

NOTAT

Til: Jeef Bech, Sekretariatsleder, CISU – Civilsamfund i Udvikling
Fra: Advokat Amalie Gustafsson
Dato: 5. september 2024
Vedr.: Fremtidige årlige tilsagn for allerede bevilligede programmer efter Civilsamfundspuljens reform

CISU har bedt os om at vurdere om reformen af Civilsamfundspuljen vil indebære en reduktion af de årlige tilsagn for allerede bevilligede programmer indenfor rammerne af de forvaltningsretlige regler.

Det rejste spørgsmål belyses nedenfor. Notatet er inddelt som følger:

1. Faktum
2. Juridisk baggrund
3. Vurdering

Ad 1. - Faktum

CISU er en privat organisation, der ikke er underlagt Forvaltningsloven og Offentlighedsloven. Som følge af CISUs administration af betydelige offentlige midler gennem puljer fra Udenrigsministeriet, har CISUs bestyrelse besluttet, at organisationen skal indrettes som om den var underlagt Offentlighedsloven og Forvaltningsloven, og at CISU skal overholde principperne for god forvaltningsskik. For yderligere information om dette, henvises til CISUs adfærdskodeks.

Det bemærkes derfor indledningsvis, at Bird & Birds vurdering er foretaget i overensstemmelse med de forvaltningsretlige regler, idet CISU - på trods af ikke at være omfattet af Forvaltningsloven - har tilkendegivet at følge forvaltningsretlige principper så vidt muligt.

CISU har til Bird & Bird oplyst, at CISU er ved at reformere sin Civilsamfundspulje på ca. 150 mio. kr. om året med effekt fra 1. januar 2025. Det er videre oplyst, at denne reform er iværksat af CISU selv grundet stort pres på puljen og vil indebære reduktion af midler, som organisationer efter 1. januar 2025 kan søge.

CISU har oplyst, at der for nuværende er 15 programbevillinger med fireårige kontrakter, som er baseret på årlige tilsagn. Spørgsmålet er herefter, om de 15 eksisterende programbevillinger vil blive reduceret grundet den nye puljereform.

Ad 2. – Juridisk baggrund

Forvaltningslovens regler gælder for behandlingen af sager, hvori der er eller vil blive truffet afgørelse af en forvaltningsmyndighed. Det følger af lovens § 2, stk. 1.

Det lægges til grund, at CISUs bevillinger til bevillingshaveren udgør en forvaltningsmæssig afgørelse i Forvaltningslovens forstand. Vi har i den forbindelse lagt vægt på, at bevillingerne udstedes i overensstemmelse med CSP programretningslinjer, afgøres af et bevillingsudvalg på baggrund af specifikke vurderingskriterier og indstilling fra CISUs bevillingskonsulenter, samt at der eksisterer en klageadgang.

CISU omtaler endvidere sig selv som en "bevilligende myndighed" og tildelingerne refereres til som "afgørelser". Idet CISUs bevillinger indebærer økonomiske tilsagn, lægges det utvivlsomt til grund, at der er tale om begunstigende afgørelser.

På den baggrund, har Bird & Bird foretaget en vurdering af, hvorvidt der kan ske en tilbagekaldelse af CISUs afgørelser.

Det er en velkendt hovedregel i forvaltningsretten, at en begunstigende forvaltningsakt ikke uden videre kan tilbagekaldes, medmindre strenge betingelser er opfyldt.

For det første kan det helt generelt konstateres, at jo mere tilbagekaldelsen griber ind i partens forhold, desto mindre adgang er der til tilbagekaldelse. Der er her tale om en almindelig intensitetsbetragtning. Om der i det konkrete tilfælde er hjemmel til tilbagekaldelse til ugunst for adressaten, beror på en afvejning af adressatens berettigede forventninger og de modstående interesser i at få afgørelsen ophævet.

For det andet er adgangen til at tilbagekalde en forvaltningsakt til ugunst for adressaten med tilbagevirkende kraft generelt meget snæver. Den klare hovedregel om "forbud" mod tilbagevirkende kraft bygger på, at borgere og virksomheder skal kunne indrette sig i tillid til de afgørelser, som myndighederne træffer. Derfor er det også en betingelse, at tilbagekaldelsen skal ske med rimeligt varsel, hvilket ligeledes begrundet i indrettelseshensynet og adressatens berettigede forventninger.

Ad. 3 – Vurdering

Som anført ovenfor, følger det af forvaltningslæren, at en vurdering af, hvorvidt CISUs 15 eksisterende programbevillinger kan tilbagekaldes, beror på en konkret vurdering og indebærer inddragelse af flere hensyn. Imidlertid er det klare udgangspunkt, at det kræver tungtvejende hensyn af tilbagekalde en begunstigende afgørelse med tilbagevirkende kraft.

Allerede fordi, at bevillingshavernes programansøgning inkluderer en detaljeret plan og budget for tilsagnet i den fireårige programperiode, må det forudsættes, at bevillingshaverne i overvejende stil har indrettet sig i tillid til afgørelsen. Afhængigt af programbevillingen, har bevillingshaverne allerede igangsat omfattende projekter og samarbejde med eksterne aktører i ulande, hvor de har berettigede forventninger om at gennemføre projekterne i overensstemmelse med deres programansøgning.

Derudover vil det være administrativt byrdefuldt at reducere tilsagnene for de eksisterende programbevillinger. Det vil være bekosteligt, tidskrævende og til ugunst for alle involverede parter og myndigheder, og tilbagekaldelsen vil skulle ske ved en selvstændig ny afgørelse i

overensstemmelse med den sædvanlige proces. Iagttagelse af proportionalitetsprincippet taler således imod adgangen til tilbagekaldelse af de allerede eksisterende programbevillinger.

Det bemærkes endelig, at den forvaltningsretlige lighedsgrundsætning ikke kan føre til en anden vurdering. Grundsætningen indebærer, at væsentligt lige forhold behandles lige. Heri ligger et krav om konsekvens i forvaltningens afgørelser, dvs. at der – så længe en administrativ praksis ikke er ændret – ikke må forekomme ubegrundede eller vilkårlige afvigelser fra praksis. I nærværende tilfælde, har CISU rettelig ændret praksis ved puljereformen, og derfor er det vores opfattelse, at den omstændighed, at senere tildelte programbevillinger vil modtage færre midler end allerede tildelte programbevillinger, ikke kan indebære en tilsidesættelse af lighedsgrundsætningen.

Der gøres opmærksom på, ovenstående vurdering kun er en opsummering af de overordnede principper og elementer i vurderingen og derfor ikke kan betragtes som en udtømmende vurdering af alle hensyn, der er inddraget i Bird & Birds vurdering.

Såfremt CISU måtte have spørgsmål til det ovenfor anførte eller måtte ønske enkelte punkter drøftet eller yderligere belyst, står vi selvsagt til rådighed.

København, 5. september 2024

Amalie Gustafsson

Advokat