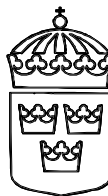


Kommittédirektiv



Demokrativillkoren i statlig bidragsgivning

**Dir.
2018:19**

Beslut vid regeringssammanträde den 8 mars 2018

Sammanfattning

En särskild utredare ska se över demokrativillkoren i statsbidragsförordningar och tillämpningen av dessa villkor. Syftet med översynen är att säkerställa att allmänna medel går till verksamheter som är förenliga med samhällets grundläggande värderingar såsom de formuleras i regeringsformen och i de internationella konventionerna om mänskliga rättigheter.

Utredaren ska bl.a.

- redovisa hur de demokrativillkor som finns i de förordningar som styr den statliga bidragsgivningen till civilsamhällets organisationer är utformade,
- göra en samlad analys av vilka svårigheter och utmaningar de ansvariga myndigheterna och det civila samhället har med dagens system, såväl vad gäller beslut om bidragsgivning utifrån demokrativillkoret som hur efterlevnaden av villkoret följs upp,
- föreslå ett förtydligt, rättssäkert och enhetligt demokrativillkor för den statliga bidragsgivningen med beaktande av föreningsfriheten,
- samverka med de bidragsutbetalande myndigheterna och företrädare för civilsamhällets organisationer i arbetet med att ta fram ett nytt tillämpbart demokrativillkor,
- analysera vilka delar av en bidragssökande organisations uppbyggnad och verksamhet som ska granskas i förhållande till demokrativillkoret och hur denna granskning bör genomföras, och

- föreslå nödvändiga författningsändringar.

Uppdraget ska redovisas senast den 20 juni 2019.

Bakgrund

Det civila samhället, dvs. den del av samhället, som är skild från staten, marknaden och det enskilda hushållet, där människor, grupper och organisationer agerar tillsammans för gemensamma intressen, är av central betydelse för demokratin och har flera viktiga funktioner. Det verkar som demokratiskola, röstbärare och opinionsbildare, skapar samhällsnyttig verksamhet inom olika sektorer och bidrar till gemenskap och tillit mellan människor. De övergripande målen för politiken för det civila samhället som regeringen angav i propositionen En politik för det civila samhället (prop. 2009/10:55, bet. 2009/10:KrU7, rskr. 2009/10:195) ligger fast. Det gör även de sex principer för uppföljning av politiken, som angavs i propositionen – självständighet och oberoende, dialog, kvalitet, långsiktighet, öppenhet och insyn samt mångfald.

Av regeringsformen framgår Sveriges syn på demokrati och mänskliga rättigheter. Där framgår av 1 kap. 2 § fjärde stycket att det allmänna ska verka för att demokratins idéer blir vägledande inom samhällets alla områden. Vidare anges i 2 kap. 1 § grundläggande fri- och rättigheter som var och en gentemot det allmänna är tillförsäkrade.

Vikten av respekten för demokratin framgår även av överenskommelsen om åtgärder mot terrorism som ingicks mellan Socialdemokraterna, Moderaterna, Miljöpartiet de gröna, Centerpartiet, Liberalerna och Kristdemokraterna den 7 juni 2017 samt av riksdagens tillkännagivanden Åtgärder för att göra samhället mer motståndskraftigt mot våldsbejakande extremism (betbet.2015/16:KU4, rskr. 2015/16:137) och Säkerställa att verksamheter som stöder våldsbejakande extremism inte tilldelas statliga eller kommunala medel (bet. 2016/17:KU23, rskr. 2016/17:294).

Demokrativillkoren i statsbidragsförordningar bör ses över

I dag betalas cirka 13 miljarder kronor ut till det civila samhället, bland annat efter beslut av ca 30 myndigheter med stöd av drygt 80 förordningar. I vissa fall delas statsbidragen ut av ideella organisationer som tilldelats förvaltningsuppgifter, t.ex. Folkbildningsrådet. I många statsbidragsförordningar finns som krav för bidrag att den sökande ska uppfylla vissa villkor som påminner om regeringsformens bestämmelser om demokrati (nedan kallat demokrativillkor).

I några fall har det ifrågasatts om skattemedel kan ha gått till organisationer där det finns omständigheter som kan tyda på att organisationens verksamhet inte är förenlig med samhällets grundläggande värderingar som de formuleras i grundlagen och i de internationella konventionerna om mänskliga rättigheter. Det finns även kritik från organisationer mot dagens system då tillämpningen av de befintliga demokrativillkoren inte alltid är transparent och rättssäker. Det ligger i både myndigheters och det civila samhällets intresse att offentliga medel inte hamnar hos organisationer som bedriver verksamheter som står i strid med samhällets grundläggande värderingar så som de formuleras i regeringsformen och i de internationella konventionerna om mänskliga rättigheter.

Statskontoret har i sin myndighetsanalys av Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor (U2017/03808/UF) lyft fram några problem med demokrativillkoret i de bidragsförordningar som riktar sig till det civila samhället. Ett problem är att de förordningar som styr bidragsgivningen delvis har olika formuleringar av de demokrativillkor som ställs. Vidare finns det förordningar som helt saknar demokrativillkor. Det finns även skillnader i tillämpning mellan olika myndigheter. Myndigheterna bedömer att de saknar tillräcklig vägledning för tolkningen av förordningarna och av hur långtgående deras granskning och kontroll av organisationerna ska vara, bl.a. eftersom rättspraxis på området är begränsad.

Det finns därför goda skäl att göra en översyn av demokrativillkoren i bidragsgivningen till civilsamhällets organisationer i syfte att skapa ett mer enhetligt, tydligt och tillämbart demokrativillkor i de förordningar som styr bidragsgivningen. Regeringen har påbörjat ett arbete inom området. En särskild utredare utreder statens stöd till trossamfunden (dir. 2016:62) och ska bl.a. föreslå ett förtydligt demokrativillkor som är i överensstämmelse med religionsfriheten. Vidare analyserar en särskild utredare vissa frågor som rör Allmänna arvsfondens verksamhet (dir. 2017:68). Utredaren ska bl.a. föreslå hur ett villkor kan utformas som säkerställer att enbart organisationer som i sin verksamhet respekterar värderingar som präglar ett demokratiskt samhälle kan få stöd.

Uppdraget

En analys av dagens system

Demokrativillkoren uttrycks i dag på olika sätt och kan ha olika innebörd i statsbidragsförordningar, jämför exempelvis förordningen (2008:62) om statsbidrag till verksamheter mot rasism och liknande former av intolerans, förordningen (2008:63) om statsbidrag till organisationer bildade på etnisk grund och förordningen (2015:565) om statsbidrag till verksamhet för demokratisk delaktighet genom lokala resurscenter. En analys behöver göras av hur demokrativillkoret uttrycks i de olika förordningarna, och vad det innebär, samt hur de olika myndigheterna som tillämpar bidragsförordningar arbetar med att säkerställa att demokrativillkoret följs. I arbetet är det angeläget att utredaren för en aktiv dialog med de ansvariga myndigheterna för att ta del av deras erfarenheter av tillämpningen av demokrativillkoret i beslutsfattandet och av hur de följer upp och kontrollerar verksamheten. Utredaren ska även undersöka hur samverkan och erfarenhetsutbyte går till mellan olika bidragsutbetalande myndigheter. Utredaren bör inom ramen för analysen även redovisa vad ett urval av civilsamhällets organisationer anser om nuvarande ordning.

Utredaren ska därför

- redovisa hur de demokrativillkor som finns i de förordningar som styr bidragsgivningen till civilsamhällets organisationer är utformade,
- göra en samlad analys av vilka svårigheter och utmaningar som myndigheterna har med dagens system, såväl vad gäller beslut om bidragsgivning utifrån demokrativillkoret som hur de följer upp efterlevnaden av villkoret,
- redovisa hur ett urval av civilsamhällets organisationer ser på nuvarande ordning, och
- kartlägga hur myndigheter samverkar i frågor om bidragsgivning.

Ett tydligt, rättssäkert och enhetligt demokrativillkor i samklang med grundläggande fri- och rättigheter

En organisation som bedriver en verksamhet som motverkar eller strider mot samhällets grundläggande värderingar, som alla människors lika värde, den enskilda människans frihet och värdighet, jämställdhet mellan könen eller principerna om det demokratiska styrelseskicket, ska inte finansieras med allmänna medel.

För att säkerställa detta bör det finnas ett, så långt som möjligt likalydande, särskilt villkor i de författningar som styr den statliga bidragsgivningen så att de ansvariga myndigheterna kan avslå en ansökan om de finner att en organisation agerar i strid mot samhällets grundläggande värderingar.

Det är viktigt att ett sådant villkor utformas så att det blir tydligt, både för den utbetalande myndigheten och för organisationerna, vad som ska granskas för att ett demokrativillkor ska vara uppfyllt och hur långgående en sådan granskning ska vara.

Det är grundläggande att regleringens utformning är förenlig med regeringsformens krav på saklighet och opartiskhet. Vid utformningen av demokrativillkoret måste även

föreningsfriheten beaktas enligt vad som följer av regeringsformen, den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen), Europadomstolens praxis och Sveriges övriga internationella åtaganden.

Utredaren ska vidare överväga om dagens bestämmelser för överklagande, återkrav och återbetalning behöver förändras för att främja rättssäkerheten. Utredaren ska även överväga om det finns behov av bestämmelser som gör det möjligt att stoppa utbetalningar av ett beviljat bidrag om det efter beslutet framkommer någon omständighet som gör att det kan ifrågasättas om sökanden uppfyller bidragsvillkoren.

Utredaren ska därför

- föreslå ett förtydligt, enhetligt och rättssäkert demokrativillkor för den statliga bidragsgivningen med beaktande av föreningsfriheten,
- analysera vilka delar av en bidragssökande organisations uppbyggnad och verksamhet som ska granskas i förhållande till demokrativillkoret och hur denna granskning ska genomföras,
- se över dagens bestämmelser för överklagande och återkrav av statsbidrag samt överväga om det finns behov av bestämmelser som gör det möjligt att inte betala ut ett beviljat bidrag, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Tillämpningen av demokrativillkoret bör underlättas

Det är av yttersta vikt att demokrativillkoret utformas inte bara så att det skapar förutsättningar för en saklig och rättssäker handläggning utan också så att myndigheternas tillämpning underlättas. Vidare bör ett nytt demokrativillkor inte leda till en ökad administrativ börda för vare sig myndigheter eller det civila samhället.

Utredaren bör därför överväga om det finns avgörande organisatoriska förutsättningar som bör beaktas hos de

myndigheter som betalar ut statsbidrag i syfte att uppnå en ökad rättssäkerhet i tillämpningen av villkoret. Utredaren bör även överväga hur samverkan och erfarenhetsutbyte mellan bidragsgivande myndigheter kan utvecklas. Utredaren bör också överväga om det finns behov av utbildning för de bidragsutbetalande myndigheterna för att säkerställa att de har de verktyg och förutsättningar som bedöms nödvändiga för att kunna tillämpa ett nytt demokrativillkor.

Utredaren ska samverka med såväl företrädare för civilsamhället som med de bidragsutbetalande myndigheterna om ett nytt tillämpbart demokrativillkor. Utredaren bör överväga om det krävs insatser för att öka förutsättningarna för organisationerna att kunna tillgodogöra sig innebörden av ett nytt demokrativillkor.

Utredaren ska därför

- samverka med de bidragsutbetalande myndigheterna och företrädare för civilsamhällets organisationer i arbetet med att ta fram ett nytt tillämpbart demokrativillkor,
- överväga om organisatoriska förändringar inom myndigheter kan bidra till att öka rättssäkerheten vid bidragsgivning,
- överväga hur samverkan och erfarenhetsutbyte mellan bidragsgivande myndigheter kan utvecklas för att underlätta tillämpningen av demokrativillkoret i bidragsgivningen, och
- överväga om det krävs särskild utbildning för de bidragsutbetalande myndigheterna eller för det civila samhället och i så fall föreslå sådan.

Möjligheten att involvera den kommunala sektorn i arbetet

En stor del av stödet till det civila samhällets organisationer kommer i dag från kommuner och landsting. Regeringen bör inte föreskriva på vilka grunder en kommun ska bevilja bidrag till det civila samhället, jämför. riksdagens tillkännagivande Förebyggande av våldsbejakande extremism (bet.

2016/17:KU23). Däremot är det viktigt att den kommunala sektorn får stöd och vägledning för bidragsgivningen. Utredaren ska därför inom ramen för sitt uppdrag anordna möten med representanter för kommunsektorn för att, utifrån iakttagelser som utredaren har gjort, diskutera hur man lokalt kan arbeta för att motverka att organisationer som inte verkar i enlighet med samhällets grundläggande värderingar ska få stöd. Utredaren ska även ta fram ett stödmaterial som kan användas både av statliga och kommunala förvaltningsmyndigheter som hanterar bidragsgivning.

Utredaren ska därför

- anordna möten med kommun- och landstingsföreträdare för att diskutera demokrativillkor i bidragsgivning, och
- ta fram ett stödmaterial om demokrativillkorsfrågor till statliga och kommunala förvaltningsmyndigheter.

Konsekvensbeskrivningar

Utredaren ska bedöma de offentligfinansiella och samhällsekonomiska kostnaderna samt konsekvenserna för det civila samhällets organisationer av de förslag som lämnas.

Om förslagen kan leda till kostnadsökningar för det allmänna ska utredaren även lämna förslag på finansiering. Dessutom ska utredaren analysera och redovisa vilka eventuella effekter förslagen får för jämställdheten mellan könen. Vidare ska utredaren redogöra för hur förslagen förhåller sig till de grundlagsskyddade opinionsfriheterna och Sveriges internationella åtaganden om mänskliga rättigheter.

Utredaren ska tillämpa kommittéförordningen (1998:1474) och förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning för att ange kostnadsberäkningar och andra konsekvensbeskrivningar.

Samråd och redovisning av uppdraget

Utredaren ska inom ramen för uppdraget samråda med relevanta myndigheter och kommuner samt med företrädare för det civila samhället. Utredaren ska särskilt samråda med den pågående utredningen En översyn av regelverket för Allmänna arvsfonden (S 2017:06).

Uppdraget ska redovisas senast den 20 juni 2019.

(Kulturdepartementet)