

## Demokrativillkor för bidrag till civilsamhället

Betänkande av Demokrativillkorsutredning (SOU 2019:35)

### Inledning

LSU tackar för möjligheten att inkomma med remissvar kring betänkandet från Demokrativillkorsutredningen. LSU har deltagit i expertgruppen för utredningen där vi löpande har kommunicerat vad vi instämmer med och inte, som i stort även presenteras i denna utredning på förslagen som finns. Vi har fokuserat våra synpunkter på förslagen under kapitlen 8 – 14. LSU:s alla kommentarer gäller både utredningen och vägledningen för handläggare. LSU:s medlemsorganisationer har varit delaktiga i framtagandet av detta remissvar.

### 8.1 Utredningens förslag till demokrativillkoren

Utredningen föreslår:

*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.*

LSU välkomnar ett enhetligt förslag på demokrativillkor som ovanstående lydelse ger med förutsättning att alla förordningar som reglerar statsbidrag till civilsamhället omfattas av lydelsen. Förslaget på kriterier är tydligt om vilka situationer som leder till att organisationen inte får bidrag.

Ett grundläggande problem som finns med Demokrativillkorsutredningens förslag är att det bara gäller civilsamhället och inte andra delar såsom näringslivet och upphandlingar. LSU har länge drivit för att det ska finnas ett tydligt demokrativillkor men anledningen till denna utredning bygger på misstro mot civilsamhället om att statens medel ges till extremism, terrorism och penningtvätt. LSU vill understryka att det inte finns ett enda fall då detta har hänt. Diskursen om allmänhetens ökade ifrågasättande om varför skattemedel ges till civilsamhällesorganisationer grundas inte i evidensbaserad vetenskap. Allmänheten är inte de som skriker högst på sociala medier utan snarare är allmänheten en del av folkrörelser och andra former av organisering i civilsamhället. Medan enskilda högljudda individer, ibland förtroendevalda politiker,

uppvaktas bemöts vi istället av en negativ särbehandling och misstänkliggörande som bygger på få individers uttalanden.

Denna utveckling är oroväckande och vi ser den ökade kontrollen och minskade tilliten som steg mot ett krympande demokratiskt utrymme snarare än skydd för demokratin. Det är inte civilsamhället som utgör problemet och vi anser att resurser har lagts på fel saker för att åtgärda de problem som utredningens grundar sig på. Det är den ideella sektorn som skapar demokrati och upprätthåller den, genom att bland annat vara ett granskande organ till statsmakterna men också i de egna organisationerna.

LSU vill understryka vikten av tydliga och skärpta demokrativillkor som vi välkomnar, men vi bekymrade över anledningen till utredningen och framförallt tillämpningen. LSU anser att statsförvaltningen ska följa de sex principerna för samverkan och tillämpa demokrativillkoren i enlighet med principerna om självständighet och oberoende, dialog, kvalitet, långsiktighet, öppenhet och insyn samt mångfald. Det ser vi inte är fallet nu såsom utredningen beskriver tillämpningen. Snarare ser vi att det finns en oförståelse över civilsamhällets komplexitet, demokratiska funktion och egna kontrollmekanismer.

### **8.1.1 Organisationens företrädares agerande**

Gränsdragningen mellan företrädares privata åsikter och åsikter å organisationens vägnar framgår inte. LSU anser att det är otydligt i utredningen när företrädare ska avgränsa tiden mellan privat och organisationen. Det framgår inte hur många nivåer i organisationen det gäller och hur många nivåer det kan ge konsekvenser på. Hur långt ansvaret sträcker sig är viktigt för civilsamhället att veta för att också kunna svara om frågor ställs. Det framgår inte heller hur lång tillbaka i tiden organisationen behöver granska sina tidigare företrädare. Mot bakgrund till ovanstående, anser LSU att utredningen och tillämpningen inte har tillräcklig förståelse om ideellt engagemang.

LSU anser att utredningen brister på erkännande av civilsamhällets kompetenser att skapa utveckling för individer. I utredningsförslaget kan det tolkas att företrädares tidigare uttalande som privatperson skulle kunna påverka organisationens ekonomiska möjligheter. Vidare, anser LSU att individer kan utvecklas och att civilsamhället har en viktig demokratiseringsroll av individer i samhället genom att låta dem engagera sig i demokratiska sammanhang istället för antidemokratiska. Ett exempel på detta är bland annat LSU:s medlemsorganisation Unga KRIS.

LSU anser därför att utredningsförslaget saknar konsekvensanalys utifrån ett civilsamhällsperspektiv. Tillämpningen skulle kräva enormt mycket resurser från organisationer att ständigt granska alla engagerade i organisationen över tid och framåt.

I utredningens beskrivning av föreläsares agerande, anser vi att det är positivt att utredaren lyfter möjligheten av debatt och kritiska upplägg. Däremot anser LSU att det saknas hänsyn till integritet, förlåtelse och återigen demokratisering för individer och organisationer. LSU tycker också att organisationer bara ska stå till svars för vad föreläsaren lyfter vid det tillfället och inte vad föreläsaren har gjort eller sagt i andra sammanhang.

### **8.1.2 Inom ramen för verksamheten**

LSU anser att denna del är motsägelsefull, godtycklig och det är oklart vad som gäller. Vi önskar ett förtydligande och ökad rättssäkerhet i bedömning.

### **8.1.3 Våld, tvång och hot**

LSU anser att utredningen saknar förståelse om självförsvar och civil olydnad som demokratisk metod. Vi ser att det kommer att bidra med en risk för självcensur i civilsamhället. Civil olydnad får inte heller begränsas i tolkning såsom utredningen beskriver. Som princip ska metoden vara demokratisk och civilsamhällesorganisationer avgör själva hur de ska agera i civil olydnad.

LSU ställer sig positiv till att utredningen lyfter barns utsatta situation och kränkningar av barn som en del av demokrativillkoret. Däremot saknas en analys om barns utsatthet på grund av åldersmaktsordning eftersom detta påverkar beroendeställning och utsatthet av kränkningar. LSU är kritisk till att utredningens analys kring barnrättsperspektivet inte är tillräcklig, särskilt när Barnkonventionen kommer att bli lag. Analysen saknar barns egna röster och makt för att barn att kunna föra sin egen talan i frågan.

### **8.1.4 Diskriminering och allas lika värde**

LSU välkomnar att allas lika värde och statens tydliga avståndstagande mot diskriminering lyfts i utredningen. Det är positivt att utredningen förtydligar innebörden av alla människors värde och framförallt avsnittets sista stycke;  
” En organisation som ger uttryck för åsikter som kan bedömas vara hets mot folkgrupp överträder uppenbart principen om alla människors lika värde och ska inte vara berättigade till bidrag.”

LSU anser att utredningens uttalande om jämställdhet är tydligt. LSU ser även positivt på att utredningen värnar särorganisering för alla minoritetsgrupper. LSU vill att det även ska gälla hela offentlig sektor eftersom det har förekommit exempel i kommuner, län och region då särorganiseringen har ifrågasatts. LSU anser att det är upp till medlemmarna att bestämma hur vi organiserar oss och inte staten.

### **8.1.5 Rättfärdiga, främja och uppmana**

LSU anser att detta inte ska gälla riksorganisationer eller paraplyorganisation.

Utredningen har inte sett till civilsamhällets olika organisationsformer och hur de fungerar. LSU välkomnar istället lydelsen i SOU 2018:70 "En Arvsfond i takt med tiden" där följande står i författningskommentarerna, på sida 332–333:

*I vertikala organisationsstrukturer förekommer normalt ett samarbete mellan riksförbund och enskilda lokalorganisationer varför de är att se som samarbetsorganisationer i förhållande till varandra. I fråga om en paraplyorganisation och dess medlemsorganisationer, som ofta har en mer lös relation än vad ett riksförbund har till sina lokalorganisationer, krävs det dock ett konkret samarbete dem emellan för att de ska ses som samarbetsorganisationer i förhållande till varandra.*

LSU föreslår att denna lydelse trumfar Demokrativillkorsutredningens förslag på tillämpning och att det även ska gälla riksorganisationer med ansvar för medlems- eller lokalföreningar för att respektera autonomi och undvika toppstyrning. Dessutom, civilsamhället och särskilt föreningsformen olika mekanismer för att säkerställa att organisationen är demokratisk. Om odemokratiska beteenden eller företeelser skulle uppstå i mönster och den eller de börda inte rättar sig efter tillsägning, behöver organisationen i slutändan själva välja att utesluta den/dem utan statens inblandning.

Utredningen har en snäv syn på samröre och gör skillnad på nationellt och internationellt samröre. LSU anser att det ska vara enhetligt och tolkningen av internationellt samröre ska även gälla nationell nivå. Det vill säga att samröre inte ska beaktas när en annan organisation agerar på ett visst sätt. Det behöver göras en ordentlig konsekvensanalys om hur det svenska biståndet kommer att påverkas.

Generellt, ser LSU en risk för stigmatisering och fördömande utan grund exempelvis genom att organisationer i ett samarbetsorgan ska behöva ta avstånd så fort som möjligt när en anklagelse finns på någon av organisationerna i samarbetsorganet. Fördömandet sker då utan vidare granskning utan snarare bygger på rädsla för att ens egna organisation får ta konsekvenser. Det här berör särskilt marginaliserade grupper som oftast möter krav om att rättfärdiga sin existens.

LSU vill särskilt belysa att stycket gällande rättfärdigande bör ses över om hur detta kan påverka urfolk, nationella minoriteters rättigheter och minoriteter generellt. Det finns en risk att minoriteter behöver bevisa att deras kulturer inte är odemokratiska. Vi ser tendenser till att kultur i Sverige blir allt för homogen och att utrymmet för mångfald blir mindre. Det är en stor utmaning med vad majoriteten anser vara rättfärdigande eller om minoriteters rättigheter står i konflikt med rättigheter som främst skyddar majoriteten. Tillämpningen av demokrativillkoret måste på alla sätt och vis skydda minoriteter i samhället och tolkas i samråd med dess företrädare i civilsamhället.

### **8.1.6 Det demokratiska styrelseskicket**

LSU anser att detta kapitel är tydlig formulerad och viktig att det har tagits med i utredningen. Vi anser dock att civilsamhällesorganisationer får verka för att ändra vilka lagar de vill, även grundlagar. Det ska inte regleras av demokrativillkoret. På ämnet, i kapitel 7.4.7 om "Ett demokrativillkor som skyddar grundläggande värderingar i ett demokratiskt samhälle" framgår det att utomparlamentariska metoder inte är tillåtna. Det är viktigt att definiera vad utomparlamentarism innebär i denna kontext. Ibland kan det innebära civilsamhället och idén om ideell sektor. Det kan handla om manifestationer, demonstrationer, påverkansarbete, opinionsbildning, nätverk, föreningar, stiftelser och mycket mer. Vi tror inte att det är vad utredarna menar eftersom det skulle vara allvarligt. LSU önskar därför ett förtydligande.

### **8.1.7 Särskilda Skäl**

Detta avsnitt är väsentligt för civilsamhället. LSU vill uppmärksamma att det tar tid för organisationer att genomföra granskningar, vilket såklart behöver ske och görs redan men det måste finnas en hänsyn till tid. Vi ser positivt på att utredningen lyfter att upprepande agerande innebär exkludering. Detta ger tydlighet men däremot saknas tidsaspekt gällande särskilda skäls relevans och rimlighet.

LSU anser att alla organisationer måste få möjlighet att besvara anklagelser och med god tid genomföra granskningar med åtgärder i ens egna organisation. Vi noterar att det inte framgår en preskriptionstid och om demokrativillkoren kommer att gälla retroaktivt. Vi anser att särskilda skäl bör förtydligas och ge organisationer tid att hantera ärenden innan myndigheten fattar beslut om avslag. Varje civilsamhällesorganisation har sina mekanismer för att säkerställa demokrati. De mest grundläggande är årsmöten, ansvarsfrihet, val av nya förtroendevalda, visseblåsning, löpande granskningar och mer där till. Det behövs tid och tillit till civilsamhället att få vara just det vi är, demokratins granskare internt och externt.

### **8.1.8 Bevisbörda och beviskrav**

LSU anser att det saknas rimliga och stabila förväntningar på civilsamhället. Det bör förtydligas hur organisationer kan ha ett beviskrav utan att det skapas för mycket administration för organisationer. Tung byråkrati kommer att flytta ännu mer medel från verksamhet till administration. Utredningen lyfter inte upp myndigheters informationsansvar och utredningsansvar vilket är nödvändigt att belysa för rättssäkerhet och förväntningar i bemötande.

När en organisation som blir föremål för utredning, och med slutsats i positivt beslut, önskar LSU att det positiva beslutet även accepteras av andra myndigheter utan att nya utredningar genomförs.

### **9. Reglering av demokrativillkoret**

LSU välkomnar demokrativillkorens enhetlighet och accepterar lösningen även om vi ser att lagändring skulle tillgodose det på ett bättre sätt. Enhetligheten gäller civilsamhället, men LSU ser en brist på enhetligheten för samhället i stort. LSU vill att kommuner, regioner, media, akademi och näringsliv bör ingå som målgrupp för demokrativillkoret. Folkhögskolor som drivs av landsting och regioner ska ha samma krav och kontroll som folkhögskolor som skrivs av idéburna organisationer.

LSU föreslår en utredning om att demokrativillkoret bör utvidgas till lagen om stöd till partigrupper. Partier är en del av civilsamhället och vi anser att demokrativillkoret ska gälla för hela civilsamhället. Partier har en stor makt och central roll i demokratin. LSU anser därför att statens medel enbart får fördelas till demokratiska partier.

### **10.3.2 Ett behov av stöd och stärkt samverkan**

Kunskapsstödet bör utgå från samverkansprinciperna som tagit fram av NOD – Nationellt organ för dialog och samverkan. LSU anser att det är rimligt att Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor (MUCF) får detta uppdrag. I utredningens bedömning och formuleringar kan det tolkas som att MUCF kommer att bli en utslagsmyndighet. Det är inte önskvärt. LSU anser att MUCF inte ska ge stöd i avgörande av enskilda ärenden.

Utöver MUCF, bör det finnas en lösning vad gäller kompetens om svenska biståndsorganisationer. Generellt i utredningen saknas perspektiv från svenska

biståndsorganisationer. I statsförvaltningen har Sida störst kompetens vad gäller biståndsarbete, komplexiteten i demokratiserande arbete och svenska biståndsorganisationers verksamhet. LSU föreslår att Sida eller någon annan aktör med rätt kompetens får ett liknande uppdrag till det vi vill att MUCF ska få. Om MUCF breddar sin kompetens till att även omfatta biståndsarbete anser vi i LSU att det skulle innebära en glidning från myndighetens viktiga uppdrag för barn, ungdomar och civilsamhället.

Om MUCF ska få uppdraget att kunna kompetensutveckla andra myndigheter behöver uppdraget i första hand ta hänsyn till att stärka tilliten mellan stat och civilsamhället samt tilliten mellan stat och individ.

## **11. Återkallelse och återkrav**

LSU anser att det är viktigt att organisationer befrias från återbetalningsskyldighet genom särskilda skäl.

### **11.5.1 Bestämmelser om återkallelse av beslut om bidrag**

LSU håller inte med utredningens förslag att positiva beslut kan upphävas. Vi anser istället att upphävande av positiva beslut kan leda till tillitsproblem till myndigheter och motverka samarbetet med civilsamhället och offentliga sektorn. LSU anser även att bevisbördan faller på myndigheten i samband med återkrav. Därför bör stegen för handläggningen vara: informationsansvar, bevisbörda, beviskrav och utredningsskyldighet.

När det kommer till upphävande av beslut vill LSU att det ska finnas möjligheter för organisationer att kunna självgranska sig och därför är det viktigt att negativa beslut kan upphävas.

## **12. Överklagande**

LSU anser att civilsamhället bör ha möjlighet att kunna överklaga beslut gällande statsbidrag, projektbidrag och verksamhetsbidrag. Vi vill även lyfta att rättssäkerheten för civilsamhället inte är tillräcklig och behöver ses över.

### **12.5 Behöver överklagandebestämmelserna i statsbidragsförordningarna förändras?**

LSU håller med utredningens bedömning om att rättssäkerheten bör förbättras. LSU vill att staten hittar en lösning, i samverkan med civilsamhället, innan demokrativillkoren implementeras.

## 12.6.2 Överklagande av beslut om ansökan om bidrag

LSU instämmer med utredningen men anser att det inte ska gälla endast civilrätt. Bedömningen är godtycklig och istället bör det införas överklagandebestämmelser som utgår från Europakonventionen och unionsrätten. LSU anser att det bör finnas en generell överklagbarhet.

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

LSU anser att organisationer ska kunna överklaga ett återkallat beslut samt återbetalningsskyldigheten och återkrav. Genom generell överklagbarhet stärks rättssäkerhet och praxis. Värdet av att överklaga är större än nackdelarna såsom kostnader, särskilt i och med att det inte är många prövningar i praktiken. Utredningen lyfter inte heller här upp preskriptionstiden om beslut.

## 13.1 Ikraftträdelse

LSU tycker att det är för kort om tid för att förtydliga oklarheten i tillämpningen av demokrativillkoren och skapa en samstämmighet med SOU 2018:70 och SOU 2018:18.

### 14.1.1 Kostnader för berörda myndigheter

I utredningen står följande: *De ökade kostnaderna för att säkra kvaliteten i bidragsgivningen måste finansieras genom att volymen av utbetalade bidrag minskar något. Det kommer därför inte innebära några offentligfinansiella kostnader. Den sammanlagda omfördelningen från bidrag till förvaltningskostnader blir mycket marginell och ska vägas emot att legitimiteten för bidragsgivningen stärks.*

LSU anser att detta förslag på tillämpning är helt oacceptabelt. Det demokratiska utrymmet skulle krympa. Dessutom, vad som är marginellt för staten kan vara en stor del av finansieringen för organisationer. Grunder för utredningen är i sig ett övertramp på civilsamhället, och att sen föreslå nedskärningar av medel till civilsamhället är oansvarigt. Nedskärningen försvaras genom att civilsamhället är en risk utan att det egentligen finns något som gör civilsamhället mer riskfyllt än andra delar av samhället. Istället för att medel ska användas av civilsamhället för att främja demokrati varje dag så används då medel för att upptäcka risker som inte finns. LSU vill se starka demokrativillkor men återigen finns många oklarheter om hur väl tillämpningen av demokrativillkoren faktiskt kommer att värna civilsamhället och på så sätt demokratin. Vi ser att vissa av förslagen kommer att ha motsatseffekt. Vi ser även att denna negativa utveckling har börjat ske genom statsbudgeten som lades fram i år, vilket helt föregår civilsamhällets remissvar på utredningen. Barn- och ungdomsorganisationer har fått



minskade medel i sin helhet medan förvaltningsanslagen har ökat. Allt detta markerar vi starkt emot. Under inga omständigheter är det här acceptabelt.

LSU föreslår att regeringen sätter ett tak för hur mycket administrationen av att granska demokrativillkoret får kosta för myndigheterna och att inga medel som nu tilldelas civilsamhället får skäras ner till fördel för tillämpningen av demokrativillkoret. Det behöver antingen ske inom ramen för befintlig budget inom respektive myndighet eller ett ökat förvaltningsanslag från en annan budgetpost. Det skulle skydda både civilsamhällets verksamhet och myndigheternas uppdrag.

#### **14.1.2 Kostnader för ett uppdrag att stödja de bidragsgivande myndigheterna i tillämpningen av demokrativillkor**

LSU vill understryka att de medel som föreslår fördelas till myndigheterna, inte bör fördelas från statsbidraget till civilsamhället. Vi vill även upprepa att myndigheten eller myndigheterna som ansvarar för kunskapsstöd i tillämpningen av demokrativillkoren hos andra myndigheter inte får gå in i enskilda ärenden.

#### **14.1.3 Ekonomiska konsekvenser för domstolarna**

LSU vill upprepa att civilsamhället bör få en utökad rätt till att överklaga beslut. Rättssäkerheten är en legitim kostnad som behöver prioriteras. Vi instämmer att det behöver hanteras inom befintliga budgetramar som inte påverkar stödet till civilsamhället.

#### **14.2 Konsekvenser för det civila samhället**

I utredningen står följande: *Utredningen anser att ett förtydligat demokrativillkor kan få vissa konsekvenser för det civila samhället.*

LSU håller inte med om det. I vårt remissvar framgår några konsekvenser som kommer att uppstå, men det finns många fler. Antingen väljer utredningen att bortse från utmaningarna eller så behöver det genomföras en mer omfattande konsekvensanalys. Misstänkliggörande, ökad statlig kontroll, ökad administration för organisationer, minskade medel till ideella sektorn, minskad tillit mellan sektorerna, minskat tolkningsföreträde i vad demokrati är och inte för och mer som påverkar civilsamhället negativt behöver finnas med i analysen. Det påverkar i längden negativt på vår demokrati. Till motsats till vad utredningen beskriver, kommer detta inte att leda till ökad trygghet eftersom vi redan säkerställer vår egen trygghet för demokratin. Det måste finnas en annan tillämpning för det.

LSU tycker att det finns behov av offentligt finansierade utbildningsinsatser, som utredningen inte föreslår. Det handlar inte om att förstå demokrati eller samhällets grundläggande värderingar, för de har civilsamhället själv bidragit till att skapa. Utan det handlar om att förstå tillämpningen genom exempelvis samverkansprincipen dialog. Förslagsvis ansvarar NOD för detta samt granskar hur väl alla samverkansprinciperna följs av båda sektorerna.

Tillämpningen av demokrativillkoren saknar långsiktighet och är inte förutsägbart för civilsamhället. Det finns en stor risk för godtycklighet. Det är osäkert om hur tillämpningen påverkar den ideella vardagen. Värderingsförändringarna, oavsett från allmänhet eller partier i statsmakt, är en oro. Det är viktigt att Demokrativillkoren står stabila.

### **14.3 Konsekvenser för jämställdhet**

LSU välkomnar konsekvensanalysen. Dock ställer vi oss frågande till varför statsförvaltningen generellt inte inkluderar andra jämlikhetsaspekter i konsekvensanalyser för politiken. Barnperspektivet finns med i utredningen, men inte i den utsträckningen vi önskar. Ungdomsperspektivet är inte tydligt. Jämlikhet mellan könen är en dimension men det behöver finnas en intersektionell analys. Exempelvis, hur det påverkar olika åldrar, etniciteter, religioner, personer med funktionsnedsättning, minoriteter och mer.

### **14.4 Övriga konsekvenser**

LSU håller inte med om att tillämpningen kommer att bidra till bättre förutsättningar för långsiktig finansiering för civilsamhället. Samtidigt föreslår motsatsen. Långsiktigheten byggs upp genom faktiska budgetändringar, tillit mellan stat och civilsamhälle samt ett starkt försvar av demokrati i form av bland annat civilsamhällets verksamhet och tydligt demokrativillkor för statsbidragen.

Dessutom, att enbart erkänna civilsamhällets kompetens i integrationsarbete och som faktor för statens integrationspolitiska mål är förenklad bild av den mångfald av expertis, intressen och kunskap som civilsamhället har. Värdet och röstbärrollen påverkar all politik som finns i Sverige, EU och världen.

### **Avslutning**

LSU välkomnar demokrativillkoren men anser att tillämpningen behöver ytterligare beredning innan ikraftträdande.

---

Rosaline Marbinah, ordförande LSU  
Stockholm, 2019-10-31