brottsförebyggande syfte är angeläget att försöka hindra att uppgifter ur vissa ritningar regelmässigt lämnas ut. Det kan röra ritningar som innehåller uppgifter om särskilda åtgärder som vidtagits, exempelvis kraftigare och tåligare byggnadsmaterial, tjockare väggar och ett speciellt utförande. Regeringen avsåg främst uppgifter över byggnader, anläggningar eller lokaler där pengar eller annat stöldbegärligt gods förvaras som bör kunna skyddas av sekretess (se prop. 1993/94:165 *Några frågor om sekretess*, s. 18). En byggnads väggdjocklek är dock inte vad man i allmänhet menar med en uppgift om säkerhetsåtgärd. Med beaktande av omständigheterna i det enskilda fallet kan emellertid en sådan uppgift ge upplysningar om vilka säkerhetsåtgärder som har vidtagits. Om en byggnad eller en lokal konstruerats på ett visst sätt för att tillgodose krav på en högre säkerhet än vad som annars gäller för byggnader eller lokaler bör uppgifter om exempelvis byggnadskonstruktionen kunna hemlighållas under förutsättning att det kan antas att syftet med vidtagna åtgärder motverkas om uppgifterna röjs (a. prop. s. 19).

Rättspraxis är begränsad i fråga om den närmare tillämpligheten av 18 kap. 8 § 1 OSL vid begäran om utlämnande av uppgifter om säkerhetshöjande åtgärder. Frågan har dock nyligen prövats av domstol. Det aktuella målet gällde en begäran hos Myndigheten för statligt stöd till trossamfund (SST) om utlämnande av uppgifter om medel till säkerhetshöjande åtgärder under åren 2015 och 2017. Begäran avsåg information om vilka ansökningar från samfunden som beviljats bidrag för exempelvis kameraövervakning, vaktkostnader eller förstärkning av lokalernas säkerhet. Bland annat begärdes uppgifter ut om vilka församlingar som ansökt om bidrag och för vilka ändamål. I ärendet anförde SST bland annat att om allmänheten får del av vad ett visst bidrag använts till kommer syftet med bidraget att motverkas. Kammarrätten i Stockholm, som meddelade dom i målet den 11 oktober 2017 (mål nr 4955–

17), avslag överklagandet med motiveringen att de begärda uppgifterna omfattas av sekretess enligt 18 kap. 8 § 1 OSL, då det kan antas att syftet med åtgärderna motverkas om uppgifterna lämnas ut.

För Polismyndighetens verksamhet gäller ett flertal sekretessbestämmelser. Central utifrån den nu aktuella frågan är 18 kap. 2 § första stycket OSL. Sekretess gäller enligt den bestämmelsen för uppgift som hänför sig till sådan verksamhet som avses i 2 kap. 7 § 1 eller 6 kap. 1 § 1 polisdatalagen (2010:361), om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att syftet med beslutade eller förutsedda åtgärder motverkas eller den framtida verksamheten skadas. Bestämmelsen innebär att sekretess kan gälla för uppgifter som hänför sig till såväl Polismyndighetens som Säkerhetspolisens verksamhet att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet. Det gäller alltså sekretess för sådana uppgifter som huvudregel.

Polismyndigheten ska enligt förslaget yttra sig till Kammarkollegiet om behovet av säkerhetshöjande åtgärder och om de åtgärder som ansökan avser är lämpliga. Vidare får Polismyndigheten lämna övriga upplysningar av betydelse för ärendet. Polismyndighetens yttrande får utformas med beaktande av rådande sekretessbestämmelser.

Om en sekretessreglerad uppgift lämnas från en myndighet till en annan, är huvudregeln i OSL att sekretessen inte följer med till den mottagande myndigheten. När Polismyndigheten yttrar sig till Kammarkollegiet så förs därmed inte sekretessen enligt exempelvis 18 kap. 2 § OSL automatiskt över till Kammarkollegiet. För sådan information som omfattas av bestämmelsen i 18 kap. 8 § 1 OSL gäller däremot sekretess även hos Kammarkollegiet. Det innebär att för uppgifter som Polismyndigheten överlämnar till Kammarkollegiet och som omfattas av bestämmelsen i 18 kap. 8 § 1 OSL råder fortsatt sekretess även hos den myndigheten.

För det fall Polismyndigheten och Kammarkollegiet skulle finna behov av ett starkare sekretesskydd och större möjligheter till informationsutbyte måste regelverket ses över.

12 Statligt stöd

12.1 Statligt stöd enligt EU:s regelverk

Allmänt

Vad gäller EU:s regelverk finns bestämmelserna om statligt stöd i artiklarna 107–109 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, förkortat EUF-fördraget. Artikel 107.1 innehåller ett generellt förbud mot statligt stöd. Av bestämmelsen framgår att, om inte annat föreskrivs i fördragen, stöd som ges av en medlemsstat eller med hjälp av statliga medel, som snedvrider eller hotar att snedvrida konkurrensen genom att gynna vissa företag eller viss produktion, är oförenligt med den inre marknaden i den utsträckning det påverkar handeln mellan medlemsstaterna. Statligt stöd, i den mening som avses i artikel 107.1, är ett objektivt begrepp som ska definieras i relation till dess effekt och inte dess syfte.

Statsstödsreglerna bygger på ett system med förhandsgranskning. Enligt artikel 108.3 ska medlemsstaterna anmäla planer på att vidta eller ändra stödåtgärder till kommissionen. De får inte genomföra åtgärderna förrän kommissionen genomfört föreskrivet granskningsförfarande. Vidare framgår av EU-domstolens rättspraxis att medlemsstaterna är skyldiga att kräva tillbaka stöd som lämnats utan kommissionens godkännande och att stödmottagaren är skyldiga att betala tillbaka stödet jämte ränta.

Åtgärder som är att anse som statligt stöd enligt artikel 107.1 är som utgångspunkt otillåtna. Det finns emellertid undantag från denna huvudregel. I artikel 107.2 föreskrivs att visst stöd är förenligt med den inre marknaden, bland annat vissa stöd av social

karaktär som ges till enskilda konsumenter och stöd för att avhjälpa skador som orsakats av naturkatastrofer. Undantagen i artikel 107.2 är absoluta, vilket innebär att kommissionen inte kan vägra undantag om de angivna kriterierna är uppfyllda. Vidare föreskrivs i artikel 107.3 att visst stöd kan vara förenligt med den inre marknaden. Kommissionen har ett omfattande utrymme för skönmässig bedömning av om undantag kan medges med stöd av artikel 107.3. När det gäller de senare undantagen så har kommissionen antagit vissa förordningar om undantag från anmälningsplikten samt utfärdat en rad meddelanden och riktlinjer om vad den fäster vikt vid i bedömningen av om ett stöd är förenligt med den inre marknaden.

Ett exempel på en förordning med bestämmelser om undantag från anmälningsplikten är kommissionens förordning (EU) nr 1407/2013 av den 18 december 2013 om tillämpningen av artiklarna 107 och 108 i Europeiska unionens funktionssätt på stöd av mindre betydelse, den s.k. de minimis-förordningen. Förordningen omfattar alla stöd inom alla sektorer med endast ett fåtal i förordningen angivna undantag. I andra fall kan en medlemsstat med hänvisning till förordningen lämna stöd till företag utan att det anses omfattas av artikel 107.1 om värdet på stödet understiger 200 000 euro under en treårsperiod. Stöd som omfattas av förordningen behöver inte heller anmälas till kommissionen innan de verkställs. Ett grundläggande krav för att ett stöd ska kunna undantas från en tillämpning av artikel 107.1 med hänvisning till de minimis-förordningen är dock att stödet är transparent i den mening att storleken på stödet går att fastställa på förhand.

Närmare om begreppet statsstöd

Att statsstödsbestämmelserna endast omfattar stöd riktade till företag innebär att stöd som lämnas till enheter eller organisationer som inte är att bedöma som företag inte heller omfattas av regelverket. Inledningsvis ska nämnas att begreppet företag ska ges en vid tolkning, varför det omfattar varje ekonomisk aktivitet som sker på en marknad för varor eller tjänster. EU-domstolen har uttalat att med företag ska förstås varje enhet som engagerar sig i en ekonomisk aktivitet, oavsett enhetens legala status eller hur den

finansieras. Avgörande för bedömningen om en viss verksamhet är att se som en ekonomisk aktivitet är om agerandet avser tillhandahållande av varor eller tjänster på en marknad där ett privat företag skulle kunna bedriva sin verksamhet med syfte att uppnå vinst.

Företagsbegreppet som sådant tar sikte på innehållet i varje enskild aktivitet, varför ett funktionellt perspektiv måste anläggas på aktiviteten istället för att fokusera på exempelvis formalia. Dessutom är företagsbegreppet ett relativt begrepp på så sätt att en enhet i en viss situation, dvs. då den utför en viss uppgift, kan vara att bedöma som ett företag samtidigt som samma enhet då den utför en annan uppgift som inte är att karakterisera som en ekonomisk aktivitet, inte heller omfattas av företagsbegreppet i den senare situationen. Med andra ord ska varje verksamhet som bedrivs av en enhet bedömas för sig. I varje enskilt fall måste alltså de aktiviteter identifieras som påstår gynnas av medlemsstaten. Därefter måste det också avgöras vilka aktiviteter som är att bedöma som ekonomiska och dessa måste skiljas från övriga aktiviteter som enheten bedriver.

Indirekt stöd

I vissa situationer kan ett stöd som lämnas till ett företag inte endast gynna det företaget, utan stödet kan också indirekt gynna ett annat företag. I sådana fall anses båda företagen vara stödmottagare. Indirekta stöd kan också komma att träffas av förbudet i artikel 107.1 oavsett om värdena av varje enskilt stöd understiger de värden som följer av den så kallade de minimis-förordningen.

12.2 Överväganden

Förslag: Den som mottagit bidrag med stöd av den nya stödordningen får endast använda byggnader, lokaler eller andra anläggningar för det ändamål som bidraget avser under viss tid, och inte heller överlåta dessa för annat ändamål. Om byggnaderna, lokalerna eller de andra anläggningarna ägs av

någon annan än den sökande, får ägaren inte ta ut högre ersättning på grund av standardförbättringar som åtgärderna medfört till den del de finansierats med bidrag enligt den föreslagna förordningen.

Skälen för förslaget: Som angetts i avsnitt 12.1 uppställer artikel 107.1 i EUF-fördraget ett antal kriterier som måste vara uppfyllda för att en åtgärd ska utgöra statligt stöd. Det kan inte uteslutas att statsbidrag för säkerhetshöjande åtgärder till organisationer på det civila samhällets område uppfyller kriterierna, eftersom bidraget utgör en överföring av statliga medel och ger en ekonomisk fördel till organisationen. I rollen som hyresgäst eller fastighetsägare kan organisationen bedriva ekonomisk verksamhet och därigenom agera som företag, även om organisationen i övrigt bedriver en verksamhet som är allmännyttig snarare än att den utgör en ekonomisk aktivitet (jfr departementspromemorian *Statligt stöd till civila samhället – en översyn av fyra bidragsförordningar samt stödet till Exit*, 2015:38 s. 37 f.). Vidare är bidraget selektivt, eftersom det riktar sig till vissa organisationer som uppfyller vissa kriterier. Stödet torde också kunna påverka samhandeln mellan medlemsstaterna.

Det är önskvärt att stödet i så liten utsträckning som möjligt påverkas av statsstödsreglerna. Detta eftersom det rör sig om förhållandevis små belopp och regelverket riskerar att bli administrativt betungande för stödmottagarna och det allmänna, inklusive den myndighet som ska fördela stödet.

En möjlighet att undvika att stödordningen omfattas av statsstödsreglerna skulle kunna vara att utforma stödet så att det faller in under tillämpningsområdet för den s.k. de minimis-förordningen. Det kan emellertid inte uteslutas att fastighetsägare, som inte är direkta stödmottagare, bedöms vara indirekta stödmottagare. Som nämnts i avsnitt 12.1 är ett grundläggande krav för att ett stöd ska kunna undantas från tillämpning av artikel 107.1 med hänvisning till de minimis-förordningen att stödet är transparent i den mening att storleken på stödet går att fastställa på förhand. Det kravet är förmodligen svårt att uppfylla i situationer där stödets påverkan på tredje man behöver bedömas med säkerhet på förhand.

En annan möjlighet att undvika att stödordningen omfattas av statsstödsreglerna är att uppställa vissa krav på de organisationer och andra fastighetsägare som kan åtnjuta en fördel av stödet. Kraven skulle gå ut på att minska möjligheten för organisationerna och fastighetsägarna att (på en marknad) tillgodogöra sig det värde som de säkerhetshöjande åtgärderna innebär. Sådana bestämmelser finns i exempelvis 9 och 10 §§ förordningen (2015:552) om statsbidrag för upprustning av skollokaler och av utemiljöer vid skolor, förskolor och fritidshem. I samband med utformningen av den förordningen bedömdes att det inte helt kunde uteslutas att en stödsituation skulle kunna uppstå i förhållande till fastighetsägare. För att kunna utesluta att en stödsituation skulle kunna uppstå behövde begränsningar i fråga om överlåtelse och hyreshöjningar vara kopplade till den ekonomiska livslängden på åtgärder som bekostades av stödet. En rimlig bedömning är att organisationer inom det civila samhället som beviljas bidrag för säkerhetshöjande åtgärder bör kunna omfattas av liknande begränsningar som de i förordningen om statsbidrag för upprustning av skollokaler m.m. I denna promemoria förslås därför att den nya förordningen om säkerhetshöjande åtgärder inom det civila samhället innehåller motsvarande bestämmelser.

13 Ikraftträdande och övergångsbestämmelse

Förslag: Den föreslagna förordningen om statsbidrag för säkerhetshöjande åtgärder inom det civila samhället och ändringen i förordningen om statsbidrag till trossamfund träder i kraft den 1 september 2018.

Äldre föreskrifter i förordningen om statsbidrag till trossamfund ska fortsätta att gälla för statsbidrag som avser tid före ikraftträdandet.

Skälen för förslaget: Den föreslagna förordningen om statsbidrag för säkerhetshöjande åtgärder inom det civila samhället bör träda i kraft snarast möjligt, vilket bedöms vara den 1 september 2018.

För ärenden om säkerhetshöjande åtgärder som har inletts genom ansökan till Myndigheten för stöd till trossamfund (SST) före ikraftträdandet av den nya förordningen, som Kammarkollegiet övertar handläggningen av efter ikraftträdandet, ska de äldre bestämmelserna om statsbidrag i förordningen (1999:974) om statsbidrag till trossamfund fortsätta att tillämpas av Kammarkollegiet.

14 Ekonomiska och andra konsekvenser

Bedömning: Förslaget innebär att fler organisationer inom det civila samhället kan beviljas stöd för säkerhetshöjande åtgärder.

Förslaget medför en viss kostnadsökning för Kammarkollegiet som kommer att ansvara för att pröva ansökningar och fördela medel enligt den nya förordningen. Kammarkollegiet bör därmed tillföras medel för bidragshanteringen. Polismyndigheten kommer att bidra med underlag vid bedömningen av en ansökan om stöd för säkerhetshöjande åtgärder. Polismyndighetens arbete bedöms rymmas inom befintligt anslag. Förslaget bedöms inte få andra konsekvenser.

Skälen för bedömningen: I promemorian föreslås hur den nya stödordningen om säkerhetshöjande åtgärder inom det civila samhället ska utformas. Den nya stödordningen innebär att nuvarande ordning utvidgas på så sätt att andra än statsbidragsberättigade trossamfund, enligt förordningen (1999:974) om statsbidrag till trossamfund, kan beviljas stöd för säkerhetshöjande åtgärder inom det civila samhället. Det betyder att en bredare målgrupp kan beviljas aktuellt stöd, exempelvis ideella föreningar inkl. trossamfund och vissa stiftelser. Stödet kan lämnas till en organisation vars verksamhet bidrar till att främja mänskliga rättigheter och till att värna demokratin.

Förslaget kan komma att få stor betydelse för utsatta organisationer inom det civila samhället. Den nya stödordningen avser att bidra till att tillgodose ett behov av säkerhetshöjande åtgärder för utsatta organisationer inom det civila samhället som

tidigare inte haft möjlighet att beviljas stöd enligt nuvarande stödordning.

Vidare kan den nya stödordningen bidra till att skapa en större likhet med andra bidragsförordningar, även om områdena i sak skiljer sig åt. Det ökar förutsebarheten och bidrar till ett starkt förtroende för den offentliga förvaltningen i Sverige.

Kammarkollegiet föreslås pröva ansökningar om stöd för säkerhetshöjande åtgärder och fördela medel enligt den nya stödordningen. Insatserna är av det slaget att de anses ligga väl i linje med den infrastruktur och de rutiner som myndigheten redan har byggt upp kring bidragshantering. Den bedömningen delas av Kammarkollegiet. Det innebär att myndigheten inte behöver bygga upp ett nytt system för att pröva ansökningar om säkerhetsbidrag och förmedla sådana medel till sökande inom det civila samhället. Visserligen torde myndigheten behöva ta fram en administrativ hantering i form av exempelvis formulär för ansökningar, verkställighetsföreskrifter och informationsinsatser. Sådana åtgärder bör vidtas i god tid före det att den nya stödordningen träder i kraft. Kammarkollegiet kan med fördel bygga vidare på det arbete som Myndigheten för statligt stöd till trossamfund (SST) har lagt ned i fråga om exempelvis informationsmaterial, rutiner och tillämpningsfrågor kring den nu gällande stödordningen. En viss andel av medlen föreslås också kunna användas av myndigheten för utbildningsinsatser i säkerhetsfrågor.

För närvarande arbetar en person (halvtidsårsarbetskraft) vid SST med hantering av bidrag för säkerhetshöjande åtgärder till trossamfund. SST uppskattar att myndigheten får in ca 30–40 ansökningar per år. Det är inte osannolikt att fler ansökningar kommer att behöva hanteras av Kammarkollegiet, eftersom målgruppen kommer att utvidgas. Beslut om stöd till säkerhetshöjande åtgärder enligt den nya stödordningen bör kunna hanteras med måttliga kostnader för Kammarkollegiet, eftersom myndigheten redan har ett system för bidragshantering. Det nya uppdraget uppskattas betyda att Kammarkollegiet behöver avsätta en heltidsårsarbetskraft för ändamålet samt för viss övrig administration. Enligt ändamålet för anslaget 6:1 Allmänna val och demokrati, varifrån medlen fördelas, får anslaget användas för administrationskostnader som är en förutsättning för genomförandet av insatserna på området. En sådan kostnadsökning

bedöms således kunna finansieras utifrån anslaget för ändamålet. Det gäller även åtgärder för kontinuerliga utbildningsinsatser. På sikt bör dock dessa uppgifter kunna finansieras genom en omfördelning av medel till Kammarkollegiets förvaltningsanslag.

Beviljade medel enligt den i denna promemoria föreslagna bidragsförordningen föreslås inte kunna överklagas. Förslaget bedöms därmed inte ha några effekter vad gäller domstolarnas eller Åklagarmyndighetens arbete.

Polismyndigheten föreslås bli en obligatorisk remissinstans till den prövande myndigheten. Eventuella kostnadsökningar hos Polismyndigheten bör kunna finansieras inom ramen för befintliga anslag.

Förslaget bör kunna bidra till att förebygga brott och att öka trygghet och säkerhet i det civila samhället. Några kostnadsmässiga konsekvenser för enskilda bör inte uppkomma till följd av förslaget. Förslaget bör inte heller få några följder vad gäller den kommunala självstyrelsen, för sysselsättningen och offentlig service i de olika delarna av landet, för små företags arbetsförutsättningar, för företagens administrativa kostnader, för jämställdhet mellan kvinnor och män eller för möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen, och inte heller ur miljösynpunkt.