



FORUM Idéburna
organisationer med
social inriktning



famna
idéburen
välfärd



2021-12-20
S2021/07063

Socialdepartementet
Diarienummer: S2021/07063

Remissvar på promemoria “Demokrativillkor för stöd ur Allmänna arvsfonden”

Forum – idéburna organisationer med social inriktning, Famna – riksorganisationen för idéburen välfärd, Fremia och Giva Sverige vill härmed lämna följande synpunkter på promemorian då vi representerar en mycket bred uppsättning av civilsamhällets organisationer i Sverige.

Forum - idéburna organisationer med social inriktning är en intresseorganisation för idéburna organisationer med social inriktning i Sverige. Forum verkar för ett samhälle där ett starkt ideellt engagemang och självständiga idéburna organisationer har goda förutsättningar att bidra till och utveckla vårt samhälle, demokrati och välfärd. Forum vill att civilsamhället ses som en central och värdefull del av samhällsutvecklingen. Bland Forums 38 medlemmar finns kvinno- och tjejjourer, Riksföreningen Sveriges Stadsmissioner, Svenska kyrkan, IOGT-NTO, Svenska Röda Korset och Rädda Barnen.

Famna är riksorganisationen för idéburen välfärd. Famna har för närvarande strax över 100 medlemmar, varav några av de största är Ersta diakoni, Röda Korset, Bräcke diakoni och Stockholms Sjukhem. Därutöver har Famna många andra välkända medlemmar och välrenommerade aktörer som länge erbjudit medborgare och medmänniskor sociala tjänster, kvalificerad vård, social omsorg och utbildning utan vinstsyfte.

Fremia är Sveriges största fristående arbetsgivarorganisation och företräder 5 600 medlemsorganisationer med tillsammans cirka 150 000 anställda. Medlemmarna är i huvudsak organisationer inom idéburen välfärd, civilsamhällesorganisationer samt kooperativa och värderingsstyrda företag. Spannet är stort: den vanligaste medlemmen har en anställd men bland våra medlemmar finns även några av Sveriges största arbetsgivare. Fremia förhandlar ett stort antal kollektivavtal med samtliga stora fackliga organisationer. Fremia bedriver också intressepolitiskt påverkansarbete för att utveckla de samhällsviktiga sektorer som våra medlemmar verkar i.

Giva Sverige är en branschförening som arbetar för tryggt givande. Våra närmare 170 medlemmar representerar en bredd av ideella organisationer med olika ändamål, av olika storlek och på olika platser i landet. Tillsammans samlade de in 9,2 miljarder kronor (2020) genom gåvor, bidrag och samarbeten från allmänheten, företag och organisationer. Giva Sverige arbetar med etisk, transparent och professionell styrning av ideella organisationer inom ramen för en omfattande Kvalitetskod. Medlemmar som uppfyllt Kvalitetskoden får använda märkningen ”Tryggt givande”.



Sammanfattning

Vi är i grunden positiva till införandet av demokrativillkor i offentlig bidragsgivning. Det är avgörande att verksamhet finansierad av skattemedel inte strider mot demokratins grundprinciper. Samtidigt är vi kritiska till att i detta skede implementera demokrativillkorsutredningens (SOU 2019:35) förslag för stöd ur Allmänna Arvsfonden. Vi ställer oss frågande till lämpligheten i att besluta om villkor som bygger på en utredning som inte ännu resulterat i någon proposition. Till detta anser vi att promemorian och dess förslag, som bygger på demokrativillkorsutredningen, inte tagit tillräcklig hänsyn till de risker som Forum och Famna m.fl. tidigare lyft i förhållande till demokrativillkorsutredningen. Vi tycker att det är allvarligt att promemorian inte tydligare redogör för, samt svarar på, dessa synpunkter. Vår förhoppning är vidare att regeringen framåt synkroniserar arbetet bättre och att samtliga remissinstansers synpunkter på demokrativillkorsutredningen beaktas innan nya utredningar tillsätts.

Slutligen vill vi också fästa uppmärksamheten på det faktum att associationsformen stiftelser i dagsläget utesluts av föreslagna demokrativillkor. Att inkludera även stiftelseformen i detta sammanhang vore därför ett sätt att förstärka hela sektorns arbete med arvsfondens målgrupper.

Allmänna synpunkter på införandet av demokrativillkor

Vi vill främja en utveckling som minskar risken för att pengar går till antidemokratiska aktörer och som hindrar att misstron ökar, men vi vill också att demokratin utvecklas och stärks. Vi tror att förslagen i grunden kan bidra till det. Samtidigt vänder vi oss mot de förslag som riskerar att få motsatt effekt. Hit hör exempelvis definitionen av företrädare, vilken riskerar att skapa en slags ändlös ansvarskedja som sträcker sig ifrån övergripande riksorganisationer till enskilda personer på lokal nivå. Vi befärar att detta skapar 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.

Våra särskilda synpunkter på S2021/07063

- **4.1 Ett demokrativillkor för Allmänna arvsfonden**

Vi ställer oss i grunden positiva till utredningens förslag. Tydliga kriterier för vad som kan anses vara en legitim organisation i det demokratiska civilsamhället har efterfrågats av sektorn, detta för att slippa godtycklighet och rättsosäkerhet, och för att antidemokratiska organisationer inte ska kunna ta del av allmänna skattemedel. Demokrativillkorsutredningen, som detta förslag utgår från, är en väl genomarbetad utredning. Med det sagt är det anmärkningsvärt att promemorian inte tydligare redogör för, samt svarar på, de synpunkter om risker som vi och andra delar av civilsamhället tidigare framfört, t.ex. i remissvar, mot exempelvis osäkerheterna i begreppet företrädare och riskerna för orimligt långa ansvarskedjor. Detta och andra farhågor anser vi kräver en grundligare hantering för att inte villkoren ska leda till begränsningar som i slutänden riskerar att skada demokratin istället för att stärka den.

- **4.2 Demokrativillkor införs för stöd ur Allmänna arvsfonden**

Vi noterar att förslaget på demokrativillkor i hög utsträckning grundar sig på demokrativillkorsutredningen (SOU 2019:35). Vi väljer därför att till stor del återupprepa de särskilda synpunkter som vi lyfte i samband med vårt remissvar till den utredningen.

Angående definitionen av företrädare

Vi anser att det system som promemorian 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. En sådan ansvarskedja, som i praktiken sträcker sig ifrån övergripande riksorganisationer till enskilda personer på lokal nivå i lokalorganisationer, ser vi kan bli allvarligt hämmande för demokratin. Vi är mycket oroade att detta ska skapa en kultur av misstro som gör det svårare för civilsamhällets organisationer att arbeta inkluderande. Risken att både individer och organisationer väljer bort samverkan och engagemang ökar, enligt vår bedömning. Vi anser därför att grundregeln ska vara att juridiska personer ansvarar för sina handlingar också gällande demokrativillkoren.

Angående villkor 1: *"utövar våld, tvång eller hot mot en person eller på annat sätt kränker någons grundläggande fri- och rättigheter"*

Vi anser att skrivningarna som likställer utomparlamentariska metoder med våldsanvändning i SOU 2019:35 och i vägledningen till handläggare som detta demokrativillkor grundar sig på är mycket problematiska. Hot och våld är aldrig acceptabelt, men utomparlamentariska metoder som civil olydnad, sittstrejker m.fl. är däremot naturliga delar av det civilsamhället gör och bör istället ses som väsentliga verktyg för civilsamhällets demokratiarbete. Det måste vara tydligt att fredliga utomparlamentariska metoder istället för att "aldrig accepteras" betraktas som naturliga delar av civilsamhället. Det är i ljuset av detta positivt att promemorian ändå erkänner att exempelvis civil olydnad är ett viktigt inslag i det demokratiska civilsamhällets verksamhet. Vi vill dock poängtera vikten av att regeringen säkerställer att implementeringen av villkoren inte innebär att organisationer nekas bidrag på grund av att man exempelvis uppmanat till demonstrationer, protester eller liknande utomparlamentariska aktioner.

Angående villkor 2: *"diskriminerar individer eller grupper eller på annat sätt bryter mot principen om alla människors lika värde"*

Inom civilsamhället har särorganisering varit en viktig strategi för att bidra med trygga rum och att arbeta för utökade rättigheter för exempelvis utsatta minoriteter i Sverige. Ett annat tydligt exempel på där separatistiska fora spelat en avgörande roll är inom kvinnorörelsen i kampen för jämställdhet. Det är därför positivt att utredningen klargör att särbehandling som har ett berättigat syfte inte bör medföra att en organisation utesluts från att beviljas stöd ur fonden.

Angående villkor 3: "försvarar, främjar eller uppmanar till sådana ageranden som anges i 1 eller 2"

Vi välkomnar att promemorian valt att byta ut begreppet *rättfärdiga* mot *försvara*. Det bidrar till ökad konkretion och minskar risken för tolkningssvårigheter då *rättfärdiga* är ett betydligt vidare begrepp än *försvara*. Samtidigt vill vi med kraft understryka det som utredningen själv konstaterar i förhållande till *våldsbejakande extremism* och *terrorhandlingar*, nämligen att det kan vara svårt att bedöma ageranden, i synnerhet när de sker i andra länder och i en annan politisk kontext än den svenska. Vi tror inte att det räcker med *viss försiktighet* i det avseendet utan att det krävs *mycket stor försiktighet*. Särskilt med hänsyn till att vad som är att betrakta som odemokratiska eller våldsbejakande organisationer ofta varierar över tid.

Angående villkor 4: "motarbetar det demokratiska styrelseskicket"

Som promemorian mycket riktigt understryker har civil olydnad utgjort ett historiskt och nutida viktigt verktyg för demokratiska organisationer som praktiserar icke-våld. Medborgarrättsrörelsen i USA och den indiska självständighetsrörelsen är två sådana exempel. Vi vill därför betona vikten av att bedömningen av huruvida ett lagbrott är att betrakta som ett motarbetande av det demokratiska styrelseskicket tar särskild hänsyn till att vissa brottsliga ageranden faktiskt kan anses förenliga med demokrativillkoret. Vi anser emellertid att promemorian inte är tillräckligt tydlig här. Exempel på brott är *"bötesbrottslighet som begås i syfte att föra en dialog"* och *"ageranden som uppenbart syftar till att bevara eller upprätta demokratiska värden"*. Vi menar att det lämnar stora tolkningssvårigheter.

Angående villkor 5: "Stöd ska inte heller få lämnas till en organisation om det framkommer att någon av dess samarbetsorganisationer, eller en företrädare för samarbetsorganisationen, agerar på ett sådant sätt som anges ovan"

Det är positivt att promemorian instämmer i att en organisation inte har samma insyn i en samarbetsorganisationens verksamhet som i sin egen och därmed kan få bibehålla sitt stöd givet att man markerar, tar avstånd ifrån eller avbryter samarbetet. Här vill vi påtala vikten av att en organisation får tid för att genomföra ett avståndstagande. Den absoluta majoriteten av civilsamhällets organisationer har inte anställda utan endast ideellt aktiva, vilket påverkar möjligheten för en organisation att samordna ett avståndstagande och sätta sig in i effekterna av ett avbrutet samarbete. Resursbegränsningen i sig kan också innebära att en organisation inte ens är medveten om att en samarbetsorganisation gjort något som man bör ta avstånd från.

Vi kritiserade tidigare demokrativillkorsutredningens syn på ansvarsförhållandet mellan paraply- och samarbetsorganisationer. I det avseendet ansåg vi att förslaget gick för långt och inte respekterade idéburna organisationers oberoende och självständighet. Därför är det glädjande att denna promemoria nu förtydligar att relationen mellan en paraplyorganisation (eller en branschorganisation) och dess medlemsorganisationer, är för svag för att för att parterna ska kunna definieras som samarbetsorganisationer; de kan därför heller inte hållas ansvariga för varandras verksamheter och företrädare.

Det är också bra att promemorian påtalar att den horisontella relationen mellan olika lokalorganisationer eller medlemsorganisationer generellt sett inte kan sägas vara av samarbetskaraktär och därmed vara skäl nog för att avslå bidrag. Däremot ställer vi oss fortsatt kritiska till att relationen mellan riksorganisationer och enskilda lokalorganisationer är av den arten att de ska kunna anses vara en och samma organisation.

- **4.3 Stöd ska ändå få lämnas om det finns särskilda skäl**

Det är positivt att promemorian är tydlig med att stöd ska kunna ges även om en organisation, dess företrädare eller samarbetsorganisationer agerat på ett sådant sätt som anges i den paragraf som reglerar demokrativillkoret, om särskilda skäl finns. Vi anser dock att det hade varit enklare att förhålla sig till särskilda skäl om utredningen hade kunnat ge tydligare riktlinjer för överträdelsernas grad av allvar. Just graden av allvar hos överträdelsen anges som en viktig faktor. Exempel som nämns är "främjande av terrorism eller utövande av våld med hatmotiv". Om dessa överträdelser kan få etiketten "allvarliga ageranden", så borde det vara möjligt att skapa en nivåindelning, kanske med nivåerna; grov, normal, ringa (att jämföra med t ex misshandelsbrottet i brottsbalken). På detta sätt skulle organisationer enklare kunna avgöra vilken typ av reaktion eller agerande som förväntas för att undvika indraget bidrag.

- **4.4 Hindrad utbetalning och återkrav**

Vi delar bedömningen att ett beslut om att inte betala ut stöd och om återkrav på grund av att mottagaren inte uppfyller demokrativillkoret ska kunna överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Vi anser att regleringen om återbetalning måste ta hänsyn till överträdelserna allvarlighetsgrad och att kostnaderna för överklagandeinstitutet ska tas utanför befintlig bidragsram. Vi vill även poängtera betydelsen av kvalitativa utredningar kring eventuella nekandebeslut. Detta är centralt för civilsamhällets tilltro till statsbidragssystemet och i förlängningen till staten.

Vi hoppas att Arvsfonden som en del i sin utredningsskyldighet för dialog med den organisation som anklagas för att bryta mot demokrativillkoret. Vidare måste den anklagade organisationen ges rimlig tid och möjlighet att bemöta de anklagelser som framförs. Därtill måste en bortre tidsgräns sättas för hur länge ett beslut om nekande gäller.

- **6.4 Konsekvenser för stödmottagande organisationer**

Vi delar inte bedömningen att konsekvenserna på sikt kommer att vara begränsade för stödsökande organisationer. Om en stödsökande organisation skulle nekas bidrag med hänvisning till demokrativillkoren skulle ett sådant beslut innebära att föreningen inte lever upp till demokratins idéer och samhällets grundläggande värderingar. Ett utpekande som blir mycket tungt att bära för ett förbund eller en förening, sannolikt långt utöver den ekonomiska betydelsen av ett uteblivit bidrag. Ett sådant beslut skulle kunna leda till stora svårigheter att säkra finansiering och samverkan även inom andra områden och för en lång tid framöver. Det kan de facto betyda att verksamheten blir svår eller omöjlig att bedriva. För även om bidrag är ett gynnande myndighetsbeslut och inte en rättighet, så kan det likväl få förödande konsekvenser för organisationer som bedriver sin verksamhet med bidrag som främsta inkomstkälla. Även en misstanke eller utredning om att en organisations verksamhet strider mot villkoren kan antas få allvarliga konsekvenser för den gängse bilden av en verksamhet. Något som understryker vikten av en rättssäker tillämpning av villkoren.

- **Om exkludering av associationsformen stiftelse**

Vi vill samtidigt påpeka att en viktig associationsform i civilsamhället är stiftelsen. Men principer om demokratiska beslutsformer och demokratisk uppbyggnad är inte tillämpliga på dessa. Om Arvsfonden strikt tillämpar föreslagna demokrativillkor skulle detta omöjliggöra för många aktörer att söka medel från Arvsfonden. Det innebär dock inte att de saknar demokratisk förankring eller att de inte kontrolleras. Tvärtom är ändamålsparagrafer och andra urkunder mycket svåra att förändra och den tillsyn som Länsstyrelserna utövar över stiftelserna torde vara en ganska effektiv garanti för att avarter eller missbruk inte kan förekomma. För att illustrera betydelsen av stiftelser i civilsamhället kan nämnas att av Famnas medlemmar har hela 41% denna associationsform. Myndigheter som under pandemin haft i uppdrag att underlätta för olika drabbade målgrupper, t.ex. våldsutsatta kvinnor och barn, har inte kunnat ge stöd till viktiga aktörer på området av den anledningen att stiftelser inte inkluderats. I Socialstyrelsens avslagsbeslut för Stiftelsen Unga Kvinnors Värn framgick det exempelvis att beslutet grundade sig på uppfattningen att stiftelser inte anses vara *”demokratiskt uppbyggda på det sätt som är en av förutsättningarna för att beviljas statsbidrag.”* Att inkludera även stiftelseformen i civilsamhällespolitiksammanhang är därför ett sätt att förstärka hela sektorns arbete med exempelvis sociala problem. Ett exempel på där detta gjorts finner vi i utredningen *”Idéburen välfärd”*, som regeringen haft för avsikt att ta fram en proposition för.

- **Behov av tydliggörande av vad som är adekvat empiri och inte**

Promemorian, liksom demokrativillkorsutredningen, skulle stärkas väsentligt om den innehöll mer precisa resonemang om vad som är att betrakta som adekvat empiri för ett bidragsbeslut. Det är olyckligt att sådana resonemang saknas då vi av erfarenhet vet att grundlösa och svepande anklagelser mot civilsamhällets organisationer är vanliga. I den vägledning till handläggare som demokrativillkorsutredningen tog fram fanns formuleringar så som *”allmänt känt”* i förhållande till uttalanden av inbjudna föreläsare samt *”idémässigt utbyte”* i samverkan mellan organisationer. Risken är mycket stor för att den typen av formuleringar bidrar till otydlighet och rättsosäkerhet i tillämpningen. I författningskommentaren till promemorian ser vi ytterligare ett exempel på skrivning som kan komma att skapa osäkerheter, det vill säga att bidrag ska kunna avslås om ett arrangemangs innehåll (exempelvis uttryckt genom en gästdeltagares anförande vid en konferens) går att koppla till demokrativillkoret och att agerandet motsvarar vad arrangören/organisationen borde haft anledning att förvänta sig mot bakgrund av *”lätt tillgänglig information”*. En sådan skrivning ställer mycket höga krav på den enskilda bidragshandläggaren och dess tolkning av vad som är att bedöma som lätt tillgänglig respektive adekvat och relevant information. Om en vetenskaplig uppföljning av nekande myndighetsbeslut skulle visa att det finns någon form av strukturell snedvridning, exempelvis att muslimska organisationer utsätts för granskning i högre utsträckning än andra och/eller drabbas av oproportionerligt hårda beslut, så menar vi att villkoren bidragit till att försvaga demokratin. Därför är det avgörande att regeringen säkerställer att tillämpningen av villkoren görs rättssäker. För det krävs tydliga regler om hur utredningar bör initieras, bedrivs och vilken typ av bakgrundskunskap som används och hur den ska värderas. Det saknas i nuvarande förslag.

- **Behov av tydliggörande om vägledning för handläggare**

Vi anser som påpekat ovan att vissa punkter i den vägledning för handläggare som togs fram i samband med demokrativillkorsutredningen behöver förtydligas för att stärka en rättssäker process. Mot bakgrund av detta önskar vi svar på om denna vägledning ska gälla också för tillämpningen av villkoren för stöd ur Allmänna Arvsfonden och i så fall hur regeringen avser ta tillvara på de synpunkter vi lämnat.

- **Behov av sektorsöverskridande uppföljning**

Som vi tidigare påpekat i förhållande till demokrativillkorsutredningen vill vi att regeringen använder de etablerade arenorna för dialog och systematisk uppföljning av villkorens effekter och konsekvenser. Förslagsvis ges Överenskommelsen på den nationella nivån, där kansliet NOD är en utmärkt resurs, förutsättningar att skapa strukturer för denna uppföljning. Att bygga vidare på den partskonstruktionen skulle vara ett sätt för staten att vidmakthålla och stärka förtroendet mellan sfärerna i tillämpningen av ett lika delar angeläget och krävande förfarande som demokrativillkor.

Stockholm, 2021-12-20



Maria Alsander
Kanslichef, Forum



Ulrika Stuart Hamilton
Generalsekreterare, Famna



Petter Skogar
VD, Fremia



Charlotte Rydh
Generalsekreterare, Giva Sverige