

Demokrativillkor för bidrag till civilsamhället - SOU 2019:35

Sammanfattning

Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) har beretts tillfälle att yttra sig över Betänkandet "Demokrativillkor för bidrag till civilsamhället" (SOU 2019:35). Betänkandet omfattar endast förslag för den statliga bidragsgivningen. Utredningen gavs inget uppdrag att ge förslag på demokrativillkor gällande kommuners och regioners bidragsgivning men har valt att ge rekommendationer. Kansliets förslag till remissvar beskriver förslaget till demokrativillkor för den statliga bidragsgivningen och förbundet synpunkter lämnas på förslag där rekommendationer har bäring på kommuner och regioner.

- SKL ställer sig positiv till förslaget om demokrativillkor i den statliga bidragsgivningen
- SKL anser att kommuner och regioner som väljer att utforma villkor för bidragsgivningen kan ta demokrativillkor som införs i den statliga bidragsgivningen i beaktande
- SKL anser att det är viktigt att kommuner och regioner utformar demokrativillkor utifrån lokala förutsättningar
- SKL anser att det ingår i uppdraget som medlemsorganisation att ge stöd till kommuners och regioners arbetet med samverkan med civilsamhället vilket också sker i dag
- SKL ser positivt på samverkan med MUCF kring demokrativillkor men anser att likalydande demokrativillkor inte kan utgöra begränsning för att erhålla stöd.

Förslag om demokrativillkor för bidrag till civilsamhället inom den statliga bidragsgivningen (kap 8)

Demokrativillkorsutredningen har haft i uppdrag att se över demokrativillkoren i statsbidragsförordningarna i syfte att säkerställa att bidragen fördelas till verksamheter som är förenliga med samhällets grundläggande värderingar såsom de formuleras i regeringsformen och i de internationella konventionerna om mänskliga rättigheter. Utredningen har därför lämnat förslag till ett förtydligt och enhetligt demokrativillkor för den statliga bidragsgivningen. Motivet för ett demokrativillkor är att förhindra att offentliga bidrag lämnas till verksamheter som strider mot samhällets grundläggande värderingar. Föreningsfrihet är en grundläggande rättighet i en demokrati och har starkt skydd i såväl regeringsformen som i konventioner som Sverige har skrivit under. Inskränkningar i föreningsfriheten kan endast ske med stöd av lag dock är

statliga bidrag till civilsamhället ett frivilligt åtagande och den organisation som inte uppfyller kraven för bidrag fräntas inte sin rätt att verka.

Staten fördelar enligt utredningens uppgifter årligen cirka 14 miljarder kronor till det civila samhället. Utredningen framhåller att det offentliga ska ha god ekonomisk hushållning med skattemedel och därför måste ställa krav i bidragsgivningen. Utredningen betonar också att myndigheter ska kunna försäkra sig om att bidrag inte ges till verksamhet som står i strid med grundläggande värderingar och principer och att det kan skada allmänhetens förtroende om bidrag ges till organisationer vars verksamhet står i strid med dessa.

Förslag till demokrativillkor (8.1)

Statliga bidrag fördelas av cirka 40 myndigheter och det finns idag cirka 80 förordningar för statlig bidragsgivning varav nära hälften har någon form av demokrativillkor. Det finns tre typer av demokrativillkor. Villkor ställs på att organisationen har ett syfte som är förenligt med demokratiska värderingar, är demokratiskt uppbyggda, eller i sin verksamhet respekterar demokratis idéer. Myndigheterna anser att de två första villkoren är oproblematiska att kontrollera och följa upp, men där det har funnits svårigheter att bedöma är villkor gällande organisationens verksamhet. Bland myndigheterna är det endast MUCF (Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor) som har beslutat om att avslå ansökningar och återkräva statsbidrag med anledning av att organisationens verksamhet inte bedömts uppfylla demokrativillkoren. Utredningen gör bedömningen att ändring av nuvarande demokrativillkor gällande organisationens syfte och demokratiska uppbyggnad inte behövs utan att förslag till demokrativillkor gäller organisationers verksamhet.

Utredningens förslag till demokrativillkor

Utredningens föreslag: att likalydande demokrativillkor för verksamheten införs i en särskild förordning för statlig bidragsgivning och i de statsbidragsförordningar som huvudsakligen riktar sig till det civila samhällets organisationer. Förslag till demokrativillkor är som följer:

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 och 2, eller
4. motarbetar det demokratiska styrelseskicket.

Utredningens förslag till demokrativillkor är utformat på så sätt att de uttryckligen anges vilka ageranden som leder till att bidrag inte får lämnas. Enligt utredningen bör en organisation ansvara för de ageranden som sker inom ramen för organisationens verksamhet.

Enskilda tillförsäkras ett antal grundläggande fri- och rättigheter genom 2 kap. regeringsformen och i internationella konventioner. Därav innehåller förslag till demokrativillkor en bestämmelse att bidrag inte ska kunna erhållas om det visar sig att det förekommer våld, tvång eller hot eller något som på annat otillbörligt sätt kränker den enskildes fri- och rättigheter. Principer om icke-diskriminering och alla människors lika värde tillhör de grundläggande fri- och rättigheterna. Utredningen anser därför att det är av vikt att det i ett demokrativillkor uttryckligen anges att överträdelse om principerna om icke-diskriminering och alla människors lika värde utesluter statligt stöd. Utredningens erfarenheter är att det förekommer allt oftare att en organisation eller dess företrädare understödjer, rättfärdigar, främjar eller uppmanar till våld, tvång eller hot eller andra kränkningar av enskildas grundläggande fri- och rättigheter. Utredningen föreslår därför att bidrag inte ska få lämnas till de organisationer som gör detta. Utredningen menar att staten måste försäkra sig om att statsbidrag inte används för att motarbeta det demokratiska styrelseskicket. Med det demokratiska styrelseskicket avses folkstyrelsens och rättsstatens principer och institutioner. Utredningen menar att en organisation som motarbetar dessa inte ska beviljas bidrag.

Utredningen föreslår också att likalydande bestämmelser om återkallelse av beslut om bidrag införs i samtliga statliga bidragsförordningar som avser bidragsgivning till det civila samhällets organisationer. Utredningen föreslår också att avslag och återkrav om bidrag ska vara överklagningsbart.

Demokrativillkoren föreslås införas i förordning för den statliga bidragsgivningen från 1 januari 2021.

SKL anser liksom utredningen att offentliga medel ska hanteras ansvarsfullt och att det finns stor risk att förtroendet för systemet minskar om bidrag ges till organisationer som inte uppfyller samhällets grundläggande värderingar genom att diskriminera eller på annat sätt bryta mot FN:s deklaration om mänskliga rättigheter.

Förbundets ställningstagande

- SKL ställer sig positiv till förslag om demokrativillkor i den statliga bidragsgivningen.

Demokrativillkor för kommuner och regioner (9.2)

Även inom kommuner och regioner är bidragsgivning och stöd till de civilsamhällets organisationer en frivillig verksamhet. Riktlinjer/policy för bidragsgivning beslutas politiskt av respektive kommun eller region och där kan demokrativillkor ingå.

Kommuner och regioner fördelar ca 6 miljarder (SCB) årligen i bidrag till organisationer inom civilsamhället. SKL genomförde tillsammans med Chalmers en undersökning 2017 om hur kommuner och regioner samarbetar med civilsamhället och i princip alla kommuner och regioner ger bidrag och stöd till civilsamhället. Kommuner och regioners bidragsgivning till civilsamhället skiljer sig från den statliga bidragsgivningen främst utifrån att bidrag endast ges till organisationer som är verksamma inom kommunen eller regionen och att det finns en närmare kontakt mellan civilsamhällets organisationer och kommunen/regionen än vad det finns inom den statliga bidragsgivningen. Beslut om riktlinjer och bidrag fattas också oftast av en politisk församling till skillnad mot att det inom den statliga bidragsgivning beslut framförallt tas av tjänstepersoner. Det finns inga enhetliga principer för vilka villkor som ska gälla för bidragsgivning i kommuner och regioner utan lokal kontext påverkar innehållet. Det är också vanligt att det inom en kommun/region kan skilja mellan villkor beroende på vilken verksamhet bidraget och stödet gäller. I stort sett alla kommuner och regioner ställer organisatoriska demokrativillkor för att dela ut bidrag och ge stöd. Kommuner och regioner har ofta en tät kontakt med civilsamhällets organisationer och för dialog om villkor och förutsättningar för att erhålla bidrag. Utredningen menar att de demokrativillkor som föreslås gälla för den statliga bidragsgivningen inte nödvändigtvis behöver tillämpas för den kommunala bidragsgivningen. Dock anser utredningen att det är av vikt att kommuner och regioner, som är en del av det offentliga, inte fördelar medel till organisationer som bedriver verksamheter som står i strid med samhällets grundläggande värderingar och därför bör utforma demokrativillkor för organisationers verksamhet för sin bidragsgivning.

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

SKL anser liksom utredningen att kommuner och regioner inte ska fördela medel till organisationer som bedriver verksamhet som står i strid med grundläggande värderingar. Dock skiljer kommuner och regioner sig stort från varandra i hur civilsamhället ser ut lokalt och vilka resurser som är möjliga att lägga ner på uppföljning och kontroll. SKL:s erfarenheter är att kommuner och regioner har en kontinuerlig dialog med civilsamhällets organisationer både vid nystart och när något är problematiskt för att undvika att medel ges till organisationer som inte uppfyller uppställda krav. I den undersökning som utredningen genomfört tillsammans med SKL visade det sig att demokrativillkor för vad som sker i verksamheten inte var vanligt förekommande och när de förekom var de svåra att följa upp och bedöma. SKL anser att i de fall när kommuner och regioner väljer att utforma villkor för bidragsgivning och stöd kan de villkor som införs inom den statliga bidragsgivningen tas i beaktande. Utredningen har inte haft i uppdrag att föreslå demokrativillkor för kommuner och regioner men har valt att lämna en rekommendation. Dock i och med den rekommendation som görs av utredningen så kommer det, om det införs

demokrativillkor för den statliga bidragsgivningen, till viss del även vara normerande för kommuners och regioners bidragsgivning och demokrativillkor. Speciellt kommer detta påverka demokrativillkor som gäller föreningar inom bland annat kulturområdet som erhåller bidrag från alla tre nivåerna och är beroende av bidrag från staten för att vara berättigad till bidrag från kommunen och/eller regionen. Utredningen har inte tagit fram någon konsekvensanalys utifrån vad rekommendationen innebär för hantering, kontroll och uppföljning för kommuner och regioner vid bidragsgivning.

Förbundets ställningstagande

- SKL anser att kommuner och regioner som väljer att utforma villkor för bidragsgivningen kan ta demokrativillkor som införs i den statliga bidragsgivningen i beaktande.
- SKL anser att det är viktigt att kommuner och regioner utformar demokrativillkor utifrån lokala förutsättningar.

Behov av stöd och samverkan (10.3)

Utredningen har i kontakter med bidragsgivande myndigheter erfarit om att de nuvarande demokrativillkoren är svåra att tolka och tillämpa. Flera myndigheter har framfört behov av en gemensam praxis för hantering och bedömning av demokrativillkor. Utredningen föreslår därför att:

En myndighet ska få i uppdrag att stödja de bidragsgivande myndigheterna i tillämpning av demokrativillkoret. I uppdraget ska ingå att

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

Utredningen föreslår att MUCF (Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällsfrågor) ska få i uppdrag att stödja de bidragsgivande myndigheterna i tillämpningen av demokrativillkoret.

Utredningen bedömer också att kommuner och regioner bör erbjudas stöd i tillämpningen av demokrativillkor och i arbetet med att utveckla ett förtydligt demokrativillkor. Stöd kan ske i form av utbildning och handledningsmaterial.

I utredningens kartläggning av hur kommuner och regioner hanterar demokrativillkor i bidragsgivningen så framgår att i princip alla kommuner och regioner har demokrativillkor och att hälften har demokrativillkor för hur verksamheten genomförs. Flera kommuner och regioner har tagit fram riktlinjer eller rutiner för granskning och kontroll av de demokrativillkor som ställs. Det kan finnas behov hos kommuner och regioner att utveckla ett förtydligt demokrativillkor och behov av stöd i ett sådant arbete kan förekomma. Utredningen menar att SKL kan utgöra ett sådant

stöd men menar också att MUCF i uppdraget att stödja statliga myndighet i bidragsgivningen även skulle kunna omfatta kommuner och regioner. Dock framhåller utredningen att stödet framförallt är användbart för kommuner och regioner om deras demokrativillkor är likalydande med statens.

SKL ser det som självklart att som medlemsorganisation ge stöd till kommuner och regioner i hur samarbetet med civilsamhället kan systematiseras och utvecklas. Att utdela bidrag till civilsamhället är ett frivilligt uppdrag till en för samhällets viktig verksamhet och det är centralt att det finns förtroende hos medborgarna för hanteringen av offentliga resurser. SKL vill dock betona att det är inte självklart att kommuner och regioners demokrativillkor kan vara likalydande med statens utan att det behöver tas hänsyn till lokal kontext, typ av verksamhet och form av bidrag.

SKL har redan i dag samarbete med MUCF i frågor som rör kommuners och regioners samarbete med civilsamhället.

Förbundets ställningstagande

SKL anser att det ingår i uppdraget som medlemsorganisation att ge stöd till kommuners och regioners arbetet med samverkan med civilsamhället vilket också sker i dag

SKL ser positivt på samverkan med MUCF kring demokrativillkor men anser att likalydande demokrativillkor inte kan utgöra begränsning för att erhålla stöd.

Sveriges Kommuner och Landsting

Anders Knape
Ordförande