

Regeringskansliet
(Finansdepartementet)
103 33 Stockholm

Remiss: Promemorian Vissa ändringar om tillstånd att ta emot offentlig finansiering

I promemorian föreslås en lägsta nivå i begränsningen av rörelseresultatet. Fakultetsnämnden har inget att anföra om detta förslag.

Vidare föreslås ett mindre långtgående krav för tillstånd att motta offentlig finansiering för ideella föreningar, stiftelser, aktiebolag med särskild vinstutdelningsbegränsning och utländska juridiska personer med hemvist i EES-området som motsvarar någon av de uppräknade associationsformerna. De mindre långtgående kraven ska gälla under förutsättning att den juridiska personen har ett allmännyttigt syfte.

Detta innebär enligt promemorian att sådan s.k. idéburen verksamhet inte kommer att omfattas av kraven på en begränsning av rörelseresultat och värdeöverföringar eller kravet att verksamheten ska drivas i en separat juridisk person.

Fakultetsnämnden lämnar synpunkter dels på förutsättningarna för och avgränsning för denna regel, dels regelns konstitutionella karaktär.

Förutsättningar och avgränsning av regeln

Regeln är i de olika lagförslagen formulerad så att ett tillstånd, utan vinstbegränsning, ska lämnas ”om sökanden har ett allmännyttigt syfte och är en ideell förening, en stiftelse, ett aktiebolag med särskild vinstutdelningsbegränsning eller en motsvarande utländsk juridisk person med hemvist inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet”.

En första fråga är om regeln avses gälla för *registrerade trossamfund* eller inte. Det finns i lagen om trossamfund inte angivet om trossamfund är en särskild form av juridisk person. Ett trossamfund torde kunna vara en ideell förening eller en stiftelse. I promemorian anges dock att ”förutom ideella föreningar och registrerade trossamfund omfattar begreppet civilsamhället” också stiftelser. Detta antyder att uppfattningen är att trossamfund är en särskild form av juridisk person.

Juridiska fakultetsnämnden

Fakultetsnämnden anser att, såvitt den är bekant, det är oklart om vissa eller alla trossamfund är en särskild form av juridisk person, eller med andra ord en juridisk person sui generis. För exempelvis Svenska kyrkan anges i lagen om Svenska kyrkan att den är ett evangelisk-lutherskt trossamfund som framträder som församlingar och stift. Det förefaller märkligt att beteckna Svenska kyrkan som en ideell förening eller en stiftelse.

Fakultetsnämnden anser att frågan om registrerade trossamfund som inte är ideella föreningar eller stiftelser ska omfattas av reglerna borde ha diskuterats i promemorian. Fakultetsnämnden kan inte omedelbart se annat än att de skäl som anförts för regeln även gäller för registrerade trossamfund.

Regeln om undantag från vinsttaket motiveras bl.a. med att de idéburna aktörerna inte har någon drivkraft att öka vinsten genom att dra ned på kvaliteten eller genom att prioritera lönsamma grupper med mindre behov.

Denna uppfattning torde främst grunda sig på att dessa aktörer inte har möjlighet eller åtminstone inte något syfte att använda ett överskott på de här aktuella verksamheterna (nedan benämnda välfärdstjänster) till något annat ändamål än förbättring av välfärdstjänsterna. Fakultetsnämnden anser att denna förutsättning kan vara riktig i många fall, men att det inte finns några absoluta garantier för att så ska bli fallet. Fakultetsnämnden vill särskilt peka på risken att aktörer i framtiden inrättar sin verksamhet för att utnyttja eller kringgå lagstiftningen. I promemorian diskuteras inte dessa problem närmare.

I den föreslagna regeln finns inga andra krav på den idéburna aktörens syfte än att det ska vara av allmännyttig karaktär. De idéburna aktörerna kan dock bedriva fler allmännyttiga verksamheter än verksamheten med välfärdstjänster. Det torde inte finnas någon begränsning i möjligheten för aktören att använda ett överskott på verksamheten med välfärdstjänster i annan verksamhet. I vissa fall kan det även vara möjligt att överföra ett överskott till andra personer än den idéburna aktören.

Nedan behandlas denna fråga för varje organisationsform för sig.

Ideella föreningar

Ideella föreningar är inte reglerade genom särskild lagstiftning. En ideell förening ska inte bedriva ekonomisk verksamhet i syfte att främja sina medlemmars ekonomiska intressen.

I den föreslagna regeln finns inte något krav på att en förenings syfte ska vara att tillhandahålla välfärdstjänster. Överskottet torde därför kunna användas i annan allmännyttig föreningsverksamhet.

Det anses allmänt att ideella föreningar inte ska främja medlemmarnas ekonomiska intressen, men det kan diskuteras om det verkligen alltid är så i praktiken. Exempelvis kan en idrottsförening tillhandahålla sina medlemmar en verksamhet som i allt väsentligt tillfredställer medlemmarnas personliga intressen och som de skulle behöva betala för om den tillhandahölls av en kommersiell aktör.

Vidare finns det i princip ingen begränsning av medlemmarnas möjlighet att ändra föreningens stadgar så att föreningen kan bedriva annan verksamhet eller t.o.m. likvideras så att föreningens förmögenhet delas ut till medlemmarna.

Stiftelser

Om stiftelser anförs i promemorian att de inte har någon utomstående ägare och därmed inte kan säljas samt att de inte får gynna stiftaren i ekonomiskt avseende. En stiftelse kan ha ett eller flera ändamål. I den föreslagna regeln finns inte något krav på att ett eller det enda syftet ska vara att tillhandahålla välfärdstjänster. Det torde därför vara möjligt att använda överskottet från välfärdstjänsterna i annan allmännyttig verksamhet. Detta innebär även normalt att stiftelsen kan lämna bidrag för allmännyttig verksamhet till destinatärer för verksamhet utanför stiftelsen.

Aktiebolag med särskild vinstutdelningsbegränsning

Dessa aktiebolag regleras i 32 kap. aktiebolslagen. Där anges ingen begränsning av sådana aktiebolags verksamhetsområden. Det torde därför vara möjligt att använda överskottet från en välfärdstjänst till finansiering av annan verksamhet än verksamhet med välfärdstjänster (förutsatt att den är allmännyttig). Däremot kan överskottet endast i begränsad utsträckning delas ut.

Utländska juridiska personer med hemvist i EES-området som motsvarar någon av de uppräknade.

För dessa personer gäller samma förhållanden som anges ovan.

Kravet på att aktören ska ha ett allmännyttigt syfte

Förslaget är formulerat så att kravet för att omfattas av lagstiftningen är att "sökanden har ett allmännyttigt syfte". Skrivningen är oklar i så måtto att det inte framgår vare sig av den föreslagna lagtexten eller i övrigt vad som mer precist avses med allmännyttigt syfte eller huruvida en juridisk person kan ha flera syften.

För innebörden av vad som är ett allmännyttigt syfte hänvisar promemorian främst till regleringen i inkomstskattelagen för stiftelser, ideella föreningar och registrerade trossamfund med allmännyttiga ändamål.

I promemorian anges att "med allmännyttiga ändamål avses i IL t.ex. ett antal olika ändamål som ingår i välfärden, men också andra ändamål." Det bör därvid noteras att definitionen av allmännyttigt syfte i de angivna lagarna är mycket vid och omfattar exempelvis politisk verksamhet. Vidare finns en allmän regel om att allmännyttigt syfte omfattar även annan likvärdig verksamhet. I inkomstskatterättslig praxis har en utvidgning enligt denna regel ansetts omfatta även verksamheter av rätt särskilt slag.

Fakultetsnämnden anser att i promemorian borde ha övervägts om alla dessa verksamheter borde omfattas av undantaget från vinsttaket.

Som framgår finns betydande skillnader mellan syften som kan anses allmännyttiga. Huruvida det är godtagbart att en juridisk person har flera allmännyttiga syften, men ändå omfattas av den föreslagna lagstiftningen, framgår inte. Fakultetsnämnden bedömer att den föreslagna lagstiftningens utformning i första hand bör tolkas som att flera allmännyttiga syften kan rymmas inom dess ram. Som framgått ovan är detta inte alldeles

oproblematiskt. Fakultetsnämnden vill också peka på att en möjlig tolkning av förslaget är att det till och med skulle vara tillräckligt att ett av flera ändamål är allmännyttigt.

Konstitutionella aspekter

Promemorians förslag innebär olika behandling av utförare med allmännyttigt syfte och sådana som inte har det. Det aktualiserar den grundlagsskyddade näringsfriheten. Promemorian saknar emellertid en analys av hur förslaget kan påverka den grundlagsskyddade näringsfriheten i 2 kap. 17 § regeringsformen för dem som föreslås kunna bli föremål för de mer långtgående kraven på en begränsning av rörelseresultatet (som behandlats i ett annat förslag, S0U 2016:78). Detta gäller särskilt för det som anges i regleringens andra stycke att en begränsning aldrig får göras i syfte enbart att ekonomiskt gynna vissa personer eller företag. Näringsfriheten behandlades av lagrådet i dess yttrande 2018-03-02 över lagrådsremissen "Tillstånd att ta emot finansiering inom socialtjänsten, assistansersättningen och skolagsreglerad verksamhet", som grundades på ovannämnda betänkande. I yttrandet anförde lagrådet härtill att det finns särskild anledning att analysera denna del av bestämmelsen i samband med den justering som nu lagts fram på remiss. Denna fråga måste alltså utredas ytterligare innan förslagen i promemorian kan ligga till grund för en proposition.

Statsstöd

Vad gäller statsstödsregler har dessa diskuterats bl.a. i utredningen om spellicenser där man ansåg att särskilda regler för allmännyttiga organisationer krävde ett s.k. prenotifieringsförfaranden med EU-kommissionen.