



UPPSALA  
UNIVERSITET

YTTRANDE

2021-11-09

UFV 2019/1841

UFV 2021/1842

Kulturdepartementet

## **Demokrativillkor för bidrag till civilsamhället (SOU 2019:35)**

## **Rätt mottagare Demokrativillkor och integritet (SOU 2021:66)**

Uppsala universitet har genom remiss anmodats yttra sig över rubricerade betänkanden. Universitetet vill anföra följande.

### **Inledande kommentar och sammanfattning**

Betänkandena SOU 2019:35 och SOU 2021:66 är omfattande och tar upp en lång rad betydelsefulla frågor som belyser det allmännas roll i förhållande till civilsamhället. Uppsala universitets yttrande fokuserar på utredningens förslag i relation till de grundprinciper som ligger till grund för utredningarna. En rad ottydigheter i betänkandet uppmärksammas i form av problemformuleringar.

Yttrandet belyser två problemområden i betänkandena. Yttrandet lyfter följaktligen fram två områden där universitetet menar att det finns behov av ytterligare analyser och tydliggöranden som berör de civila organisationernas roll i det svenska demokratiska systemet och rättsvetenskapliga resonemang.

Det första området, rättsliga grundfrågor, berör förhållandet mellan demokrati, föreningsfrihet och yttrandefrihet och organisationerna i civilsamhället och dessas berättigande till stöd från det allmänna. Universitetet anser att flera centrala begrepp, såsom demokrati och samhällets grundläggande värderingar är vagt definierade och svårtolkade, vilket riskerar att rättssäkerheten kan bli lidande.

Det andra området berör villkorat stöd till organisationerna i civilsamhället och vilka risker det finns med ett sådant upplägg.

Båda utredningarna föreslår ett införande av enhetliga demokrativillkor för att säkerställa att allmänna medel går till verksamheter som är förenliga med

samhällets grundläggande värderingar såsom de formulerats i regeringsformen och i internationella konventioner.

I yttrandet ges synpunkter på utredningarnas resonemang om och i så fall i vilken utsträckning grundlagsskyddade rätt- och friheter påverkas av införandet av de föreslagna formuleringarna av demokrativillkor i lagar och förordningar gällande bidrag till civilsamhället. Uppsala universitet tillstyrker behovet av viss målstyrning av stödverksamheten till det civila samhället men tillstyrker inte utformningen av de föreslagna demokrativillkoren och den föreslagna tolkningen av desamma.

Uppsala universitet menar att genom den föreslagna konkretiseringen av innebörden av begrepp som ”demokrati” och ”grundläggande samhälleliga värderingar” i förordningar och föreskrifter, riskerar förutsättningarna för förverkligandet av vissa fri- och rättigheter att inskränkas för de som inte delar majoritetens åsikter.

Begreppen ”demokratiska idéer” och ”människors lika värde” och även ”jämlighet”, och hur dessa ska värnas är av nödvändighet opreciserade i ett frihetligt demokratiskt samhälle, vilket innebär svårigheter för lika nödvändiga gränssättningar för vad som är tillåtet, accepterat och uppmuntrat. En alltför snäv tolkning riskerar att ha karaktär av en omfattande lära, samtidigt som en generös tolkningsram i själva verket innebär att inga begränsningar kan förekomma.

Uppsala universitet anser att det på grund av den inneboende obestämdheten i begrepp såsom ”demokrati”, ”jämlighet” och ”demokratiska värderingar” mm, men även termer som ”främja”, ”rättfärdiga”, ”uppmåna”, ”motarbeta”, ”att vara i strid med” mm, vars innehåll inte någonstans preciseras, lämnas ett alltför stort utrymme för skönsmässiga bedömningar när det gäller uppfyllandet av demokrativillkor.

Föreliggande yttrande fokuserar främst på de föreslagna demokrativillkoren i de båda utredningarna då dessa är grunden för de konsekvenser som sedan diskuteras i utredningen SOU 2021:66 avseende integritet. En av de centrala frågorna som Uppsala universitet har koncentrerat sig på är huruvida grundlagsskyddade rätt- och friheter påverkas eller ej av införandet av de föreslagna formuleringarna av demokrativillkor i lagar och förordningar gällande bidrag till civilsamhället.

## Grunderna för förslaget – problem och utmaningar

Grundprinciperna som utredningen ska förhålla sig till är knutna till att Sverige är en demokratisk rättsstat. Det demokratiska statskicket framgår av portalparagrafen RF 1:1. I paragrafen stadgas att all offentlig makt i Sverige utgår från folket samt att den svenska folkstyrelsen bygger på fri åsiktsbildning och på allmän och lika rösträtt. Den förverkligas genom ett representativt och parlamentariskt statskicket samt genom den kommunala självstyrelsen.

Efterlevnad av dessa grundläggande principer är den reella förutsättningen för att det representativa parlamentariska statskicket och även den kommunala självstyrelsen ska kunna representera folkets vilja. I utredningen SOU 2019:35

hänvisas till SOU 1975:75 Medborgerliga fri- och rättigheter, i vilken det underströks att demokratibegreppets betydelse inte är begränsad till formerna för styrelseskicket utan att ”demokratins idéer” bör göra sig gällande på alla samhällsområden. Detta talar för att vissa krav på organisationerna som erhåller stöd kan införas. Frågan är dock hur och på vilka grunder ett sådant stöd ska distribueras.

Med det civila samhället avses, enligt SOU 2019:35, den del av samhället, som är skild från staten, marknaden och det enskilda hushållet, där människor, grupper och organisationer agerar tillsammans för gemensamma intressen. Det betonas i båda utredningarna, SOU 2019:35 och 2021:66, att det civila samhället är av central betydelse för demokratin och att detsamma har flera viktiga funktioner. Det konstateras också att möjligheten för medborgarna att fritt kan gå samman, organisera sig och föra fram sina åsikter och intressen till de politiska beslutsfattarna är en förutsättning för en fungerande demokrati.

Uppsala universitet anser att det mot bakgrund av det ovan sagda är viktigt att det civila samhället avspeglar och omfattar människor från olika delar av befolkningen och att det civila samhällets oberoende samt att dess självständighet värnas. Det är, enligt Uppsala universitet, inte önskvärt att de ideella organisationerna förlorar sitt oberoende. Uppsala universitet tillstyrker att en viss målstyrning dock är önskvärd samt att krav på att de medel som fördelas går till verksamheter som de är avsedda för är viktigt. Det måste dock ställas i proportion till betydelsen av civilsamhällesorganisationernas självständighet och oberoende. I proposition 2009/10:55 lyftes att den statliga styrningen genom bidrag inte bör vara alltför omfattande samt att målsättningen för bidrag måste utformas med hänsyn till föreningslivets oberoende, vilket Uppsala universitet ställer sig bakom. För en liknande diskussion se universitetets tidigare remissyttrande gällande SOU 2018:18 Statens stöd till trossamfund i ett mångreligiöst Sverige.

Lagstiftarens motivering för ekonomiskt stöd till det civila samhället är att försäkra att de fri- och rättigheter som är oskiljbara från ett demokratiskt statskick främjas genom att det allmänna verkar aktivt för att de förverkligas. Att, neka bidrag på grund av en viss tolkning av föreningens efterlevnad av skiftande och odefinierade begrepp som ”demokratins idéer” och ”samhällets grundläggande värderingar”, innebär att aktivt avstå från att verka för att främja den enskildes reella möjlighet till delaktighet.

Syftet med de grundläggande rättigheterna i såväl RF som EKMR är ämnade att säkra ett öppet och frihetligt samhällets fortlevnad genom att garantera att olika värderingar och idéer om folkstyre ska kunna yttras, konfronteras och förhandlas utan rädsla för repressalier. Det finns en risk att de föreslagna demokrativillkoren begränsar medborgarnas frihet att uttrycka sina åsikter om samhället i synnerhet om tolkningen av vad som främjar eller motarbetar det demokratiska statskicket blir för snäv.

## Demokrativillkorens utformning

I dagsläget finns tre typer av demokrativillkor (SOU 2019:35, s. 20-23):

1) villkor på att organisationen har ett syfte som förenligt med de värderingar, som präglar ett demokratiskt samhälle, 2) att organisationen är demokratiskt

uppbyggd eller 3) att organisationerna i sin verksamhet respekterar demokratis idéer.

Förslaget på demokratikrav lyder som följer;

Bidrag ska vägras en organisation som: 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.

Ett problem med begrepp som ”demokrati” är att det inte finns någon tydlig definition av begreppen i nationell rätt. Att föra in ett begrepp av sådan komplex och omstridd karaktär i regleringstext är vanskligt. Odefinierade begrepp riskerar lämna utrymme för just den otydligheten och bristande enhetligheten som förslaget syftade att åtgärda genom att införa nya demokrativillkor.

Det finns en spänning i att neka det civila samhällets aktörer förutsättningar att verka genom att hänvisa till program- och målsättningsstadganden för samhällets verksamhet, där det allmänna åläggs att positivt verka för att skydda, främja och förverkliga bestämmelserna.

Man kan jämföra med utredningens redogörelse för paralleller med stödet till medier som fördelas enligt presstödsförordningen (1990:524) och mediestödsförordningen (2018:2053), där regeringen intog ståndpunkten att ett demokratikriterium för mediestöd inte bör införas, på basis av den principiella hållningen att det allmänna bör inte på förhand blanda sig i mediernas innehåll från värdegrundsperspektiv (SOU 2019:35, s. 379).

Precis som föreningslivet i många fall är beroende av det offentliga för dess existens, resonerade Presstödskommittén 2013 att ett demokratikrav för presstöd skulle innebära ett avsteg från tryckfrihetsförordningens andemening, då stödet ”har en avgörande betydelse för flera tidningar” och således skulle ett beslut om indraget stöd ”innebära att en tidning upphöra att utkomma. Kommittén menade vidare att det var viktigt att presstödet var ideologiskt neutralt och att det inte kan användas för repressiva angrepp mot enskilda artiklar eller utgivares ideologiska hållning. Antidemokratiska riktningar inom medierna bör enligt kommittén i stället motverkas inom den allmänna opinionsbildningen.” (ref i SOU 2019:35, s. 266-267).

Medieutredningen 2016 konstaterade däremot att, i likhet med ståndpunkten som kommer till uttryck i SOU 2019:35 angående bidrag till det civila samhället, att presstödet inte är en grundlagsskyddad rättighet. Medieutredningen menade vidare att staten inte borde förhålla sig neutral till budskap som uttrycker värderingar som har potential att främja normer och värdeförskjutningar som kan vara skadliga för demokrati (utan att termen ges någon bestämd och entydig definition). Liksom i SOU 2019:35 var tanken att den som inte uppfyller ett sådant demokratikriterium inte hindras i grundlagens mening från att utöva sin yttrande- och tryckfrihet. Regeringens synpunkt var att en sådan gränsdragning är formellt sett konstitutionellt riktig, men hade principiella invändningar mot att det allmänna i förhand skulle vara iblandad i mediernas innehåll från ett värdegrundsperspektiv. Uppsala universitet anser att liknande invändningar kan

göras angående de föreslagna demokratikriterierna i SOU 2019:35 och SOU 2021:66.

Det finns, enligt Uppsala universitet, med andra ord två problem med förslagen i utredningarna SOU 2019:35 och SOU 2021:66. Det ena är regeringsformens bestämmelser, såväl målsättningsstadganden och fri- och rättighetskapitlet, är till för att understödja det demokratiska statskicketets form samt att det får ett reellt innehåll, dvs praktiska möjligheter till förverkligande av en livaktig demokrati. Konsekvensen av att innebörden av begrepp som demokrati och grundläggande samhälleliga värderingar konkretiseras och införs i förordningar och föreskrifter, är att förutsättningarna för förverkligandet av vissa fri- och rättigheter, framför allt för de som inte delar majoritetens åsikter, riskerar att begränsas.

Det andra problemet är att definitionen och förståelsen av ”demokratiska idéer” och ”människors lika värde” eller även ”jämlighet”, och hur dessa ska värnas av nödvändighet är opreciserade i ett frihetligt demokratiskt samhälle. Det innebär svårigheter för lika nödvändiga gränssättningar för vad som är tillåtet, accepterat och uppmuntrat. En alltför snäv tolkning riskerar ha karaktär av en omfattande lära, emedan en generös tolkningsram i själva verket innebär att inga begränsningar kan förekomma. Risken med demokratikraven som föreslås införas i relevanta förordningar är att det i slutänden inte råder bot på sådant som hotar demokratin, samtidigt som de i själva verket inskränker den. Att det ställs krav på mottagare av bidrag från det allmänna som förhindrar att de används för att underminera demokratins institutioner är fullt godtagbart enligt demokratiska principer men i så fall ska det ske i enlighet med grundlagens uppställda krav.

Förhållandet mellan demokrati och fri- och rättigheter är i detta sammanhang viktigt. Begreppet ”demokratis idéer” definieras inte i SOU 1975:75, eller i den efterföljande propositionen (prop. 1975/76:209). I SOU 2019:35 betonas dock att sambandet mellan det demokratiska styrelseskicket och fri- och rättigheter är särskilt påtagligt i fråga om de s.k. opinionsfriheterna (yttrande- och tryckfrihet, informationsfrihet, mötesfrihet, demonstrationsfrihet, föreningsfrihet samt religionsfrihet). I RF 2 kap. 2, kompletteras de ovan nämnda positiva opinionsfriheter med s.k. negativa opinionsfriheter, vilka ska skydda mot tvång att ge till känna sin åskådning i politiskt, religiöst, kulturellt eller annat sådant hänseende och skydd mot tvång att delta i sammankomst för opinionsbildning eller att tillhöra vissa typer av sammanslutningar. De föreslagna demokrativillkorens betydelse för föreningsfriheten och yttrandefriheten utvecklas nedan.

Betänkandena i SOU 2019:35 och SOU 2021:66 är omfattande och komplexa. Viktiga rättsliga frågor såsom skyddet för grundläggande fri- och rättigheter, mänskliga rättigheter, normgivning, likabehandling och diskriminering samt styrning av statliga myndigheter tas upp på olika sätt i utredningen, men kopplas inte tillräckligt tydligt till fri- och rättigheter i såväl RF som EKMR. De rättsliga aspekterna avseende förslagens relation till fri- och rättigheter är vaga och bör ges ytterligare utrymme och analys. Förverkligandet av föreningsfriheten påverkas av andra fri- och rättigheter. Det är därför som grundläggande fri- och rättigheter i form av de politiska opinionsfriheterna regleras på det sätt som uttrycks i 2:1 § regeringsformen.

Paragrafen listar sex punkter: 1) yttrandefrihet,

3) informationsfrihet, 3) mötesfrihet, 4) demonstrationsfrihet, 5) föreningsfrihet och 6) religionsfrihet. Denna dimension av vår grundlag bör komma tydligare till uttryck i betänkandet. Den ger också föreningsfriheten ett ytterligare skydd genom grundlag som kan vara starkare än det som uttrycks genom artikel EKMR då Europakonventionen är svensk lag (med ett särskilt omnämnande i 2 kap. 19 § RF).

Frågan om grundläggande fri- och rättigheter och de mänskliga rättigheterna är idag oerhört komplex och mångfacetterad. Vad som anses falla inom det skyddade området för de olika rättigheterna varierar över tid men också mellan de olika rättighetskomplexen. För att kunna begränsa föreningsfriheten enligt RF finns det ett antal kriterier i RF 2:20-21 som måste uppfyllas. Liknande kriterier finns även i EKMR.

Frågan är om de föreslagna demokratikriterierna anses möta kraven på att en begränsning ska vara nödvändig i ett demokratiskt samhälle, ha ett legitimt ändamål samt vara proportionerlig. Uppsala universitet saknar även en diskussion kring hur demokrati och mänskliga rättigheter hänger samman (många demokratiteorier uppmärksammar just kopplingen mellan demokrati och mänskliga rättigheter, men alla ser inte på mänskliga rättigheter på samma sätt). Överlag behöver begreppen i denna del av lagförslaget förtydligas.

## Demokrativillkoren och föreningsfriheten

En grundläggande anledning till skapandet av nya demokrativillkor är att de nu gällande demokrativillkoren är otydligt formulerade och att det saknas vägledande förarbeten och praxis. Detta sammantaget gör att de nuvarande demokratikraven är svåra att tillämpa. Det ger dessutom de tillämpande myndigheterna stort utrymme för tolkning, vilket i sin tur ökar risken för godtycke och olikbehandling inte minst med tanke på det stora antalet myndigheter och organisationer som beslutar om bidrag. Risken är att de föreslagna demokrativillkoren leder till en alltför villkorad demokrati.

Uppsala universitet ifrågasätter om de nya villkoren är så tydliga att de läker bristen på tydlighet som har konstaterats i de nu gällande demokratikraven. Det är till exempel inte tydligt vad som avses med värderingar som präglar ett demokratiskt samhälle och vad som avses med demokratins ideér. Själva syftet med bestämmelserna i RF finns till just för att se till att alla ska ha lika goda möjligheter att utnyttja sina fri- och rättigheter och därmed aktivt förverkliga och bidra till folkstyret.

En av de principiella frågor som båda utredningarna ställer sig är om de föreslagna demokrativillkoren kan innebära en begränsning av föreningsfriheten besvaras i SOU 2019:35 och SOU 2021:66 med ett konstaterande om att varken föreningsfriheten eller någon annan fri- och rättighet aktualiseras med anledning av de föreslagna demokrativillkoren. Kärnan i utredningens argumentation för införandet av demokratikrav i förordningar som gäller bidrag till civilsamhället är att

”Föreskrifter om statliga bidrag till det civila samhällets organisationer får alltså som huvudregel anses vara av gynnande karaktär (...) Det är därmed inte en fråga om betungande, offentligrättsliga föreskrifter, varför normgivande organs beslut

om sådana föreskrifter inte omfattas av grundlagsskyddet i 2 kap. 1 § regeringsformen, vilket medför att införandet av demokrativillkoren faller inom ramen för regeringens restkompetens, dvs det område som regeringen kan besluta om utan inblandning av riksdagen. Villkor att för att erhålla statsbidrag kan således föreskrivas utan att det utgör en begränsning av var och ens frihet att sammansluta sig med andra för allmänna och enskilda syften” (SOU 2019:35, s. 324-325); ”Att som civilsamhällesorganisation få ta del av statliga bidrag är alltså inte en grundlagsskyddad rättighet” (SOU 2019:35, s. 329).

Utredningen konstaterar dock även att en stor del av föreningslivet i Sverige är beroende av att det tillförs offentliga medel för att överhuvudtaget verka. Beslutet att avslå en ansökan om bidrag eller att återkräva beviljat bidrag kan vara helt avgörande för ett flertal föreningar. Utredningen menar att oavsett sådana konsekvenser utgör inte ett nekande av bidrag till en förening som inte uppfyller demokrativillkoren ett hinder --i grundlagens mening-- för den att utöva sin föreningsfrihet. Uppsala universitet anser att argumentationen för denna slutsats är inte fullt adekvat.

Frågan om de föreslagna demokrativillkoren faller inom föreningsfrihetens skyddsområde är mer komplicerad än så. Enligt ordalydelsen i RF 2:1 p.5 innebär föreningsfriheten en frihet att sammansluta sig med andra för allmänna eller enskilda syften. Frågan som bör ställas är då om den föreslagna ändringen påverkar rättighetens skydds- och betydelseområde. Det kan och bör diskuteras mer ingående om stödet eller frånvaron av stöd påverkar möjligheten att sammansluta sig med andra. Uppsala universitet anser att rättighetens kärnområde inte torde påverkas men att den konkreta effekten av förslaget aktualiserar rättighetens betydelse- och tillämpningsområde, det vill säga, att individens möjligheter att faktiskt få sina rättigheter tillgodosedda påverkas.

I båda utredningarna konstateras att stödet är viktigt för föreningarnas och organisationernas möjligheter att bedriva verksamhet, vilket enligt Uppsala universitet talar för att föreningsfrihetens skyddsområde trots allt aktualiseras. Om så är fallet är nästa fråga att om de föreslagna demokrativillkoren är att anse som en begränsning. Denna bedömning grundar sig på 4 kriterier: skyddsområdet, sanktionen, syftet och effekten. De tre första kriterierna står att finna i förarbetena till rättighetskapitlet i regeringsformen och det tredje kriteriet har utvecklats i praxis. Skyddsområdet kräver att en bedömning görs om förslaget påverkar det skyddade området för föreningsfriheten, vilket det mot bakgrund av det ovan sagda åtminstone finns fog för att göra en utförligare bedömning av. Kriterierna som rör syftet och sanktionen är mer tveksamma. Det finns inget uttalat syfte att begränsa rättigheten i fråga. Det finns heller ingen sanktion förenat med förslaget i någon annan mening än ett uteblivet stöd. Det sista kriteriet, och kanske också det viktigaste kriteriet är effekten. Effekten av ett införande av demokratikriterier och de åtgärder som föreslås för att kunna efterse att demokratikraven efterföljs kan direkt påverka viljan att sluta sig samman i föreningar.

Kontrollen av en organisations uppgifter om medlemmar kan innebära att enskildas åsikter röjs trots att det är organisationen som granskas. Såsom också kommenteras i SOU 2021:66 skulle detta kunna innebära en tvångssituation, eftersom den enskilda individen inte råder över informationen som delas med det allmänna. Att en medlem ges möjlighet att utträda ur en förening innan ett

kontrollsystem införs läker inte denna allvarliga begränsning av fri- och rättighetsskyddet.

I fråga om förhållandet till föreningsfriheten bedömer utredningen att en kontroll av uppgifter om medlemmar i samband med en frivillig ansökan om bidrag inte är något som hindrar en förening från att verka, vilket enligt en snäv tolkning av ordalydelsen av framför allt RF 2:1 p 5 kanske kan vara korrekt men den faktiska möjligheten att skapa och vara medlem i en förening påverkas tveklöst av förslaget. Det påverkar i viss mån möjligheterna att bilda en ny förening, varför det inte går att instämma i utredningens slutsats att de föreslagna kontrollerna av de organisationer och den vida krets som är tänkta att utgöra företrädare för organisationerna inte utgör någon begränsning av föreningsfriheten.

Utredningen menar vidare att eftersom det är fråga om en ansökan på frivillig grund strider kontrollen inte mot den negativa opinionsfriheten. Uppsala universitet menar att frågan som bör ställas här är vem det är frivilligt för. Även om en ansökan görs av organisationen på frivillig basis är det inte något som behöver vara frivilligt för den enskilde och det är den enskildes fri-och rättigheter som påverkas. Om organisationen har en demokratiskt uppbyggd styrelse som fattar majoritetsbeslut är det inte den enskilde som har ensam bestämmanderätt om frågan att ansöka om stöd till organisationen. Icke desto mindre är det den enskildes personliga integritet som påverkas.

Som konstateras i SOU 2021:66 är en avgörande del av bedömningen om ett kontrollsystem kan anses få så långtgående effekter för enskildas vilja att engagera sig i civilsamhällesorganisationer att detta i sin tur innebär att föreningsfriheten och skyddet av åsiktsfriheten hotas särskilt med hänsyn till de delar som omfattas av regleringen om känsliga personuppgifter. Utredningens uppfattning är att det är osannolikt att en kontroll av uppgifter i en ansökan om stöd skulle få sådana långtgående konsekvenser att det i praktiken skulle innebära ett hot mot föreningsfriheten eller skyddet mot åsiktsfriheten.

Uppsala universitet ställer frågan hur och på vilka grunder som utredningen har kommit fram till denna slutsats. Utredningen konstaterar dessutom att vissa föreningar kan komma att avstå från att ansöka om stöd, vilket kan medföra att de får det svårare att utöva sin verksamhet. Att organisationerna därigenom skulle hindras från att ha någon verksamhet är en alltför långtgående slutsats enligt utredningen. Enligt utredningen skulle kontrollen i teorin även kunna innebära att vissa föreningar inte bildas, men antalet är i så fall så få att det inte kan ha någon betydelse vid bedömningen av systemets förenlighet med grundlag.

Uppsala universitet ställer sig även frågande till om antalet påverkade föreningar är av särskild betydelse för bedömningen om grundlagens regler är tillämpliga och ansluter sig inte till denna tolkning av regeringsformens fri-och rättigheter.

Vad gäller den negativa föreningsfriheten har Justitieombudsmannen uttalat kritik i ett beslut mot ett landsting som begärt in uppgifter om medlemmar i bidragstagande föreningar. I beslutet uttalades att ett krav på ingivande av en politisk eller religiös ungdomsorganisations medlemsmatrikel kan ses som exempel på ett avkrävande av uppgifter som röjer enskildas åsikter. Ett sådant krav kan ställas av legitima skäl, men förutsätter i så fall lagstiftning (JO 1974 s.604ff.). I utredningen SOU 2021:66 s. 179 betonas att slutsatserna i beslutet



ska läsas mot bakgrund av att rättighetsskyddet delvis var utformat på ett annat sätt än idag samt att rättighetsskyddet 1974 var annorlunda mot skyddet idag, vilket Uppsala universitet ställer sig bakom. I och med att fri- och rättighetsskyddet är mer utbrett och starkare idag än 1974, torde snarare tala för att JO:s bedömning står sig än idag. Lagkravet som JO uttalade sig om i beslutet från 1974 står sig än idag då det fortfarande finns uttalat i RF och även i EKMR.

Ett annat argument som båda utredningarna använder sig av för att konstatera att förslaget med demokrativillkor inte påverkar föreningsfriheten är att statliga bidrag till det civila samhället är att bedöma som en förmån och därför faller inom restkompetensen. Utredningen återkommer till frågan om den gynnande karaktären av statsbidrag i diskussionen om huruvida religionsfrihet överlappar med föreningsfrihet i vissa fall. Även i detta sammanhang konstateras att föreskrifter om statsbidrag inte omfattas av grundlagsskyddade fri- och rättigheter. Men frågan om den indirekta påverkan som innebär en de facto särbehandling lämnas tämligen outredd. Likadant blir svaret om begränsning av de negativa opinionsfriheterna, om vilka det stadgas i RF 2:2, vilka har ett absolut skydd och inte kan begränsas på annat sätt än genom ändring av grundlagen. Än en gång konstateras det att bestämmelsen inte skyddar den som ansöker om en förmån: ”Det är inte något tvång i regeringsformens mening, även om det kan hävdas att möjligheterna att bedriva en aktiv föreningsverksamhet är mindre utan stöd”.

Uppsala universitet anser att det förvisso stämmer att gynnande beslut är något tillhörande restkompetensen, men menar att det i det aktuella fallet enbart är ett jakande beslut om stöd som är gynnande. Förslaget i dess helhet är dock av så ingripande art så till vida att de föreslagna ändringarna bör göras i enlighet med de förutsättningar som krävs för att begränsa föreningsfriheten. Förslaget är att anse som ingripande med anledning av de åtgärder som avkrävs organisationen och dess vida krets av de som kan ses som företrädare, för att över huvud taget kunna söka bidraget.

Att förslaget är att anse som en begränsning av föreningsfriheten, föranleder att det måste befästas i lag i enlighet med de förutsättningar som finns stadgade i RF avseende begränsningar av föreningsfriheten. Bortsett från föreningsfriheten i RF måste även hänsyn tas till föreningsfriheten i EKMR och det lagkrav som stadgas däri för att begränsningar av rättigheten ifråga skall kunna ske. Lagstiftaren måste enligt både RF och EKMR visa när en inskränkning av föreningsfriheten är motiverad och regleringen begränsas till situationer där det verkligen är nödvändigt att staten ingriper. Det gör det också möjligt att göra en rimlig avvägning mellan statens behov av kontroll och organisationernas behov av integritet och självständighet, samtidigt som den praktiska tillämpningen underlättas.

Avseende lagkravet som finns i EKMR för att begränsa såväl föreningsfriheten som religionsfriheten bör sägas att det lagkravet inte är formellt, såtillvida att det inte är ett krav på att begränsningen måste ske i lag utan snarare innebär ett krav på tydlighet och förutsebarhet, vilket de föreslagna demokratikriterierna inte torde leva upp till då de öppnar upp för en vid tolkning som både kan göra omfattningen av rättigheten tämligen vid och det rakt motsatta.

Uppsala universitet menar vidare att även om de föreslagna kontrollerna av medlemmarna i en organisation som uppbär statligt bidrag inte skulle anses utgöra en begränsning av föreningsfriheten, så bör beslut om avslag på grund av lösare kriterier såsom ”främjande av demokratiska värderingar” kunna ses som en alltför stor begränsning av föreningsfriheten. Som stöd för detta resonemang kan det påpekas att utredningen SOU 2019:35 menar att det finns en risk att en kontroll av medlemmarna skulle kunna medföra att viljan att ansluta sig till en organisation minskar. Som svar på sin egen fråga jämför utredningen detta sakförhållande med det att ”även en förändring av andra villkor skulle kunna ha indirekt påverkan på föreningsfriheten”. Uppsala universitet menar att det är precis det som är den överhängande risken med de föreslagna demokrativillkoren.

Som självklart exempel på ageranden som motarbetar det demokratiska styrelseskicket anges i båda utredningarna att utöva terrorism eller att ekonomiskt eller på annat sätt stödja terroristorganisationer. Även i dessa till synes klara fall finns det en inbyggd svårighet i och med att begreppet terrorism kan tolkas på olika sätt. Detta går emellertid att råda bot på genom tydliga förarbeten och annan tydlig vägledning.

Som också nämns i SOU 2019:35 förekommer det att organisationer uppmanar till lagbrott som kan anses vara civil olydnad men som inte inbegriper våld. Utredningen konstaterar i denna del att sådana lagbrott typiskt sett ska anses vara ett motarbetande av det demokratiska styrelseskicket men att i undantagsfall kan sådana beteende anses vara förenliga med demokrativillkoret om syftet är att bevara eller upprätta demokratiska värden. Uppsala universitet konstaterar att det finns svårigheter med att bedöma vad detta innebär konkret, vilket öppnar upp för godtycklighet och svårigheter för tillämparen.

I SOU 2019:35 konstateras vidare att ageranden som inte innefattar våld, tvång eller hot, men som på annat otillbörligt sätt kränker enskildas grundläggande fri- och rättigheter bör enligt utredningens uppfattning vara diskvalificerande för bidrag.

Med uttrycket otillbörligt sätt avses, enligt utredningen, t.ex. att organisationen eller företrädaren vilseleder en person, dvs. förmedlar en oriktig uppfattning om något förhållande. Det kan t.ex. vara organisationer som sprider falska nyheter eller som ifrågasätter evidensbelagd vetenskap, såsom vaccinnmotståndare eller klimatförnekare. Här visas, enligt Uppsala universitet, problematiken med tillämpningen av de rekvisit som föreslås. Om otillbörlighetsrekvisitet kan tolkas så vitt så att det omfattar vaccinationsmotståndare och klimatförnekare påverkar det i allra högsta grad kärnan av åsiktsfriheten, yttrandefriheten och därmed själva grunden för det demokratiska samhället. En annan konsekvens kan vara att minoritetsuttrycken i de olika organisationerna minskar. Om villkoren utformas så att de inte tar hänsyn till minoritetsuttryck kan den därmed ytterligare begränsar rättigheter såsom exempelvis yttrandefriheten. Ett alltför starkt fokus på demokratikriterierna riskerar att drabba förverkligandet av andra rättigheter och de grupper som avsiktligt eller oavsiktligt verkar för odemokratiska värderingar. Begränsningen av rättigheter riskerar därmed att få oönskade och oproportionerliga effekter. Se även Uppsala universitets yttrande om Statens stöd till trossamfund i ett mångreligiöst Sverige (SOU 2018:18).

Vad gäller de frågor som rör demokrativillkoren och integritetsaspekterna som lyfts i SOU 2020:66 lämnar Uppsala universitet dessa förslag utan kommentar då förslagen i dessa delar bygger på införandet av demokrativillkor, som Uppsala universitet inte tillstyrker i sin helhet.