

DOKUMENT			SIDA
Bilaga till Svenska kyrkans yttrande över Demokrativillkor för bidrag till civilsamhället SOU 2019:35			1 (5)
UPPRÄTTAT AV	DATUM	DOKUMENTBETECKNING	VERSION
Inga-Lena Arvidsson	2019-10-24	PM	slutlig

Kommentarer till Svenska kyrkans yttrande över betänkandet Demokrativillkor för bidrag till civilsamhället SOU 2019:35

Om betydelsen av tillit och delaktighet

Svenska kyrkan välkomnar utredningens intention att säkerställa en rättssäker, tydlig och enhetlig prövning av ansökningar om bidrag från allmänna medel. De demokratiska grundprinciperna och den demokratiska kulturen behöver värnas och ständigt återerövas. Det är också väsentligt att benämna den lägre grad av tillit som i dagsläget präglar såväl samhället som helhet som relationen mellan staten och delar av det civila samhället som en konsekvens av terrorhandlingar under 2000-talets inledning och uttryck för hot och hat mot utpekade grupper i samhället. Svenska kyrkan vill betona vikten av att värna och aktivt verka för en grundläggande tillit mellan olika sektorer i samhället.

De traditionella folkrörelserna och det civila samhällets övriga organisationer, också relativt nyetablerade sådana, bidrar till att det demokratiska samtalet och det demokratiska utrymmet upprätthålls. Liksom till att människor kan vara delaktiga och bidra till ett samhälle som hänger ihop. Det gäller inte bara ”medborgare”, som det står i inledningen av betänkandets sammanfattning (s. 19), utan vara och en som lever i Sverige. Människor som ännu inte är medborgare med rösträtt eller valbarhet, men som likväl bidrar till det demokratiska samhället och till en demokratisk kultur. En betydande andel av det civila samhällets organisationer är relativt nyetablerade i den svenska kontexten och representerar mångfalden i det svenska samhället. Många gånger är de ”unga” organisationerna i behov av introduktion och utbildning i den demokratiska föreningsmodellen och det svenska samhällets grundläggande värderingar. Det är väsentligt att dessa organisationer inbjuds att ingå i paraplyorganisationer och riksorganisationer för att på så sätt erbjudas deltagande i det gemensamma samhällslivet och samhällssamtalet. En delaktighet som i sig främjar den demokratiska kulturen.

För ett trossamfund som Svenska kyrkan är det viktigt att beskrivningarna och omnämmandet av den del av det civila samhället som utgörs av kyrkor och trossamfund präglas av förväntan på det bidrag som de kan och vill ge. Religiös tro ger människor redskap för livstolkning, som också inkluderar relationen till andra människor. Svenska kyrkan konstaterar att beskrivningen av islam inte sällan är bristfällig i den offentliga debatten. Detta är viktigt att förhålla sig till då religionsfriheten ska värnas. I många fall framställs islam utan nyanser och ibland på ett helt missvisande sätt. Detta är allvarligt, eftersom det snarare skapar hot och hat än bidrar till fredlig samexistens och social och andlig hållbarhet. Det är också viktigt att göra rättvisa åt den utveckling som sker inom de religiösa gemenskaperna och trossamfundens egen pågående bearbetning av den egna tron och traditionerna vad gäller värderingar och praxis.

Det kan även konstateras att regeringen förefaller ha en ambivalent och inte konsekvent inställning till trossamfundet som civilsamhällesaktörer. Regeringens förordning (2018:119) om statsbidrag till

DOKUMENT			SIDA
Bilaga till Svenska kyrkans yttrande över Demokrativillkor för bidrag till civilsamhället SOU 2019:35			2 (5)
UPPRÄTTAT AV	DATUM	DOKUMENTBETECKNING	VERSION
Inga-Lena Arvidsson	2019-10-24	PM	slutlig

ideella föreningar och stiftelser för att minska och motverka segregation, som ska finansiera civilsamhällets insatser inom satsningen, omfattar över huvud taget inte trossamfunden. Detta är mycket bekymmersamt, vilket Svenska kyrkan påtalat vid ett flertal tillfällen.

Vid sidan av sin religiösa verksamhet bedriver kyrkor och trossamfund även verksamhet av allmän social och kulturell karaktär. Det är väsentligt att den som gör bedömningen av bidragsansökningar har god kunskap om kyrkors och andra trossamfunds verksamhet liksom om gränsdragningar mot religionsfriheten. Kyrkornas verksamheter är öppna för alla och innebär ofta moment av gudstjänstkaraktär, som då alltid är frivilliga för var och en att delta i. Det är oroande när kommuner uppställer krav om att en förening ska vara politisk och/eller religiöst obunden för att få bidrag.

Utredningens förslag till demokrativillkor

Det föreslagna demokrativillkorets utformning som en uppräkningslista av handlingar som diskvalificerar en organisation från att erhålla statsbidrag torde, enligt Svenska kyrkans mening, ge bättre förutsättningar för tolkning och tillämpning. Inte desto mindre är det ett brett spann av handlingar som kan omfattas och bedömningar kommer även fortsättningsvis behöva göras. Det kommer även att finnas andra handlingar som också kan bedömas strida mot demokrativillkoret och som inte ryms i de föreslagna formuleringarna.

Om en organisation eller någon av dess företrädare utövar eller misstänks utöva våld, tvång eller hot är det handlingar som i många fall är att betrakta som brottsliga handlingar och som kan bli föremål för straffrättslig process. I en situation där en bidragsansökan avslås utifrån myndighetens kännedom om att handlingar av detta slag förekommit och där samtidigt en straffrättslig process pågår i frågan som rör en företrädare för en bidragssökande organisation är det väsentligt, precis som utredningen konstaterar, att hålla isär de båda processerna och strikt beakta den så kallade oskuldspresumtionen i Europakonventionen. Att i ett beslut i myndighetsutövning gällande statsbidrag hänvisa till att våld, tvång eller hot förekommit i en organisation samtidigt som rättslig process i frågan ännu inte är avgjord förutsätter att myndigheten har tillgång till egen information om de förhållanden som avses. Har man inte det riskerar man att bidra till ett misstänkliggörande av organisationen och dess företrädare.

Svenska kyrkan vänder sig mot alla sammanhang där kvinnor och andra grupper diskrimineras. Samtidigt vill vi påtala vikten av att de myndigheter som bedömer bidragsansökningar från kyrkor och trossamfund har god kännedom om trossamfundens inre liv och religionsfrihetens gränser. Det som från utsidan kan se ut som en tvingande skyldighet behöver inte nödvändigtvis vara det eller uppfattas som en sådan utifrån ett inifrån-perspektiv. Valet att till exempel bära en religiös symbol ska i stället ses i skenet av vars och ens rätt till religionsfrihet. Här krävs kunskaper och viss försiktighet i bedömningen från bidragsgivarens sida.

I betänkandets skrivningar kring fjärde punkten i demokrativillkoret, som handlar om att motarbeta det demokratiska styrelseskicket, betonas att ett sådant villkor inte kan ses som en begränsning av yttrandefriheten. Och att det i första hand handlar om vilka metoder en organisation använder sig av

DOKUMENT			SIDA
Bilaga till Svenska kyrkans yttrande över Demokrativillkor för bidrag till civilsamhället SOU 2019:35			3 (5)
UPPRÄTTAT AV	DATUM	DOKUMENTBETECKNING	VERSION
Inga-Lena Arvidsson	2019-10-24	PM	slutlig

för att driva opinion. Redan i direkt följande skrivningar i betänkandet (s. 366) ges konkreta exempel som visar på svårigheten i att göra bedömningar och gränsdragningar kring vilka metoder som inte självklart motarbetar det demokratiska styrelseskicket. Exemplet med att demonstrera mot utvisningar utanför flyktinganläggningar, som med utredningens ord *kan* vara acceptabelt, ser Svenska kyrkan och de flesta av människorättsorganisationerna i Sverige som ett självklart uttryck för den grundlagsskyddade yttrandefriheten, som *är* fullt ut acceptabelt så länge som en sådan demonstration inte tar till våldsamma metoder. Även i frågan om ”civil olydnad” konstaterar utredaren att det framöver kommer att behöva göras bedömningar från fall till fall. Genom att uppmana till aktiviteter av civil olydnad kan en organisation vilja påtala och belysa att det offentliga genom lagstiftning och praxis inte lever upp till grundläggande värderingar om till exempel alla människors lika värde.

Skälen till avslag på bidragsansökningar bygger ytterst på bedömningar och kan skifta liksom allvaret i de aktiviteter som ligger bakom. Oavsett om det handlar om årsmötesprotokoll, som inte är förhanden eller inte motsvarar efterfrågad kvalitet eller om uttalanden som kan betecknas som hets mot folkgrupp kan utfallet bli detsamma i form av uteblivet bidrag. Det är rimligt att tänka att det skulle finnas en nivåindelning av allvarligheten i olika överträdelse, som kan kopplas ihop med tillämpningen av demokrativillkoret och med åberopandet av särskilda skäl. En sådan ”allvarlighetstrappa” skulle kunna bidra till att ytterligare förstärka samsynen kring demokrativillkoret.

Om organisationers ansvar för enskilda företrädare

Att en enskild företrädarens handlingar ska kunna påverka en hel organisations möjlighet att få statsbidrag framstår för en så stor organisation som Svenska kyrkan som en oskäligt stor påverkan. Företrädare är enligt utredningen förtroendevalda, anställda och ideella medarbetare i olika roller, liksom uppdragstagare som anlitas av organisationen. Det betyder att riksorganisationer och paraplyorganisationer blir ansvariga för vad dessa företrädare gör och säger på riksnivå, regional och lokal nivå och i relation till internationella samarbetspartners. Om en företrädare gör något som kan bedömas strida mot demokrativillkoret måste organisationen ända till riksnivå ta tydligt avstånd från företrädarens agerande, för att undvika att förlora bidragsberättigandet. Det måste ifrågasättas om det önskvärt att totala organisationer riskerar att förlora bidrag till en i övrigt allmännyttig verksamhet på grund av att en enskild persons handlande i strid mot demokratiska grundvärderingar. Svenska kyrkan menar att det är en oproportionerlig konsekvens att en riksorganisation eller en paraplyorganisation exkluderas från statsbidrag på grund av agerandet av en enskild företrädare.

Vem som kan anses vara företrädare för en organisation är inte heller med självklarhet tydligt och avgränsningsbart. Många större civilsamhällesorganisationer är starkt decentraliserade och företrädarskapet kan ibland vara och upplevas som diffust. Ett företrädarskap kan också vara tillfälligt och temporärt. En företrädare kan på eget initiativ överträda sitt mandat och därigenom inte alls företräda organisationens syn. Även om en organisation utser sina företrädare med omsorg och låter dem genomgå relevant utbildning finns ändå alltid en risk att enskilda personer agerar på ett sätt som skulle kunna anses strida mot demokrativillkoret. Det är också relevant att ställa frågor kring vad som

DOKUMENT			SIDA
Bilaga till Svenska kyrkans yttrande över Demokrativillkor för bidrag till civilsamhället SOU 2019:35			4 (5)
UPPRÄTTAT AV	DATUM	DOKUMENTBETECKNING	VERSION
Inga-Lena Arvidsson	2019-10-24	PM	slutlig

ska anses vara ett privat sammanhang i relation till en organisations verksamhet. För någon som till exempel är företrädare för ett religiöst trossamfund kan det vara omöjligt att skilja mellan vad som är privat sfär och vad som är företräderskap för det egna trossamfundet utifrån förutsättningen att en människas religiösa övertygelse förkroppsligas i hela hennes liv och i hennes alla handlingar. En enskild företrädares handlingar eller ord och dess kopplingar till organisationens värdegrund blir därför ytterligare exempel på att bedömningar alltid behöver göras.

Svenska kyrkan menar även att betänkandets förslag när det gäller organisationers ”företrädare” riskerar att stänga ute från engagemang, därför att människor upplever företräderskapet alltför ansvarsfullt. Förslaget kan även bidra till en ”misstänksamhetens kultur”, då riksorganisationer och paraplyorganisationer kan komma att behöva löpande samla information om vad lokalorganisationer och deras företrädare företar sig. Det kan även innebära att vissa organisationer i civilsamhället bemöts med en högre grad av försiktighet från riks- och paraplyorganisationers sida. Konsekvensen kan i värsta fall bli att delar av civilsamhällets organisationer hamnar i ett utanförskap, som i sig strider mot såväl den målsättning för politiken för det civila samhället som handlar om att utveckla det civila samhällets möjligheter att göra människor delaktiga som mot principen om mångfald.

Om tidsgränser, utbildning av civilsamhällets organisationer och utvärdering av demokrativillkoret

Svenska kyrkan menar att det behöver finnas angivna tidsgränser för hur lång tid ett agerande i strid mot demokrativillkoret ska beaktas och hur långt tillbaka ett brott mot demokrativillkoret ska orsaka krav på återbetalning av bidrag. Förslaget om rätten för bidragsutbetalande myndigheter att återkalla redan beviljat bidrag och att återkräva redan utbetalt bidrag kan innebära att organisationer får stå till svars för handlingar som strider mot demokrativillkoret sedan lång tid tillbaka och där ett återbetalningskrav ger betydande effekter för den aktuella organisationens verksamhet. Beroende på allvarlighetsgraden i en organisations avvikelse från att efterleva demokrativillkoret och organisationens åtgärder för att förhindra att avsteget upprepas kan en organisation riskera uteblivet statsbidrag under en följd av år. Utredaren menar att det inte är möjligt att sätta upp några tidsgränser för hur länge en organisation kan nekas statsbidrag, men avsaknad av sådana tidsgränser skapar osäkerhet, påverkar organisationernas samlade verksamhet och motverkar principen om långsiktighet i regeringens politik för det civila samhället.

Svenska kyrkan menar att det är väsentligt att även civilsamhällets organisationer och dess företrädare på regelbunden basis får del av utbildningsinsatser finansierade av det offentliga kring rådande demokrativillkor och tillämpningen av dessa vid bidragshantering. Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor (MUCF) bör få i uppdrag att utbilda utbildare som står till förfogande för utbildningar arrangerade av det civila samhällets organisationer. Att ansvarig myndighet utbildar såväl bidragsbeviljande myndigheter som bidragsmottagande organisationer bidrar till en gemensam förståelse av innebörden i demokrativillkoret, delat ansvarstagande för att demokrativillkoret levs upp till och främjar ytterst tilliten till att allmänna medel går till rätt ändamål.

DOKUMENT			SIDA
Bilaga till Svenska kyrkans yttrande över Demokrativillkor för bidrag till civilsamhället SOU 2019:35			5 (5)
UPPRÄTTAT AV	DATUM	DOKUMENTBETECKNING	VERSION
Inga-Lena Arvidsson	2019-10-24	PM	slutlig

Svenska kyrkan menar att det är väsentligt att de utredningar som bidragsgivande myndighet gör kännetecknas av opartiskhet och hög kvalitet. Inte minst eftersom rättspraxis på området är begränsad och att MUCF:s avslagsbeslut i bidragsfrågor fram tills nu också inneburit ett antal överklagandeprocesser. Svenska kyrkan ser det som mycket positivt att MUCF inom ramen för sitt uppdrag att utgöra kunskapsstöd i tillämpningen av demokrativillkoret även får uppdraget att samverka med universitet och forskningsinstitutioner med särskild expertis vad gäller bidragsgivning, demokratifrågor och det civila samhället.

Svenska kyrkan föreslår att en utvärdering görs efter lämplig tidsperiod av tillämpningen av det nya demokrativillkoret och av tillämpningens konsekvenser för det civila samhällets organisationer. Detta för att säkerställa att det demokrativillkor som betänkandet föreslår de facto har bidragit till ett ”förtydligt, rättssäkert och enhetligt” demokrativillkor. I denna utvärdering bör representanter för civilsamhällets organisationer involveras.

Svenska kyrkan noterar att ett förtydligt demokrativillkor för beviljande av bidrag till civilsamhällets organisationer, däribland kyrkor och trossamfund, bereds i en tid när FN-organ och oberoende människorättsliga organisationer, återkommande, sedan flera år, rapporterar om konsekvenserna av ett alltmer åtstramat demokratiskt utrymme för det civila samhällets organisationer i länder världen över och även inom Europa. Svenska kyrkan menar att i en sådan samhällskontext bör det rättsliga systemet vara en garant för att inte inflytande genom politisk makt går före rätt och skyldigheten att underställa sig de människorättsliga åtagandena. Denna reflektion aktualiseras av betänkandets upprepade skrivningar om väsentligheten av att även kommuner och regioner utvecklar tydliga och likalydande demokrativillkor för sin bidragsgivning (sid.386f). Svenska kyrkan ser, trots betänkandets önskan om att kommuner och regioner ställer likalydande demokrativillkor som i den statliga bidragsgivningen, en risk för divergerande tillämpning av demokrativillkor vid prövning av bidragsansökningar från civilsamhället. Utifrån detta aktualiseras frågan om ett förtydligt demokrativillkor för bidragsgivning snarare borde regleras via lag än via förordningar.