

Statliga medel - diskussionsunderlag

Introduktion

I beslut 47 från ICM beslutades att rörelsen ska ta emot bistånd för att stärka arbetet med mänskliga rättigheter. Detta ska ske med kravet att: "...-ensuring that acceptance of funds does not compromise the organisations independence, impartiality and credibility". Därmed kan man dra slutsatsen att det finns en medvetenhet i den internationella rörelsen om de potentiella riskerna med att ta emot statligt stöd. I FIN 21/004/2001 sammanfattas den policy som nu används i förhållande till HRE (Human Rights Education). De huvudsakliga riktlinjer som bör has i åtanke när man tar emot HRE-medel är följande:

- I** Maintenance of impartiality, independence and ability to manage the risks involved to AI's credibility in accepting government funding.
- II** A fair and proportional distribution of HRE funds across the movement.
- III** Proper integration of the project with country strategies
- IV** To sustain a consistent standard for HRE projects
- V** To coordinate the role larger sections play in assisting smaller sections / structures with development of projects and access of funding from government organisations.

Genom principerna och i dokumentet tydliggörs direkt och indirekt riskerna med att mottaga statliga medel. Tonvikt läggs specifikt på att fortsätta vara en oberoende organisation, samtidigt som större sektioner bör assistera i förvaltningen av mindre sektioner. Riktlinjerna tyder på att det existerar en stor vaksamhet i hur mottagandet av statliga medel får ske. Vidare anges i POL 61/001/2001 tre centrala principer för mottagandet av statliga medel (inte endast i förhållande till HRE). Dessa är följande:

Condition (i): the benefit, status or right is generally available, using the same criteria, to any NGO or philanthropic organization in the country;

Condition (ii): the denial or withdrawal of the benefit, status or right would not threaten the financial or operational viability of the section;

Condition (iii): the benefit, status or right comes without any conditions that relate to the scope, direction, focus or manner of AI's work.

Det tidigare nämnda temat är återkommande, vilket ses i de två sistnämnda paragraferna. Det vill säga att Amnestys självständighet och arbete inte får rubbas på grund av medlen som mottas. Denna tanke verkar också finnas rotad i den svenska sektionen, då man tidigare på medlemmarnas initiativ tagit avstånd från statliga medel. Internationellt har man mottagit statliga medel i större utsträckning, men möjligheterna är samtidigt begränsade av de tidigare nämnda riktlinjerna och andra regelverk.

Frågan om statliga medel har på senaste tiden aktualiserats igen. Tidigare under året fick den svenska sektionen en förfrågan från AI Zimbabwe som vill söka stöd från svenska ambassaden för ett HRE-projekt kring dödsstraff, jämställdhet, yttrandefrihet och ESK-rättigheter. Den svenska styrelsen har hittills haft en mer restriktiv hållning än en del andra delar av rörelsen och har krävt att svenska sektionen ska konsulteras så snart andra sektioner/strukturer vill söka pengar hos svenska aktörer.

Styrelsen står därför inför ett antal vägval och i det här underlaget resonerar vi om Amnestys eventuella mottagande av statliga medel utifrån tre frågeställningar:

1. Hur borde Amnesty förhålla sig till statliga medel? Vilka argument finns för respektive emot att AI ska ta emot statliga medel?
2. Bör svenska sektionen lyfta frågan igen internationellt och försöka förändra nuvarande beslut?
3. Kan svenska sektionen fortsätta att tillämpa en mer restriktiv inställning till statliga medel?

Vi driver inte en egen linje utan försöker problematisera olika aspekter och belysa olika perspektiv.

1. Vilka argument finns för respektive mot att AI ska ta emot statliga medel?

Vi har tittat på denna fråga genom att först lista ett antal fördelar som skulle kunna tillkomma hela organisationen och/eller den svenska sektionen. Därefter resonerar vi om möjliga nackdelar.

Fördelar för hela organisationen och för svenska sektionen

Ekonomiska fördelar

Bland fördelarna finns flera som handlar om att vi kan få möjlighet till bättre finanser, på flera

sätt:

1. Vi kan genom att ta emot statliga medel öka våra inkomster, och kan då genomföra aktiviteter som det annars inte finns resurser till. Även om vi begränsar statliga medel till HRE-området kan det frigöras resurser som vi kan satsa på andra delar av verksamheten.

2. Vi kan få tillgång till typer av inkomster som vi annars inte skulle få, och få fördelar som inte går att köpa. Det finns till exempel ingen möjlighet att köpa en TV-gala i SVT, men Amnesty har via Radiohjälpen fått just detta. Staten har (liksom även företag) helt enkelt tillgång till saker som annars är svåra att få tag på.

3. Vi kan diversifiera våra inkomster och därmed bli mindre sårbara. Idag är vi starkt beroende av några få inkomstkällor, och allra mest är vi beroende av våra medlemmar. Svenska sektionen skulle också kunna göra sig mindre beroende av en annan inkomstkälla som kan vara osäker på lång sikt: Postkodlotteriet.

En bättre fungerande organisation

Det finns också flera fördelar som gör att vi kan få en verksamhet som fungerar bättre internt, både i Sverige och internationellt:

4. Fattiga sektioner kan bli mer självständiga och ges möjlighet att växa. Idag är många mindre sektioner beroende av rika sektioner och IS, vilket gör att de kan uppfatta sig som styrda. (Om vi bör sträva efter att sektioner ska bli mer självständiga gentemot IS/den internationella rörelsen är förvisso inte självklart, men vi kan åtminstone se ett problem i att vissa sektioner är betydligt mindre självständiga än andra). Sannolikt skulle fattiga sektioner gärna använda statliga medel för att öka sin handlingsfrihet. Många av dessa sektioner har inte heller möjlighet att få in några större summor från lokala medlemmar, eftersom det ofta handlar om relativt fattiga länder. I Sverige har vi inte de här problemen, vilket gör att vi bör fråga oss om vi har rätt att förvägra dessa fattiga sektioner sin bästa möjlighet att växa. Ökad ekonomisk frihet kan också förbättra påverkansarbetet i Syd, vilket kan generera politiskt inflytande i länder vars nuvarande system inte alltid upprätthåller de mest grundläggande rättigheterna.

5. Vi kan undvika interna konflikter. Redan idag tar många sektioner emot statliga medel i större utsträckning än den svenska. Det är sannolikt svårt att få andra sektioner att gå med på att helt fasa ut statliga medel, och då kanske det är bättre att fortsätta på den inslagna vägen?

6. Vi kan stärka vårt varumärke, förenkla och förtydliga vårt budskap och vad vi står för, vilket inte bara är viktigt såväl internt som externt. Idag är det ganska svårt att förklara vår policy om statliga medel, bland annat eftersom vi ibland tar emot statliga medel (för HRE, från vissa aktörer, i viss mängd) men inte i andra fall. Likaså att vi ibland tar emot gåvor från företag men inte från stater, trots att vi kan kritisera båda dessa kategorier av givare. Dessutom finns det stora skillnader i vad vi i olika sammanhang säger om statliga medel, enligt den undersökning som IS genomförde här om året. Många i svenska sektionen, liksom internationellt, tror säkert att Amnesty inte tar emot statliga medel alls, trots att vi bevisligen gör det här och var i organisationen. Detta kan lösas genom att vi istället tar emot statliga

medel, men med försiktighet och tydliga guidelines, och då kan vi också ha ett tydligare budskap. Detta gör oss även mindre sårbara för extern kritik, till exempel från medier. Det faktum att vår nuvarande hållning är problematisk kan emellertid också ses som ett argument mot att ta emot statliga bidrag, vilket vi återkommer till nedan.

Externa fördelar

Den senaste punkten angränsar också till en rad fördelar som relaterar till det som sker externt, utanför organisationen, såväl som vårt eget påverkansarbete:

7. Kunskapen om oss och om MR-frågor blir större hos staten om de måste ta reda på vad vi gör med deras pengar. Delar av den offentliga sektorn, till exempel skolor, kan dessutom se Amnesty som mer seriösa partners om vi tar emot statliga medel. Detta kanske inte är en så tydlig fördel i Sverige men i stater där vi inte är så stora och kända kan det faktum att vi får pengar från staten och andra stora givare göra att vi får en ökad trovärdighet, genom att vi framstår som etablerade och större än vad vi verkligen är på den lokala nivån.

8. Vi kan förbättra förståelsen inom organisationen om hur statliga aktörer fungerar. Dessa måste vi i en rad sammanhang ha kontakter med för att kunna påverka. Många av våra aktioner går ut på att vi ska påverka en stat och det gäller även de stater som vi kan förvänta oss att få medel från. Många aktioner går ju ut på att vi vill att Sverige eller EU ska agera på ett eller annat sätt, antingen själva eller gentemot andra stater där det begås MR-kränkningar.

9. Vi kan ställa MR-krav på givare, vilket kan göra att vi påverkar dem. Vi ställer redan idag krav på givare, så en gåva kan egentligen ses som en möjlighet för Amnesty att be en givare intyga att de faktiskt ställer upp på MR-frågor av olika slag.

10. Vi kan dessutom undvika att andra organisationer konkurrerar ut oss. Vad händer om någon annan organisation bestämmer sig för att ta emot pengar från staten och plötsligt har flera gånger större budget än Amnesty? Hur länge förblir vi då relevanta? Vi tror kanske att en sådan organisation skulle ha en lägre trovärdighet hos allmänheten, men det är nog inte säkert att detta stämmer. Ur ett MR-perspektiv kanske det i och för sig inte spelar så stor roll om AI eller någon annan organisation är störst, så länge MR-arbetet görs.

Argument mot att ta emot statligt stöd

Huvudargumenten mot att AI ska ta emot statligt stöd är: 1) Amnestys rykte kan försämras med negativa konsekvenser som följd, och 2) Amnestys arbete kan försvagas/försämras oavsett om ryktet skulle påverkas eller ej.

1. Amnestys rykte kan förstöras

Vi i AI har stoltserat med att vi är oberoende, och som "bevis" för detta ofta anfört att vi – till skillnad från många andra NGO:er – inte tar emot statliga bidrag (vilket som vi vet inte längre stämmer). Detta har sannolikt varit en viktig faktor i att etablera vårt rykte som en neutral och vederhäftig röst när det gäller mänskliga rättigheter.

Om AI börjar ta emot statliga bidrag kan vi behöva hitta nya sätt att visa att vi är oberoende. Ett sätt vore kanske om vi kunde visa att vi tar emot medel från "alla parter" så att de så att säga neutraliserar varandra. Det finns dock skäl som talar mot att ta emot medel från alla stater, vilket vi återkommer till nedan.

Vårt rykte blir inte förstört om ingen får kännedom om vår ändrade policy. Vi bedömer det dock vara klokt att utgå från att det förr eller senare blir känt att vi ändrat policy, och att det då i värsta fall får stor uppmärksamhet. Eftersom det åtminstone i Sverige tycks relativt väl känt (eller? – det skulle man kunna låta undersöka) att AI inte tar emot statliga medel, kan det i värsta fall uppkomma en "svekdebatt" om människor som bidragit till vår verksamhet känner sig lurade.

En fråga rör om Als rykte påverkas lika mycket överallt. Vi tror att risken är påtaglig för ett skadat rykte i Sverige, men det kan vara så att inställningen är annorlunda i andra länder, särskilt utanför Europa. Kanske kan det vara motiverat att AI Sverige drabbas negativt om andra delar av den globala rörelsen gynnas? Det är dock svårt att fatta ett sånt beslut när vi inte vet hur stora nackdelarna är relativt fördelarna.

Påverkas ryktet om vi bara tar emot begränsade bidrag, för t ex HRE? Det kan vara svårt att göra den typen av gränsdragningar eftersom det blir en utmaning att kommunicera denna "blandpolicy". Att kommunicera varför statliga medel för just HRE är okej medan statliga medel för andra delar av verksamheten inte är det är nog en stor utmaning.

Vilka blir då konsekvenserna av ett skadat rykte? Vi ser två typer av konsekvenser:

- 1) Vi blir inte lika trovärdiga i moraliska frågor, vilket leder till att vi inte blir lyssnade på i samma utsträckning.
- 2) Vi går miste om pengar genom medlemsavgifter och insamling. Det senare kan kanske kompenseras av att vi får in pengar från stater, och till exempel kanske vi går back i Sverige men plus i Zimbabwe?. Men vi behöver hur som helst göra en kalkyl som tar hänsyn till den globala rörelsen och en eventuell omfördelning. Detta resonerade vi också om under "fördelar" ovan. Dock är det värt att påpeka att om våra "oberoende" pengar i form av medlemsavgifter och dylikt minskar blir de statliga medlen än mer betydelsefulla för oss (relativt sett). Detta kan göra oss sårbara.

2. Amnestys arbete kan påverkas negativt

Anledningen till att Als rykte kan försämrats genom att vårt oberoende ifrågasätts om vi tar emot statliga bidrag, har naturligtvis att göra med att vårt oberoende faktiskt kan påverkas. Detta kan ske genom att vi – på sätt som vi själva är mer eller mindre medvetna om – låter vår önskan om att få statliga bidrag eller om att inte gå miste om bidrag vi redan får, väljer att prioritera ned arbete som vi tror skulle ogillas av den potentielle givaren. Detta gör att vi inte längre är fullt ut självständiga.

Man kan dock fråga sig hur allvarligt detta vore i praktiken. Det finns ju tyvärr alltid fler möjliga kampanjer för oss att driva, kränkningar att uppmärksamma osv, än vi har resurser till. Om vi antar att det arbete vi ändå skulle utföra när vi "valt bort" det som skulle kunna misshaga en bidragsgivare ändå skulle röra viktiga frågor där vi kan göra skillnad, kanske det inte spelar så stor roll? Det beror på om vi ser det som principiellt väldigt viktigt att det är

vi själva som sätter våra prioriteringar, eller om det kan vara någon annan. Samtidigt finns det nog många stater som skulle vara villiga att skänka oss pengar om det skulle förmå oss att direkt eller indirekt flytta blicken någon annanstans. Detta har beröringspunkter med frågan om AI som en medlemsorganisation. Om vi tänker oss att AI skulle gå från att finansieras av gåvor från icke-stater (låt oss inte krångla till det genom att ta upp frågan om företag här...) och medlemsavgifter, till att i större utsträckning förlita oss på medel från stater, innebär det en glidning bort från medlemsbasen som AIs motor och nav.

AI kan skydda sig mot att bli för beroende eller påverkbar av stater genom att begränsa för vilka ändamål vi tar emot bidrag och hur stora bidrag vi tar emot. Att AI tar emot pengar för HRE är en sådan begränsning, och AI har också regler om hur stor andel av budgeten som får komma från en givare, osv. Till skillnad från argumenten som handlar om vårt rykte, där sådana gränsdragningar kanske inte gör så stor skillnad eftersom de är svåra att kommunicera, kan gränsdragningarna sannolikt påverka vilken inverkan statliga bidrag kan få på vår verksamhet. Om vi exempelvis aldrig får ta emot mer än en försumbar andel av vår budget från en stat, kan vi inte bli så beroende av det bidraget att vi medvetet eller omedvetet skulle anpassa våra prioriteringar. Det sagt, även om det handlar om en liten del på global nivå så det handla om relativt stora summor på lokal nivå, särskilt för sektioner/strukturer som har väldigt begränsade resurser.

När det gäller begränsningen att statliga medel endast kan gå till HRE är det lite lurigt för oss att se vad detta innebär i praktiken och vad gränsdragningen faktiskt blir. Även inom MR-utbildning kan prioriteringar och vägval göras, och det bör på samma vis som i det oppositionella arbetet kunna påverkas av vad som tros behaga bidragsgivare. Om svenska AI skulle få pengar från svenska staten för HRE, skulle vi då välja att lyfta frågor om övergrepp mot samer? Det är också så att även om HRE skulle vara en skild del från övrig verksamhet, kan en stark HRE-verksamhet medföra möjligheter för övrigt arbete genom att verksamheten får en viss storlek. Detta talar ju för att ta emot medel som möjliggör mycket HRE, men visar också på svårigheten att skilja det ena från det andra.

En annan begränsning rör givaren. AI har regler idag som bland annat säger att stater (och andra aktörer) som vi tar emot bidrag från måste undvika att kränka mänskliga rättigheter och samtidigt förhindra eller mildra negativa konsekvenser som direkt härör från deras handlingar (Global Fundraising Guidelines, FIN 21/3707/2016). Detta låter ju bra – vi vill inte förknippas med sådana aktörer (samtidigt som vi säger att vi inte låter oss påverkas av givaren – det blir lite motsägelsefullt...). En svårighet blir dock att avgöra vilka stater vi i så fall kan acceptera medel från. Finns det över huvud taget sådana stater? Eller menar vi bara **allvarliga** MR-kränkningar? Och menar vi bara till exempel under det senaste året? Har vi någon preskriptionstid i åtanke?

Vi stöter alltså på gränsdragningsproblem. Att det är svårt att dra en gräns innebär dock inte att vi måste ge upp att försöka. Ibland kan även en otydlig gräns vara bättre än ingen gräns. Apropå gränsdragningar så tar vi ju emot bidrag t ex i form av att vi utnyttjar lokaler från kommuner (för att inte tala om företag, återigen). Här har vi resonerat att vi inte blir för beroende, och vi riktar dessutom vår kritik till staten snarare än kommunen. Det är dock inte uppenbart att vi borde ta emot stöd från Vellinge kommun, givet hur vi kritiserar det föreslagna tiggeriförbudet. Vilken slutsats bör vi dra av detta – att vi kan ta emot statliga

bidrag eftersom vi redan tar emot bidrag från tveksamma aktörer? Eller att vi borde sluta att ta emot bidrag från dessa aktörer?

2. Bör vi lyfta frågan igen internationellt?

Av styrelse- och årsmötesprotokoll och andra dokument framgår att det generellt finns ett starkt motstånd inom svenska sektionen mot att Amnesty ska ta emot statliga medel.

Frågan har lyfts vid flera rådsmöten, senast 2013. Det finns internationellt ett stort stöd för mottagande av statliga medel för HRE, även om acceptansen inte är enhällig. Svenska sektionen har begärt att bli informerad om ifall andra sektioner söker medel från svenska myndigheter och har hittills haft möjlighet att avråda andra sektioner från att söka medel i Sverige. För rörelsen som helhet utgör statliga medel för HRE en liten del (några procent) av Amnesty Internationals totala budget men samtidigt kan summorna ändå upplevas som betydelsefulla för mindre sektioner. I enlighet med det existerande förslaget kommer det nu etableras en mycket tydligare granskningsprocess som kommer göras av IS, med syfte att säkerställa att de internationella riktlinjerna följs, och att behandlingen blir mer konsekvent över rörelsen.

Om den svenska sektionen vill kritisera riktlinjerna bör detta göras utifrån faktiska, helst upplevda, problem, inte bara av ideologiska skäl. Detta eftersom det är troligt att acceptansen för statliga pengar är fortsatt starkt internationellt. Endast om starka problem har identifierats (inte bara av svenska sektionen) kan det därför anses meningsfullt att lyfta frågan internationellt. Ett första steg, ifall svenska sektionen vill driva frågan internationellt, kan därför vara att göra en undersökning av medlemmarnas syn på att Amnesty tar emot statliga medel. Det existerar nog fortfarande mycket okunskap och oklarheter runt Amnestys hållning.

Samtidigt är Amnesty en ideologiskt driven organisation, så även argument av ideologisk natur bör tas upp. Vi återkommer till detta nedan. Svenska sektionen arbetar internationellt redan med flera profilfrågor och bör därför också väga in om det här är ytterligare en fråga som vi borde driva.

3. Kan svenska sektionen ha en egen linje i frågan?

Svenska årsmötet har upprepade gånger uttryckt sitt motstånd till att Amnesty International ska ta emot statliga medel, senast vid årsmötet 2011. Samtidigt verkar Amnestyrörelsen som helhet vara positivt inställd till att statliga medel ska kunna användas för människorättsutbildning.

Svenska sektionen har i avvaktan på mer tydliga riktlinjer valt att fortsätta vara restriktiva och beslutat att inte söka offentliga medel samt att avråda andra sektioner från att söka statliga bidrag från svenska myndigheter. Styrelsen står därför inför två frågor som fortfarande behöver besvaras:

- Ska den svenska sektion fortsätta att avråda andra sektioner från att söka statliga medel från svenska myndigheter?
- Ska den svenska sektionen aktivt söka statliga medel för användning i Sverige eller projekt ledda av andra sektioner eller internationella sekretariatet?

Principen om *One Amnesty* skulle diktera att vi borde ha väldigt goda skäl för att kunna göra avstamp från av rörelsen gemensamt fattade riktlinjer om fundraising där enbart ideologiska invändningar inte räcker till. *Review of Government Funding at AI (ORG 70/014/2012)* fann inga bevis för att mottagande av statliga medel har påverkat vårt rykte negativt. Den undersökningar byggde på självrapportering från sektioner (bl a den svenska). Det kan därför vara svårt i dagsläget att visa att situationen i svenska sektionen är så annorlunda att vi skulle behöva få dispens. Med det sagt så har det inte ännu gjorts någon mer systematisk undersökning som har tagit hänsyn till medlemmarnas åsikter som eller åsikter från andra intressenter (t ex allmänheten, media eller politiker) rörande Amnestys mottagande av statliga medel.

En annan fråga är om det skulle vara möjligt för svenska sektionen att kommunicera en egen linje, dvs. att svenska sektionen inte tar emot statliga medel även om andra delar av rörelsen gör det? Kan vi kommunicera varför det finns giltiga skäl för vissa delar av organisationen att ta emot statliga medel samtidigt som vi väljer att inte göra det? Det kan samtidigt finnas risker med att vi kommunicerar blandade budskap relaterat till organisationens förhållning till statliga medel. Ytterligare en fara kan vara att det uppfattas som att vi undangömmar att vi tar emot statliga medel under vissa omständigheter.

En av frågorna som har diskuterats inom *One Financial Amnesty* är att sektioner har ett ansvar att använda och utveckla de fundraisingmöjligheter som finns tillstånd för sektionen. Nästa fråga är då om svenska sektionen även gentemot den globala rörelsen har en skyldighet att söka medel som finns tillgängliga från t.ex. SIDA eller Forum Syd? Pengarna som finns tillgängliga för andra sektioner att söka från våra ambassader är ofta betydligt mindre än de som kan finnas tillgängliga för svenska sektionen att söka.