

Stockholm 2019-10-29

Remissvar gällande Demokrativillkorsutredningen SOU 2019:35

Villkorad demokrati

Forum noterar att relationen mellan staten (den offentliga sfären) och civilsamhällets organisationer i hög grad bygger på tillit. Och Sverige har i internationell jämförelse mycket höga nivåer av tillit mellan människor och mellan människor och institutioner. Det är ett socialt kapital som är mycket viktigt att bevara och utveckla. För varje enhet av tillit som förloras blir samhället lite mer svårstyrt, lite mer formaliserat. Och andra former för att skapa trygghet behöver skapas istället, mer av regler, mer av försäkringar, mer av juridiska lösningar. Och för varje ökning av tillit som kan åstadkommas blir det mer möjligt att bygga demokrati och välfärd.

Vi ser det som mycket positivt att både betänkandet och vägledningen till handläggare i myndigheter har tydliga skrivningar om civilsamhällets betydelse för demokratin. Den signalen om att civilsamhällets organisationer, i allt väsentligt, är något som bygger demokratin är mycket viktig.

Vi vill främja en utveckling som både minskar risken för att pengar går till extremism och att misstron ökar men också att demokratin utvecklas och stärks. Och vi tror att förslagen i grunden kan bidra till det. Men vi ser samtidigt en del problem.

Vi vänder oss mot de förslag som skapar en slags nästan ändlös ansvarskedja. Den sträcker sig, som det nu är, från de mest övergripande paraplyorganisationerna till enskilda personer på lokal nivå. Vi är mycket oroade att detta ska skapa en kultur av misstro som gör det svårare för oss att arbeta inkluderande. Risken att både individer och organisationer väljer bort samverkan och engagemang ökar, enligt vår bedömning.

Även om vi ställer oss bakom direktivens och utredningens analys att dessa förtydligande villkor behövs, ogillar och oroas vi av risker vi ser i en del förslagen. Och det gör att vi i ett antal ställningstaganden föreslår justeringar. Vi delar inte utredningens bedömning i konsekvensanalysen att den enda påverkan som förslaget har på det svenska civilsamhället är att vi organisationer mer än nu behöver informera de som ska bli företrädare om deras ansvar.

För att åstadkomma den positiva utveckling där förslagen stärker civilsamhället och demokratin, menar vi, måste en del av utredningens förslag justeras samt en partssammansatt uppföljning av demokrativillkoren upprättas.

Huvudsakligt budskap i punktform

- Utredningen om demokrativillkor är i sig själv ett uttryck för ett samhälle som har en lägre tillitsnivå i relationen mellan staten och civilsamhället än tidigare.ⁱ
- Vår bedömning är att regeringen och utredningen vill utveckla demokratin och skydda civilsamhället, vilket vi välkomnar.
- Som situationen nu ser ut delar Forum utredningens bedömning att det behövs förtydliganden av nu gällande demokrativillkor.ⁱⁱ
- Forum delar bedömningen att den negativa formuleringen, "Bidrag ska inte få lämnas" är det sätt att formulera villkoren som ger minst möjlighet till godtycklighet i tillämpningen.ⁱⁱⁱ
- Forum anser att skrivningarna som likställer utomparlamentariska metoder med våldsanvändning i både betänkandet (s. 348) och i vägledningen (s. 14) till handläggare, måste ändras så att utomparlamentariska metoder, som exempelvis Greta Thunbergs demonstrationer, istället ses som väsentliga verktyg för civilsamhällets demokratiarbete, till skillnad från hot eller våld som inte är acceptabelt.^{iv}
- Forum anser att vissa punkter i vägledningen för handläggare är otydliga och behöver förtydligas för att stärka en rättssäker process.^v
- Forum menar att även om bidrag är ett gynnande myndighetsbeslut inte en rättighet så kan de få förödande konsekvenser för organisationer som bedriver sin verksamhet med bidrag som främsta inkomstkälla.^{vi}
- Forum anser att det system som utredningen föreslår när det gäller organisationers "företrädare" riskerar att stänga ute människor från engagemang, samt att skapa kostnader och misstänksamhet då riksorganisationer kan komma att behöva löpande samla information om vad lokalorganisationer och deras företrädare företar sig. Vi anser att grundregeln ska vara att juridiska personer ansvarar för sina handlingar också gällande demokrativillkoren.^{vii}
- Forum menar att utredningens förslag om ansvarsförhållande mellan paraply och samarbetsorganisationer inte respekterar idéburna organisationers oberoende och självständighet och bör justeras.^{viii}
- Forum delar utredningens uppfattning att regeringsformens rättighetsstadga är en bra utgångspunkt för att bestämma vad som menas med "samhällets grundläggande värderingar" samt att begreppet samhällets grundläggande värderingar är relevant.^{ix}
- Forum menar att likalydande villkor i alla förordningar är ett bra förslag samt i lagar som styr bidragsgivning.^x

- Forum menar att det är bra att det kan ges stöd till kommuner och landsting men att det finns ett särskilt behov av utbildning inom civilsamhället vilket hanteras bäst av civilsamhället. Och för detta finns behov av statligt stöd.^{xi}
- Forum menar att tillämpningen av diskrimineringsvillkoret är mycket komplicerat och måste följas upp särskilt, för att säkerställa att det inte uppstår olika bedömningar av diskriminering beroende på exempelvis typ av organisation.^{xii}
- Forum anser att det är bra att det finns möjlighet att åberopa särskilda skäl men att det skulle underlätta förståelsen av tillämpningen av demokrativilloren om det fanns en nivåindelning av överträdelser. Vi föreslår en nivåindelning som liknar den straffrättsliga graderingen innefattar: grov, "normal" och ringa.^{xiii}
- Forum anser att regleringen om återbetalning måste ta hänsyn till överträdelserna allvarlighetsgrad samt att kostnaderna för överklagandeinstitutet ska tas utanför befintlig bidragsram.^{xiv}
- Forum anser att det måste sättas en tidsgräns för hur länge beslut om nekande gäller.^{xv}
- Forum vill poängtera betydelsen av kvalitativa utredningar kring eventuella nekandebeslut. Detta är centralt för tilltron till systemet och i förlängningen till staten.^{xvi}
- Forum föreslår att den etablerade partssammansatta arenan för dialog, Överenskommelsen och dess kansli Nationellt organ för dialog och samråd mellan regeringen och det civila samhället (NOD), används för att hållbart följa upp hur demokrativillkoret används och vilka effekter det får.^{xvii}
- Forum anser att det vore mycket olyckligt om två olika principer för demokrativillkor beslutas parallellt, dvs dels den som Arvsfundsutredningen föreslår, dels den som Demokrativillkorsutredningen föreslår. Forum uppmanar regeringen att i arbetet med kommande proposition förena de två till en. Det skulle underlätta begriplighet och förutsägbarhet.

Avslutning

Bidragsgivning är en viktig del av relationen mellan staten och civilsamhället och hur systemet är uppbyggt påverkar många saker. En av dessa är hur organisationerna upplever sin roll i demokratin, sina möjligheter att vara ifrågasättande, utmanande och utvecklande.

Patrik Schröder
Ordförande

Forum – idéburna organisationer med social inriktning

Kommentarer

ⁱ **Civilsamhället och staten**

En vanlig beskrivning, för att inte använda det långtgående ordet definition av civilsamhället är: "en arena, skild från staten, marknaden och det enskilda hushållet, där människor organiserar sig och agerar tillsammans i gemensamma intressen."ⁱ

Begreppet stat refererar till den uppsättning av styrande och stödjande institutioner som har suveränitet över ett definierat territorium och dess befolkning, oavsett statsskick. Statens konstitution äger giltighet för alla som vistas inom dess territorium.ⁱ

Staten har den yttersta makten inom sitt territorium inklusive rätten att använda våld för att upprätthålla lag och ordning, samt att fatta beslut om nya lagar. Det betyder att staten har möjlighet att skapa förutsättningar för eller hindra fenomen, aktiviteter av olika slag. Denna stora maktbefogenhet som staten har är en oundviklig del av dess relation med alla, individer och organisationer som befinner sig inom dess territorium.

Relationen mellan civilsamhället och den stat som detta civilsamhälle verkar inom är aldrig enkel, rätlinjig eller stillastående. Det finns aldrig hundra procent tillit mellan sfärerna, men ganska sällan noll procent å andra sidan.

Europarådet har deklarerat att för att ett land ska kunna beskriva sig som en fullödig demokrati krävs både öppna, fria och rättvisa val och en fungerande mellanvalsdemokrati där arenor för dialog mellan staten och det civila samhället är en central byggstenⁱ.

I Sverige har folkrörelsetraditionen länge varit dominerande i det civila samhällets självbild och i hur staten har sett på det. Under 1900-talets senare decennier kom en personalunion att uppstå mellan de partier som bar styrningen av staten och det civila samhällets organisationer. Det var mycket vanligt att folkvalda också hade en bakgrund och en koppling till en eller flera folkrörelseorganisationer. Det fanns där en inbyggd länk som skapade legitimitet och tillit mellan de två sfärerna. Så fungerar inte längre rekryteringen av folkvalda, visar forskningen. Det är mycket mer ovanligt numera med folkvalda som har egna erfarenheter av att arbeta i idéburna organisationer.

Den svenska grundlagens sk rättighetsstadga dvs §2 är grunden för hur den svenska staten ska förhålla sig till medborgare och andra som finns i landet. I stadgan finns följande formulering som är grunden för den diskussion som nu förs om demokrativillkor:

”Det allmänna ska verka för att demokratins idéer blir vägledande inom samhällets alla områden samt värna den enskildes privatliv och familjeliv.”

De två formuleringar av demokrativillkor i bidragsgivningen som nu finns i ett antal lagar och förordningar kopplar tydligt mot skrivningen i regeringsformens rättighetsstadga ovan. Dessa två varianter är:

”att organisationer för att vara bidragsberättigade:

”i sin verksamhet respekterar demokratins idéer, inklusive jämställdhet och förbud mot diskriminering”,
alternativt

”bedriver verksamhet som inte strider mot demokratins idéer” (vår understrykning) ⁱ

Utredningen har konstaterat att hittills är det endast en myndighet, av de ca 30 som administrerar bidrag till idéburna organisationer, som har fattat beslut om att neka bidrag baserat på dessa villkor och det är MUCF i en handfull fall de senaste åren.

Det betyder att den allmänna uppfattningen tidigare har varit att dessa formuleringar egentligen inte behöver följas upp särskilt hårt.

I Sverige samlade sex av riksdagens partier sig 2015 för första gången för att föreslå åtgärder för att förebygga penningtvätt och terroristfinansiering och en andra gång våren 2017. Deras åtgärdslista var ganska omfattande, exempelvis att göra samröre med terroristorganisation olagligt, att upprätta ett nationellt register över civilsamhällets organisationer och deras så kallade huvudmän, men också att tillsätta utredningar som läger förslag om förtydligade demokrativillkor. Hittills har vi sett tre sådana, Trossamfundsutredningen, Arvfondsutredningen och Demokrativillkorsutredningen.

Sist men inte minst har Myndigheten för ungdoms och civilsamhällesfrågor (MUCF) fattat ett antal beslut om att neka bidrag, bland annat till några olika organisationer med muslimsk identitet. En av grunderna för dessa beslut var en bild som tecknades i en förstudie beställd av Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB). En bild där flera muslimska organisationer i Sverige beskrevs som agenter för Muslimska brödrskapet, där ambitionen som tillskrevs dem var att förändra Sverige i muslimsk inriktning och helst då i en konservativ salafistisk tappning där inte minst kvinnans frihet beskärs kraftfullt. Denna rapport möttes av mycket hård och bred kritik för undermålig vetenskaplig metod och tendensiösa slutsatser.

Några av dessa beslut som MUCF har fattat har mött kraftig kritik när de blivit rättssak. Där har domstolarna underkänt underlaget, både myndighetens egna och det som producerats av MSB. Samtidigt har besluten mött tydligt gillande i kretsar som är negativ till muslimsk organisering överhuvudtaget i Sverige.

En ändrad relation

Forum anser att Demokrativillkorsutredningen i sig själv utgör men också speglar ett samhälle där tilliten mellan staten och civilsamhället är lägre än tidigare.

Bidragsgivningen är ett område men bara ett av flera i denna relation, vilket Forum menar är viktigt att se. Åtminstone följande områden är viktiga:

- Registrering, lagstiftning
Beslutet att upprätta ett register, sköts av Bolagsverket, för sk verkliga huvudmän i ideella föreningar.
- Att förebygga radikaliserings
Arbetet som leds av Centrum mot våldsbejakande extremism (CEV) där många olika åtgärder tas upp för att motverka att föreningar, trossamfund blir arenor för radikaliserings.
- Förbud mot viss organisering
Sverige har undertecknat en konvention om att motverka rasistisk organisering men har inte genomfört sådan lagstiftning och fått kritik för det, men diskussionen finns.
- Begränsning av demonstrationsfriheten
Den debatt som pågår om möjligheten utifrån nuvarande lagstiftning att begränsa rätten att demonstrera, framförallt för rasistiska, militanta organisationer.
- Förbud mot samröre
Förslag om att kriminalisera samröre för individer med terroristorganisationer.
- Debatt och hat
En allt mer högljudd debatt, där alltfler aktörer, också bland de som har officiella uppdrag, tar till mycket starka ord, personangrepp för att misskreditera olika typer av organisationer.
- Bidragsvillkor
De tre utredningar som redan nämnts ovan.

ii 7.4.5 Problem med nuvarande demokrativillkor avseende verksamheten

(refererande text i normal stil och Forums kommentarer i kursiverad stil)

Utredningens bedömning: Nuvarande demokrativillkor är inte enhetliga och tydliga och ger därför bristfälliga förutsättningar för en rättssäker och förutsägbar tillämpning.

Forum delar utredningens bedömning

7.4.6 Ett demokrativillkor som uttryckligen anger de ageranden som leder till vägrat bidrag

Utredningens bedömning: Ett demokrativillkor bör uttryckligen ange vilka ageranden som leder till vägrat bidrag.

Forum delar utredningens bedömning för att detta förhållningssätt, tillsammans med ändamålsenliga utredningsmetoder och vetenskaplig uppföljning, kan skapa förutsättningar för rättssäkerhet. Vi gör detta ställningstagande medvetna om att det finns utmaningar med att skapa en lista av agerande, dels gränsdragningsproblem, dels att det finns risk att missa viktiga handlingar. Men vi menar att fördelarna överväger och utmaningarna kan hanteras efter hand.

7.4.1 Behovet av demokrativillkor i bidragsgivningen

Utredningens bedömning: Det är nödvändigt att ställa demokrativillkor i bidragsgivningen till det civila samhället för att

1. förhindra stöd till verksamhet som är i strid med samhällets grundläggande värderingar,
2. försäkra att bidragsgivningen sker i enlighet med övergripande politiska målsättningar och
3. försvara bidragens legitimitet.

Forum delar denna bedömning

7.4.4 Demokrativillkor avseende organisationens verksamhet

Utredningens bedömning: Ett villkor som innebär att den bidragsmottagande organisationens verksamhet inte är i strid med samhällets grundläggande värderingar ska ställas för bidrag till det civila samhället.

Forum delar utredningens bedömning och betonar att denna negativa formulering, "inte är i strid med", möjliggör avgränsning av vilka handlingar som kan anses problematiska. Detta bidrar, som vi ser det, till förutsägbarhet och begriplighet i arbetet med villkoren.

8.1 Utredningens förslag till demokrativillkor

Utredningens förslag: Bidrag ska inte få lämnas till en organisation om den eller någon av dess företrädare, inom ramen för verksamheten,

1. utövar våld, tvång eller hot eller på annat otillbörligt sätt kränker den enskildes grundläggande fri- och rättigheter,
2. diskriminerar eller på annat sätt bryter mot principen om alla människors lika värde,
3. rättfärdigar, främjar eller uppmanar till sådana ageranden som anges i 1 eller 2, eller
4. motarbetar det demokratiska styrelseskicket.

Forum menar att detta demokrativillkor måste sammanvägas med det villkor som formulerats av Arvsfondsutredningen, så att staten inte beslutar om två villkor som skiljer sig åt principiellt och i praktiken.

iv Utomparlamentariska metoder är en del av civilsamhällets demokratiska arbete

"På s. 14 i vägledningen anges att organisationer som en konsekvens av demokrativillkoren inte får vara våldsamma, uppmana till våld. Diskriminera och inte heller motarbeta det demokratiska styrelseskicket. Detta delas av Forum. Men skrivningen: "Att hävda politiska åsikter genom våld eller andra utomparlamentariska metoder kan aldrig accepteras i ett demokratiskt samhälle." är för oss problematisk. Våld är en utomparlamentarisk metod som, bara i särskilda undantagsfall (civil olydnad, vilket behandlas i betänkandet) kan godtas, men det finns många andra utomparlamentariska metoder som definitivt inte är felaktiga: demonstrationer, manifestationer, namninsamlingar, debatter. Att på detta sätt dra alla utomparlamentariska metoder över en kam och säga att det "aldrig kan accepteras" blir fel. I princip all politisk aktion som görs utanför parlamentet är per definition utomparlamentarisk. I många beskrivningar som finns av begreppet anges de vanligaste metoderna som bland andra civilsamhället använder sig av. Det görs i en del beskrivningar en distinktion mellan sådana utomparlamentariska metoder som görs s.a.s. i konkurrens med parlamentariskt fattade beslut och sådana som görs för att istället ge den parlamentariska processen nödvändig input. Den första delen bör överhuvudtaget inte ifrågasättas, utan istället välkomnas i enlighet med signalen i inledningssidorna. Se tex detta citat: " Att människor fritt kommer samman kring olika frågor är också en central del i demokratin. I stor utsträckning är vår demokrati sprungen ur människors engagemang i olika sammanslutningar, föreningar eller organisationer." (s. 7)

Forum menar att här behöver texten ändras. Det måste vara tydligt att fredliga utomparlamentariska metoder istället för att "aldrig accepteras" måste välkomnas som naturliga delar av det som civilsamhället gör. Alternativet är att civilsamhället ska tystna och bara genomföra konkret hjälpverksamhet, och det tror Forum inte att varken utredningen eller regeringen avser att skicka som signal.

v Vägledningen till handläggare

De formuleringar som Forum främst skulle vilja se en förändring på är ett förtydligande kring vad som anses som "allmänt känt" (s. 18) i förhållande till uttalanden av inbjudna föreläsare samt ett förtydligande kring vad som avses med "idémassigt utbyte" (s. 25) i samverkan mellan organisationer betyder.

vi Föreningsfriheten och demokrativillkoret

7.3.5 Om behovet av att beakta föreningsfriheten i utformandet av demokrativillkor

"Utredningens bedömning: Ett villkor om att en organisations verksamhet inte får vara i strid med samhällets grundläggande värderingar kan inte ses som en inskränkning av föreningsfriheten."

Utredningen hävdar att bidrag som staten beslutar om inte är en rättighet utan ett uttryck för myndighetsbeslut av gynnande karaktär. Utifrån detta grundläggande ställningstagande dras flera viktiga slutsatser i betänkandet.

En sådan är att ett beslut om att nekas bidrag inte kan beskrivas som ett brott mot föreningsfriheten. Forum delar den bedömningen. Men vi vill samtidigt påpeka att beslutet att nekas bidrag enligt demokrativillkoren säger att föreningen inte lever i enlighet med demokratin idéer och samhällets grundläggande värderingar. Det utpekandet är mycket tungt att bära för ett förbund eller en förening och

kan innebära mycket stora svårigheter att säkra finansiering och samverkan. Det kan de facto betyda att verksamheten blir svår eller omöjlig att bedriva.

Därför kräver alla sådana myndighetsbeslut, även om de formellt inte är begränsningar av föreningsfriheten, hög nivå av utredningskvalitet och rättssäkerhet för att säkerställa att beslut som i praktiken kan betyda stopp för verksamheten inte fattas på dålig grund. I den stund en vetenskaplig uppföljning av beslut hos myndigheter om denna typ av nekanden skulle göra gällande att det finns någon form av strukturell snedvridning, exempelvis att muslimska organisationer utsatts i högre utsträckning än andra och i högre utsträckning än vad underliggande fakta tillåter; så menar Forum att besluten sammantaget har begränsat föreningsfriheten.

Utredningen konstaterar att de allra flesta organisationer, såvitt känt, följer dessa villkor och att det handlar om ett litet fåtal organisationer som inte gör det. Detta konstaterande är viktigt för oss. Vi är beredda att underkasta oss detta system, vilket syns i ställningstagandet under 7.1.4. Dock menar vi att den allmänna presumtionen inte får bli att civilsamhället är en samhällssektor där bristande demokratiskt sinnelag råder. Tvärtom är civilsamhällets organisationer, precis som konstateras i betänkandet, avgörande för framväxten av och fortsättningen av den svenska demokratin.

vii 8.1.1 Organisationens och företrädarnas agerande

Begreppet "företrädare" bör enligt utredningen avse såväl en organisations legala företrädare som andra som på olika sätt företräder organisationen. Eftersom en organisation kan hållas ansvarig för företrädarnas agerande bör en organisation som vill erhålla statsbidrag utse sina företrädare med omsorg. Organisationen bör också informera företrädarna om vad som förväntas av dem i verksamheten med avseende på demokrativillkoret. Organisationen kan också överväga om det finns behov av utbildning för företrädarna i frågor som rör samhällets grundläggande värderingar.

Forum anser att förslaget till demokrativillkor inte kan läsas och förstås på allvar utan att skrivningarna om organisationens företrädare inbegrips. Definitionen av "företrädare" kan sammanfattas med: alla som har en utåtriktad roll i organisationen. Det gäller anställda, ideella och förtroendevalda på alla nivåer från förbund till lokalorganisation.

Även om utredningen fokuserar intresset till det som sker inom ramen för verksamheten, inklusive om en företrädare agerar representant på en annan organisations möte, så medger utredningen att det kan uppstå gränsdragningsproblem. När det gäller "personer som är centrala i en organisation" så anser utredningen att ansvaret måste ses i en "vidare bemärkelse". Frågan om vilka personer som anses som centrala i en organisation är oklar, menar Forum. Gäller det en ordförande i en region, i en lokalförening, eller bara nationellt? Vi utgår ifrån att det utredningen menar är att denna personkrets har ett ansvar var och när de än gör något. De är företrädare dygnet runt och i alla sammanhang.

Forum anser att det finns en risk att människor som kanske hade kunnat överväga att bli medlemmar, bli ideellt aktiva, förtroendevalda eller anställda i civilsamhällets organisationer istället väljer bort det, för att de upplever ansvaret som företrädare som för stort. Ett centralt mål i politiken för det civila samhället, beslutad av riksdagen, är att underlätta för människor att bli ideellt aktiva. Detta mål kan försvåras av företrädarskapet som det nu är beskrivet. Möjligheten för organisationerna att kunna arbeta inkluderande kan också försvåras genom utredningens förslag i denna del.

Forum anser att det finns en risk att skrivningarna om företrädare på ett oproportionerligt sätt kan komma att påverka organisationernas struktur. Exempelvis kan situationen uppstå att en företrädare i en

lokalförening begår en överträdelse av ett demokrativillkor. Om bedömningen är att överträdelsen är allvarlig så kanske uteslutning är en "adekvat" åtgärd. Dock är det inte ovanligt att riksorganisation inte har mandat, enligt stadgarna, att utesluta enskild medlem. Det kan vara en fråga som bara kan beslutas av lokalföreningen. Om lokalföreningen av något skäl inte vill besluta om uteslutning av individen och riksförbundet inte har mandat att göra det så uppstår en svår situation. För att undvika detta kanske riksförbundet börjar ta fram förslag om att ändra i sina stadgar. Då har utredningens förslag kommit att bli en mycket ingripande åtgärd. Därför menar vi att förslaget från utredningen bör justeras så att grundregeln är att en juridisk person har huvudansvaret för sitt agerande, ingen annan.

Men företrädarkretsen tar inte slut här. Utredningen skriver:

"Det kan t.ex. vara fråga om att organisationen anlitar en föreläsare eller bjuder in en talare vid en aktivitet som organisationen anordnar. En organisation måste enligt utredningen även anses ha ett ansvar för de personer som den ger ett sådant utrymme."

Utredningen menar att en föreläsare i normalfallet ska ses som företrädare. Bjuder organisationen in en föreläsare som sagt saker som bryter mot demokrativillkoret så är det samma sak som att en sas vanlig företrädare sagt saker som bryter mot villkoret. Forum menar att det är centralt för att det fria ordet inte ska begränsas omotiverat att det står mycket klart att det är tillåtet att bjuda in en föreläsare vars åsikter och uttalanden krockar med demokrativillkoren, om föreläsaren inte får stå oemotsagd.

viii Ansvar mellan paraplyorganisation och samarbetsorganisationer

Utredningen anlägger ytterligare ett perspektiv, nämligen ett ansvarsförhållande mellan organisationer som samarbetar. Utredningen skriver:

*"Samarbetsorganisationer, riksorganisationer och paraplyorganisationer
 För att en organisation ska anses uppfylla demokrativillkoret bör det enligt utredningen också krävas att organisationens samarbetsorganisationer uppfyller villkoret. Det innebär att en riksorganisation måste anses vara ansvarig för sina medlems- eller lokalföreningar liksom deras företrädare. Även en paraplyorganisation måste ställas till svars för situationer då deras samarbetsorganisationer agerar i strid med demokrativillkoret."*

Forum anser att utredningens förslag om att paraplyorganisationer ska ansvara för varandras företrädare är att gå ett steg för långt. Det riskerar att skapa en misstänksamhetskultur, där vi istället är vana vid tillit.

ix Samhällets grundläggande värderingar

Betänkandet pekar ut regeringsformens paragraf ett och två som källan för att klargöra vad som menas med samhällets grundläggande värderingar, sammanfattat;

Alla människors lika värde och den enskildes frihetssfär

Den enskildes välfärd

Hållbar utveckling

Demokratins idéer och den enskildes privat- och familjeliv

Delaktighet, jämlikhet, barns rätt och icke-diskriminering

Nationella minoriteter

Forum delar utredningens uppfattning att dessa värderingar är grundläggande för Sverige och en rimlig utgångspunkt för demokrativillkor:

Demokratins idéer

Att uttrycka kärnan i den i Sverige rådande synen på vad ett demokratiskt samhälle är, är meningen med uttrycket "demokratins idéer". De s.k. opinionsfriheterna, dvs. yttrande- och tryckfrihet, informationsfrihet, mötesfrihet, demonstrationsfrihet, föreningsfrihet samt religionsfrihet pekas ut som särskilt viktiga. Men också den enskildes integritet och samhällets välfärdssträvanden lyfts fram.

Forum delar utredningens bedömning att de ovan beskrivna delarna utgör demokratins idéer i Sverige.

7.4.7 Ett demokrativillkor som skyddar grundläggande värderingar i ett demokratiskt samhälle

Utredningens bedömning: Ett demokrativillkor för verksamheten bör utformas så att det skyddar grundläggande värderingar om respekt för alla människors lika värde, enskildas grundläggande fri- och rättigheter och det demokratiska styrelseskicket.

Forum delar utredningens bedömning. Nuvarande villkor har redan denna inriktning men är vagare och mer svårtillämpbart än det villkor som föreslås.

* 9.1.1 Demokrativillkor i statsbidragsförordningar

Utredningens förslag: Ett likalydande demokrativillkor för verksamheten införs i de statsbidragsförordningar som huvudsakligen riktar sig till det civila samhällets organisationer.

Forum anser att det är bra att det blir enhetligt i alla förordningar vilka villkor som gäller:

9.1.2 En särskild förordning om demokrativillkor för statlig bidragsgivning

Utredningens förslag: En särskild förordning om demokrativillkor införs som ska tillämpas vid statlig bidragsgivning till organisationer inom det civila samhället. Förordningen ska gälla när statsbidrag fördelas på annat sätt än med tillämpning av lag eller förordning.

Forum anser det vara naturligt att samma villkor gäller även om bidragsgivningen inte är förordningsreglerad.

*d 9.2 Demokrativillkor i kommuner och regioner

Utredningens bedömning: Det finns goda skäl för kommuner och regioner att utveckla tydliga och likalydande demokrativillkor.

Forum delar utredningens bedömning

10.3.4 Stöd för kommuner och regioner

Utredningens bedömning: Kommuner och regioner bör erbjudas stöd i tillämpningen av demokrativillkor och i arbetet med att utveckla ett förtydligat demokrativillkor.

Forum bedömer att det är sannolikt att många regioner och kommuner kommer att kopiera eller efterlikna de villkor som staten bestämmer sig för och då är det bra om också de kan få stöd. Vi delar dock inte utredningens bedömning att det inte finns behov för statligt finansierade utbildningar till det civila

samhällets organisationer gällande demokrativillkor. Villkoren är relativt ingripande i organisationernas rekrytering, organisering av företrädare samt gällande informationshantering om överträdelser och rimliga reaktioner på dem. Det gör att det finns ett behov av att kunna utbilda sig inom sektorn om dessa frågor. Och att skapa sådana utbildningar kostar pengar, även om de bara är fokuserade på att utbilda utbildare.

xii Diskriminering

Forum ställer sig naturligtvis bakom de sju diskrimineringsgrunderna men konstaterar att det, som utredningen poängterar, finns skäl att kunna göra undantag. Dessa undantag är svårtolkade och utgör därför en del av uppföljningen av praxis kring demokrativillkoren som fordrar särskilt intresse.

xiii 8.1.7 Särskilda skäl

Utredningens förslag: Om en organisation eller en företrädare för organisationen har agerat på ett sätt som strider mot demokrativillkoret får bidrag ändå lämnas till organisationen om det finns särskilda skäl för det. Vid den bedömningen ska särskilt beaktas om organisationen har tagit avstånd från agerandet och vidtagit adekvata åtgärder för att säkerställa att det inte upprepas.

Forum anser att det hade varit lättare att förhålla sig till särskilda skäl om utredningen hade kunnat ge någon slags tydligare guide kring överträdelsernas allvarlighet. Just överträdelsens allvarlighet anges som en viktig faktor, och så anges några exempel "främjande av terrorism eller utövande av våld med hatmotiv" (Betänkandet s 369). Om dessa överträdelser kan få etiketten "allvarliga ageranden", så borde det vara möjligt att skapa en nivåindelning, kanske med nivåerna; grov, normal, ringa (ungefär som misshandelsbrottet i brottsbalken). På detta sätt skulle organisationer enklare kunna avgöra vilken typ av reaktion som de borde göra för att undvika indraget bidrag. Och enkelhet och minskad administration är en viktig aspekt i politiken för det civila samhället.

xiv 11.5.1 Bestämmelser om återkallelse av beslut om bidrag

Utredningens förslag: Likalydande bestämmelser om återkallelse av beslut om bidrag införs i samtliga statsbidragsförordningar som avser bidragsgivning till det civila samhällets organisationer. Om en organisation som har beviljats bidrag inte längre uppfyller villkoren för bidraget ska den bidragsgivande myndigheten besluta att bidraget helt eller delvis inte ska betalas ut. Ett sådant beslut ska gälla omedelbart.

Forum delar bedömningen men anser att beroende på allvarlighetsgraden av överträdelsen bör myndigheter ta hänsyn till vilka konsekvenser nekad utbetalning av bidrag får:

12.5 Behöver överklagandebestämmelserna i statsbidragsförordningarna förändras?

Utredningens bedömning: Överklagandebestämmelserna i statsbidragsförordningarna bör förändras för att förbättra rättssäkerheten för de sökande organisationerna.

Forum delar utredningens bedömning.

12.6.2 Överklagande av beslut om ansökan om bidrag

Utredningens förslag: En bestämmelse om att beslut om avslag på en ansökan om bidrag får överklagas ska införas i de förordningar som reglerar bidrag som bedöms utgöra en civil rättighet.

Forum delar utredningens bedömning men kostnaderna för överklagandeinstituten måste tas ur annan budget än själva bidragsramen annars finns risk att rättssäkerheten som ges i och med överklagandemöjligheten kommer i motsättning till bidragsgivningen.

12.6.3 Överklagande av beslut att återkalla ett beslut om att bevilja bidrag

Utredningens förslag: En myndighets beslut att återkalla ett beslut om att bevilja bidrag ska få överklagas.

Forum delar bedömningen.

xv 8.1.8 Hur lång tid ska ett agerande i strid med demokrativillkoret beaktas?

Utredningen anser att det inte går att fastställa exakta tidsgränser för hur lång tid ett beslut om nekande enligt villkoret gäller.

Forum anser trots svårigheterna att en tidsgräns måste anges.

xvi 10.3.2 Uppdrag att stödja bidragsgivande myndigheter

Utredningens förslag: En myndighet ska få i uppdrag att stödja de bidragsgivande myndigheterna i tillämpningen av demokrativillkoret.

I uppdraget ska ingå att

1. ge kunskapsstöd i tillämpningen av demokrativillkoret,
2. utveckla stödmaterial om demokrativillkoret,
3. erbjuda utbildningar i frågor som rör bidragsgivning och
4. skapa en samverkansgrupp bestående av bidragsgivande myndigheter.

Forum menar att det är av yttersta vikt att tillämpningen av villkoren görs bra och rättssäkert. Det krävs tydliga regler kring hur utredningar bör bedrivas, vilken typ av bakgrundskunskap som används.

10.3.3 Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor ska ge stöd i tillämpningen av demokrativillkoret

Utredningens förslag: Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor ska få i uppdrag att stödja de bidragsgivande myndigheterna i tillämpningen av demokrativillkoret.

Forum hoppas att MUCF tar lärdom av de beslutsprocesser som de haft och skapar en förbättrad utredningsmetodik både för sig själva och i sin roll som stödjare till andra myndigheter.

8.2 Bevisbörda och beviskrav

Utredningens bedömning: Statliga bidrag till det civila samhällets organisationer ska betraktas som en förmån och den ansökande organisation ska därför visa att samtliga villkor för bidraget är uppfyllda.

Forum håller med om bedömningen men vill samtidigt lyfta betydelsen av en väl genomförd dialog mellan bidragsgivande myndighet och den organisation som utreds, samt att vid beslut om att neka eller begära återbetalning har myndigheten ett utredningsansvar.

Forum anser att det behövs ett förtydligande under avsnitt 5 i betänkandet. Granskning utifrån demokrativillkoret i vägledningen som utredningen har tagit fram. Vi skulle vilja att det tydligare beskrivs hur sociala medier ska användas som källa i en granskning. I vägledningens nuvarande form anser Forum att det är otydligt om myndigheten kan granska allt material från sociala medier där organisationen nämns exempelvis i en debatt eller endast inlägg/kommentarer som kommer från organisationen eller någon av dess företrädare.

Forum menar också att det tydligt bör framgå i vägledningen till handläggare att tips som inkommer ska lämnas utan åtgärd om de saknar tydliga källor och/eller konkretion. Det blir omöjligt för organisationer att försvara sig mot anklagelser om de är svepande och vaga. Det finns också anledning att överväga om det ska ställas krav på att den/de som lämnar denna typ av tips ska få vara anonyma. Vi menar att det skapar en orimlig situation om tipsarna får vara anonyma. Kanske att identiteten på den som lämnar tips inte bör publiceras, men myndigheten måste veta vem/vilka som lämnar tips.

xvii Två principer för demokrativillkor

Forum hoppas att de förslag som detta betänkande lägger, tillsammans med Arvsfondsutredningens förslag kan bli ett förslag om demokrativillkor som regeringen förelägger riksdagen. Principen i Arvsfondsutredningen är att kriteriet bygger på terrorlagstiftningen och på mänskliga rättigheter. Principen i Demokrativillkorsutredningen bygger istället på att peka ut ett antal handlingar som inte anses acceptabla. Vi menar att det inte är en bra situation om det beslutas om två olika principer. Går det att förena de två principerna? Annars anser vi att regeringen bör välja en princip som får gälla rakt över.

Och vi hoppas att det då också finns en del i regeringens förslag om detta som handlar om att använda de etablerade arenorna för dialog, dvs Överenskommelsen på den nationella nivån där kansliet NOD är en utmärkt resurs för att skapa strukturer för uppföljningen. Att bygga vidare på den partskonstruktionen skulle vara ett sätt för staten att vidmakthålla och stärka förtroendet mellan sårerna.

10.3.1 Ett behov av stöd och stärkt samverkan

Utredningens bedömning: De bidragsgivande myndigheterna har ett behov av stöd i tillämpningen av demokrativillkor. Samverkan mellan myndigheterna bör stärkas och utvecklas.

Forum delar utredningens bedömning för att det är väsentligt att ha flera aspekter på det löpande arbetet vilket kan säkras om samverkan utvecklas.