

Statens stöd till trossamfund i ett mångreligiöst Sverige

*Betänkande av Utredningen om
översyn av statens stöd till trossamfund*

Stockholm 2018



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2018:18

SOU och Ds kan köpas från Norstedts Juridiks kundservice.
Beställningsadress: Norstedts Juridik, Kundservice, 106 47 Stockholm
Ordertelefon: 08-598 191 90
E-post: kundservice@nj.se
Webbadress: www.nj.se/offentligapublikationer

För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Norstedts Juridik AB
på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

Svara på remiss – hur och varför

Statsrådsberedningen, SB PM 2003:2 (reviderad 2009-05-02).

En kort handledning för dem som ska svara på remiss.

Häftet är gratis och kan laddas ner som pdf från eller beställas på regeringen.se/remisser

Layout: Kommittéservice, Regeringskansliet

Omslag: Elanders Sverige AB

Tryck: Elanders Sverige AB, Stockholm 2018

ISBN 978-91-38-24771-6

ISSN 0375-250X

Till statsrådet Alice Bah Kuhnke

Regeringen beslutade den 30 juni 2016 att ge i uppdrag till en särskild utredare att se över statens stöd till trossamfund. Samma dag utsågs professorn i statsvetenskap Ulf Bjereld som särskild utredare. Den 8 juni 2017 beslutade regeringen att utredaren också bl.a. skulle kartlägga utbudet av och efterfrågan på utbildning i Sverige som är riktad till trossamfundens församlingsledare.

En parlamentarisk referensgrupp till utredningen utsågs den 10 oktober 2016 med följande ledamöter: f.d. förbundsordföranden Hanna Cederin (V), riksdagsledamoten Esabelle Dingizian (MP), riksdagsledamoten Bengt Eliasson (L), riksdagsledamoten Aron Emilsson (SD), riksdagsledamoten Jonas Gunnarsson (S), riksdagsledamoten Per Lodenius (C), riksdagsledamoten Eva Lohman (M) och riksdagsledamoten Larry Söder (KD).

Den 10 oktober 2016 utsågs följande personer att ingå i utredningens expertgrupp: kanslirådet Catharina Adlercreutz, departementssekreteraren Katarina Arvidson, ekonomichefen Charlotte Byström, kanslirådet Kent Eriksson, professorn Mohammad Fazlhashemi, f.d. domaren i Europadomstolen Elisabet Fura, handläggaren för statsbidragsfrågor Åsa E Hole, professorn Göran Larsson, professorn Mia Lövhelm, prästen Håkan Sandvik och docenten Helena Wockelberg.

Som huvudsekreterare i utredningen anställdes från och med den 22 augusti 2016 kanslirådet Daniel Lindvall. Kammarrättsassessorn Linda Svärd anställdes från och med den 15 augusti 2016 som sekreterare i utredningen.

Utredningen, som har antagit namnet Utredningen om översyn av statens stöd till trossamfund, får härmed överlämna betänkandet *Statens stöd till trossamfund i ett mångreligiöst Sverige*, SOU 2018:18.

Stockholm i mars 2018

Ulf Bjereld

/Daniel Lindvall
Linda Svärd

Innehåll

Förkortningar	17
Sammanfattning	21
Summary	37
1 Författningsförslag	55
1.1 Förslag till lag om stöd till trossamfund	55
1.2 Förslag till lag om ändring i lagen (1998:1591) om Svenska kyrkan	59
1.3 Förslag till lag om ändring i lagen (1998:1593) om trossamfund	60
1.4 Förslag till lag om ändring i lagen (1999:291) om avgift till registrerat trossamfund.....	61
1.5 Förslag till förordning om stöd till trossamfund.....	62
1.6 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2001:588) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet	67
1.7 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2017:104) med instruktion för Myndigheten för stöd till trossamfund.....	70
2 Uppdraget och dess genomförande	75
2.1 Uppdraget.....	75
2.2 Utgångspunkter för arbetet	76

2.3	Utredningsarbetet	77
2.3.1	Sekretariat, referensgrupp och expertgrupp	77
2.3.2	Möten och samråd	77
2.3.3	Enkäter	78
2.3.4	Rapport om trossamfundens utbildningsbehov	79

Del A Bakgrund

3	Det religiösa landskapet i förändring	83
3.1	Inledning	83
3.2	Religionsfrihetens framväxt i Sverige	84
3.2.1	Relationsförändringen mellan Svenska kyrkan och staten	87
3.2.2	Stöd till andra trossamfund än Svenska kyrkan införs och trossamfunden får en egen associationsform	88
3.3	Framväxten av det mångreligiösa Sverige	90
3.3.1	Organiserade trossamfund i Sverige	91
3.3.2	Trosbaserade organisationer vid sidan av trossamfunden	101
3.3.3	Hur många arbetar inom trossamfunden?	102
3.4	Omfattningen av religiös aktivitet	103
3.4.1	Religiös aktivitet i olika trossamfund	104
4	Trossamfundens nuvarande rättsliga reglering	109
4.1	Lagstiftning som växte fram ur stat-kyrkareformen	109
4.2	Ett grundlagsskydd för trossamfunden	110
4.3	Grunderna för Svenska kyrkan	111
4.4	Lagen om trossamfund – reglering av trossamfundens rättsliga förhållanden	112
4.4.1	Allmänna bestämmelser för alla trossamfund	112
4.4.2	Förutsättningarna för registrering som trossamfund	113
4.4.3	Förutsättningarna för statlig avgiftshjälp	114

4.5	Statens stöd till andra trossamfund än Svenska kyrkan.....	115
4.5.1	Lagen om stöd till trossamfund – övergripande bestämmelser om statligt stöd	115
4.5.2	Förutsättningarna för statsbidrag.....	116
5	Internationell jämförelse	119
5.1	Stat och religion i olika europeiska länder.....	119
5.1.1	Statligt stöd i andra nordiska länder.....	121
5.1.2	Statligt stöd i jämförbara länder inom EU	125
5.2	Sammanfattande jämförelse mellan stöd till trossamfund i Sverige och i andra europeiska länder.....	127
6	Trossamfundens sociala verksamheter	129
6.1	Inledning.....	129
6.2	Andlig vård vid kriser och olyckor	130
6.2.1	Andlig vård inom sjukvården.....	130
6.2.2	Andlig vård inom kriminalvården.....	131
6.2.3	Trossamfundens betydelse för krisberedskapen	133
6.3	Sociala och meningsskapande verksamheter utöver de regelbundna religiösa aktiviteterna	134
6.3.1	Barn- och ungdomsverksamhet	135
6.3.2	Verksamhet för äldre.....	136
6.3.3	Kreativa verksamheter.....	137
6.3.4	Trossamfundens betydelse som bevarare av kulturella traditioner.....	138
6.4	Trossamfundens sociala arbete och välfärdsinsatser.....	139
6.4.1	Trossamfundens insatser för socialt utsatta grupper	140
6.4.2	Trossamfundens stöd vid flyktingmottagandet och bidrag i integrationsarbetet.....	142
6.4.3	Trossamfundens insatser inom bistånds- och utvecklingsarbetet.....	145
6.4.4	Trossamfundens insatser inom utbildnings- och välfärdssektorn	145

6.4.5	Trossamfundens insatser inom miljö- och klimatarbetet	147
7	Trossamfunden och grundläggande demokratiska värden	149
7.1	Inledning	149
7.1.1	Trossamfunden och delaktigheten i demokratin	150
7.1.2	Trossamfundens påverkan på grundläggande värderingar i samhället	155
7.1.3	Trossamfundens roll i att möta antidemokratiska värderingar och våldsbejakande extremism	161
8	Trossamfundens utbildningsbehov	165
8.1	Utredningsuppdraget	165
8.1.1	Om kartläggningen av trossamfundens utbildningsbehov	165
8.2	Teologisk utbildning i Sverige	166
8.2.1	Teologisk utbildning för präster inom Svenska kyrkan	166
8.2.2	Utbildning för pastorer inom frikyrkorna	167
8.2.3	Utbildning för präster inom Romersk-katolska kyrkan	169
8.2.4	Imamutbildningar	169
8.2.5	Utbildning för präster inom de ortodoxa kyrkorna	171
8.3	Behov av teologisk utbildning	172
8.3.1	Behovet av en imamutbildning i Sverige	172
8.3.2	Behovet av konfessionell utbildning för ortodoxa religiösa företrädare	175
8.3.3	Behovet av konfessionell utbildning inom andra trossamfund	178

8.4	Behov och utbud av icke-konfessionell utbildning för religiösa företrädare	179
8.4.1	Behovet av icke-konfessionell utbildning till religiösa företrädare	179
8.4.2	Utbudet av icke-konfessionell utbildning som är riktad till trossamfundsföreträdare	181

Del B Bedömningar och förslag

9	Trossamfundsstödet och dess effekter	187
9.1	Utredningsuppdraget.....	187
9.2	Stödets utformning och omfattning	187
9.2.1	Trossamfundsstödets olika bidragsformer	188
9.2.2	Den statliga avgiftshjälpen	190
9.3	Att utvärdera stödet till trossamfunden	191
9.3.1	Allmänt om att utvärdera bidrag och dess effekter	191
9.3.2	Svårigheterna med att utvärdera trossamfundsstödet	192
9.3.3	Hur har utvärderingen av trossamfundsstödet gått till?	194
9.4	Stödets betydelse för trossamfunden och deras församlingar.....	195
9.4.1	Trossamfundens ekonomi.....	195
9.4.2	Organisationsbidragets betydelse.....	197
9.4.3	Den statliga avgiftshjälpens betydelse.....	202
9.4.4	Verksamhetsbidragets betydelse.....	204
9.4.5	Projektbidragets betydelse	206
9.4.6	Trossamfundens egna åsikter om trossamfundsstödet och relationerna till Myndigheten för stöd till trossamfund.....	210
9.5	Utredningens bedömning av stödets effekt för trossamfundens kärnverksamhet och för samhället i stort.....	211
9.5.1	Stödets sammantagna effekt på den religiösa kärnverksamheten.....	211

9.5.2	Stödets effekt på samhället i stort och trossamfundens externa verksamhet.....	212
9.5.3	Stödets effekt på demokratin och demokratiska värderingar	215
10	Motiv, mål och stödformer	219
10.1	Utredningsuppdraget	219
10.2	Motiv till och målsättning med det statliga stödet till trossamfund.....	219
10.2.1	Om krav på ett övergripande motiv och mål vid bidragsgivning	219
10.2.2	Motivet till det nuvarande stödet	221
10.2.3	Nuvarande mål för statens stöd	222
10.2.4	Trossamfundens åsikter om den nuvarande målsättningen	223
10.3	Förslag till motiv, mål och stödformer för statens stöd till trossamfunden	224
10.3.1	Religionsfriheten ska vara det huvudsakliga motivet till trossamfundsstöd	224
10.3.2	Nytt mål för statens stöd till trossamfunden.....	228
10.3.3	Statsbidraget bör huvudsakligen fördelas som organisationsbidrag	232
10.3.4	Stärk trossamfundens förutsättningar för egenfinansiering	234
10.3.5	Utveckla trossamfundens organisering och stärk den centrala administrationen.....	237
10.3.6	Verksamhetsbidrag för utbildning av trossamfundets eller församlingarnas företrädare	240
11	Formella villkor för statligt stöd	249
11.1	Utredningsuppdraget	249
11.2	Nuvarande villkor för stöd.....	250
11.2.1	Statsbidrag beviljas endast till trossamfund och statlig avgiftshjälp endast till registrerade trossamfund.....	250

11.2.2	Kravet på stabilitet och egen livskraft	251
11.3	Förslag om ändrade villkor för stödet till trossamfund	252
11.3.1	Nödvändigt att förtydliga definitionen av begreppet trossamfund	252
11.3.2	Förslag på ny definition av begreppet trossamfund	259
11.3.3	Om ett livsåskådningsneutralt stöd	261
11.3.4	Villkor avseende trossamfundets organisering	264
11.3.5	Villkor avseende finansiering	267
11.3.6	Villkor avseende antal betjänade och verksamhet under en viss tid	271
12	Ett förtydligt demokratikriterium	275
12.1	Utredningsuppdraget	275
12.2	Det nuvarande demokratikriteriet	276
12.3	Kort om de mänskliga rättigheterna och folkrätten	277
12.4	Skyddet för religionsfriheten	279
12.4.1	Religionsfrihet enligt regeringsformen	279
12.4.2	FN-skydd för religionsfriheten	283
12.4.3	Europakonventionen – ett långtgående skydd för religionsfriheten	284
12.4.4	Rättighetsstadgan – Europeiska unionens skydd för de grundläggande rättigheterna	299
12.4.5	Kan vägran att erkänna ett trossamfund som stödberättigat innebära en inskränkning av religionsfriheten?	299
12.5	Vilka grundläggande värderingar vilar det svenska samhället på?	301
12.5.1	Allmänt om begreppet samhällets grundläggande värderingar	301
12.5.2	Alla människors lika värde och den enskilda människans frihet och värdighet	305
12.5.3	Demokratins idéer	306
12.5.4	Delaktighet och jämlikhet samt skydd mot diskriminering	306

12.5.5	Den enskildes privatliv och familjeliv	316
12.5.6	Barns rätt	317
12.6	Behövs ett demokratikriterium i stödlagstiftningen?	320
12.7	Problem med det nuvarande demokratikriteriet	322
12.8	Hur ska ett förtydligat demokratikriterium utformas?	328
12.8.1	Allmänna utgångspunkter	328
12.8.2	Utformningen av demokratikriterium i andra författningar	329
12.8.3	Ett demokratikriterium som ställer krav på att respektera nationell rätt.....	331
12.8.4	Ett exkluderande demokratikriterium	332
12.8.5	Församlingars, företrädares och föreläsares agerande	335
12.8.6	Vilka ageranden bör utgöra exkluderingsgrunder?.....	337
12.8.7	Exkluderingsgrunderna i förhållande till skyddet mot diskriminering i artikel 14 i Europakonventionen	346
12.8.8	Bevisbörda och beviskrav vid prövning av exkluderingsgrunderna.....	347
13	Återkallelse och återkrav.....	351
13.1	Utredningsuppdraget	351
13.2	Principen om gynnande förvaltningsbesluts negativa rättskraft.....	351
13.3	Finns det ett behov av att införa återkallelse- och återkravsbestämmelser vad gäller trossamfundsstödet?.....	353
13.4	Återkallelse av stödberättigande.....	356
13.4.1	Trossamfund som beviljats stödberättigande ska vara anmälningsskyldiga	357
13.4.2	Samma förutsättningar för återkallelse ska gälla för det statliga bidraget och den statliga avgiftshjälpen.....	357
13.4.3	Förutsättningarna för återkallelse av stödberättigande	358

13.5	Återkrav av statsbidrag när ett trossamfund inte uppfyllt villkoren för stödberättigande	361
13.5.1	Allmänt om återbetalningsskyldighet	361
13.5.2	När ska ett trossamfund vara återbetalningsskyldigt?	362
13.5.3	En skyldighet att kräva återbetalning	364
13.5.4	Eftergift ska kunna medges	365
14	Beslutsfattare i ärenden som rör stödberättigande m.m.	367
14.1	Utredningsuppdraget	367
14.2	Bakgrunden till nuvarande bestämmelser om beslutsfattare i ärenden om stödberättigande	368
14.3	Bör regeringen pröva ärenden som rör stödberättigande?	369
14.4	Vilka myndigheter kan vara aktuella för att pröva ärenden som rör stödberättigande?	372
14.4.1	Aktuella myndigheter för att pröva ärenden som rör stödberättigande	372
14.4.2	Kort om Myndigheten för stöd till trossamfund	372
14.4.3	Kort om Kammarkollegiet	374
14.5	Utredningens förslag avseende vilken myndighet som ska pröva ärenden som rör stödberättigande	375
14.5.1	Omständigheter som talar för att Kammarkollegiet bör pröva ärenden som rör stödberättigande	375
14.5.2	Övervägande skäl talar för att Myndigheten för stöd till trossamfund bör pröva ärenden som rör stödberättigande	377
14.5.3	Ärenden som rör stödberättigande bör prövas kollektivt inom Myndigheten för stöd till trossamfund	379
14.5.4	Ett särskilt beslutsorgan införs inom Myndigheten för stöd till trossamfund som prövar ärenden som rör stödberättigande	380

14.5.5	Närmare om det särskilda beslutsorganet	382
14.6	Överklagande av beslut som rör stödberättigande	383
15	En ny lag om stöd till trossamfund	385
15.1	Utredningsuppdraget	385
15.2	Närmare om bakgrunden till nuvarande lagstiftning	385
15.3	En ny lag om stöd till trossamfund	387
15.4	Följdändringar med anledning av utredningens förslag	390
16	Ikraftträdande och övergångsbestämmelser	391
16.1	Ikraftträdande	391
16.2	Övergångsbestämmelser	392
16.2.1	Stödberättigade trossamfund	392
16.2.2	Ny beslutsfattare	394
16.2.3	Återkallelse- och återkravsbestämmelser	394
16.2.4	Överklagande	395
17	Konsekvensanalys	397
17.1	Utredningsuppdraget	397
17.2	Offentligfinansiella konsekvenser	397
17.2.1	Nuvarande kostnader	397
17.2.2	Övergripande analys	398
17.2.3	Ekonomiska konsekvenser för Myndigheten för stöd till trossamfund	398
17.2.4	Ekonomiska konsekvenser för domstolarna	402
17.2.5	Ekonomiska konsekvenser för Kammarkollegiet	403
17.2.6	Ekonomiska konsekvenser för Skatteverket	403
17.3	Konsekvenser för trossamfunden	403
17.4	Konsekvenser för jämställdheten	404
17.5	Övriga konsekvenser	405

18	Författningskommentar	407
18.1	Förslaget till lag om stöd till trossamfund	407
18.2	Förslaget till lag om ändring i lagen (1998:1591) om Svenska kyrkan	420
18.3	Förslaget till lag om ändring i lagen (1998:1593) om trossamfund	420
18.4	Förslaget till lag om ändring i lagen (1999:291) om avgift till registrerat trossamfund	422
	Referenser	423
	Bilagor	
Bilaga 1	Kommittédirektiv 2016:62	445
Bilaga 2	Kommittédirektiv 2017:63	453
Bilaga 3	Statsstödsberättigade trossamfund.....	457

Förkortningar

a.	anförd
a.a.	anfört arbete
AD	Arbetsdomstolen
barnkonventionen	Förenta Nationernas konvention den 20 november 1989 om barnets rättigheter
bet.	betänkande
bil.	bilaga
BIS	Bosniakiska islamiska samfundet
Brå	Brottsförebyggande rådet
Dir.	direktiv
Ds	Departementsserien
EG	Europeiska gemenskaperna
EFK	Evangeliska frikyrkan
EFS	Evangeliska fosterlandsstiftelsen
EU	Europeiska unionen
Europadomstolen	Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna
Europakonventionen	den europeiska konventionen den 4 november 1950 angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna
f.	och följande sida
ff.	och följande sidor

FIFS	Förenade islamiska föreningar i Sverige
FN	Förenta Nationerna
HBTQ	homosexuella, bisexuella, trans- och queer-personer
HFD	Högsta förvaltningsdomstolen
Ibid	ibidem, ”på samma ställe”
IKUS	Islamiska kulturcenter unionen
ISS	Islamiska shiasamfunden i Sverige
Istanbul-konventionen	Europarådets konvention den 11 maj 2011 om förebyggande och bekämpning av våld mot kvinnor och av våld i hemmet
JO	Justitieombudsmannen
kap.	kapitel
KU	Konstitutionsutskottet
LVU	Lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga
MSB	Myndigheten för samhällsskydd och beredskap
MUCF	Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor
NAV	Nämnden för andlig vård
NJA	Nytt juridiskt arkiv, avdelning I
NOU	Norges offentlige utredninger
OÖKER	Ortodoxa och österländska kyrkors ekumeniska råd
Pingst	Pingst – fria församlingar i samverkan
POSOM	psykiskt och socialt omhändertagande
prop.	proposition
ref.	referat

RF	regeringsformen
RÅ	Regeringsrättens årsbok
rättighetsstadgan	Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna
samverkansorgan	en grupp av samverkande församlingar eller trossamfund
SCB	Statistiska centralbyrån
SIF	Svenska islamiska församlingarna
SKL	Sveriges kommuner och landsting
Skr.	skrivelse
SMF	Sveriges muslimska förbund
SOM-institutet	Institutet för samhälle, opinion och medier vid Göteborgs universitet
SOU	Statens offentliga utredningar
SST	Myndigheten för stöd till trossamfund (tidigare Nämnden för statligt stöd till trossamfund)

Sammanfattning

Ett statligt bidrag till andra trossamfund än Svenska kyrkan inrättades 1971. Syftet var att förbättra förutsättningarna för de ekonomiskt svaga trossamfundet att hålla lokaler samt erbjuda religiös verksamhet. Stödets tillkomst ska ses i ljuset av att Svenska kyrkan under lång tid hade haft en politisk och ekonomisk dominerande ställning. Stödet sågs över i samband med stat-kyrkareformen 2000. Då infördes lagen (1999:932) om stöd till trossamfund, i vilken villkoren för statsbidraget reglerades. Av likställighetsskäl fick även andra trossamfund än Svenska kyrkan genom denna reform möjlighet till kostnadsfri hjälp med att ta in medlemsavgifter. Det statliga stödet till andra trossamfund än Svenska kyrkan består än i dag av statsbidrag och s.k. statlig avgiftshjälp.

Efter att stödet inrättades har det svenska samhället förändrats. Därmed har det också uppstått frågor om stödsystemet svarar mot de behov som dagens verkamma trossamfund har och de behov som finns i samhället. Samtidigt finns det ett antal brister i dagens system som motiverar en översyn. Det finns exempelvis oklarheter kring hur det nuvarande s.k. demokratikriteriet ska tolkas i förhållande till den praxis som utvecklats i Europadomstolen och kring möjligheten att dra in stödet till trossamfund som utvecklats i en odemokratisk riktning. Dagens stödsystem innehåller dessutom begrepp som inte är konfessionsneutrala och därmed inte är relevanta för alla religiösa trosbekännelser.

Mot bakgrund av detta har utredningen fått i uppdrag att se över statens stöd till trossamfund. Enligt direktivet ska utredningen analysera det nuvarande stödets effekter för berörda trossamfund och samhället i stort. Vidare ska utredningen föreslå en ny målsättning för statens stöd till trossamfund och nya villkor för stödet, däribland ett förtydligt demokratikriterium som är i överensstämmelse med religionsfriheten. Utredningen ska också föreslå nya be-

stämmelser om återkallande av stöd och återkrav av utbetalade medel. Av direktivet följer dock inte att utredningen ska ta ställning till frågan om staten ska fördela stöd till trossamfund överhuvudtaget.

Utredningen har i ett tilläggsdirektiv fått i uppgift att kartlägga utbudet av och efterfrågan på konfessionell utbildning i Sverige som är riktad till trossamfundens församlingsledare. Utredningen ska också bedöma utbudet av icke-konfessionell utbildning för trossamfundsföreträdare och efterfrågan på sådan utbildning hos trossamfundet, t.ex. utbildning i svenska samhällsförhållanden och grundläggande fri- och rättigheter, demokrati och jämställdhet.

Stödets betydelse för trossamfundet och för samhället i stort

Utredningens sammantagna bedömning är att det statliga stödet har stor betydelse för trossamfundet. Om stödet skulle minska eller avvecklas, i synnerhet avgiftshjälpen, skulle det få stora konsekvenser för trossamfundets verksamhet. Det skulle framför allt sätta trossamfundet i sämre ställning i förhållande till Svenska kyrkan. Stödet har därför en principiell betydelse eftersom det ger alla trossamfund någorlunda lika förutsättningar att bedriva en religiös verksamhet. På så sätt bidrar trossamfundsstödet till att alla människor i Sverige ges relativt sett lika möjligheter att utöva sin religion och därmed att åtnjuta sin religionsfrihet.

Därutöver bidrar det statliga stödet till att ge trossamfundet grundläggande förutsättningar att bedriva verksamheter som har betydelse för att möta de olika existentiella behov som människor har. Det handlar både om situationer då personer söker sig till trossamfundet, t.ex. vid särskilda tillfällen i livet såsom vigsel och begravningar, men också vid kriser och olyckor. Trossamfundets verksamheter inom sjukvården, kriminalvården och krisberedskapen är i detta sammanhang av särskild betydelse. De spelar dessutom en viktig roll för kulturutövandet, i synnerhet för att individer med utländsk härkomst ska kunna bevara sin kultur och identitet. Vidare genomför flera trossamfund ett omfattande socialt arbete riktat till bl.a. nyanlända och socialt utsatta personer, vilket har betydelse för de individer som den offentliga välfärden har svårt att nå. Utredningen menar också att stödet till viss del kan stärka grundläggande demokratiska värderingar och stimulera den demokratiska delaktig-

heten, bl.a. genom att trossamfunden måste förhålla sig till gällande demokratikriterium och genom att fler trossamfund organiserar sig i enlighet med en formell föreningstradition.

Trossamfundens bidrag till att stärka demokratiska värderingar är dock inte i alla avseenden uppenbara och det finns också exempel på trossamfund som upprätthållit värderingar och strukturer som begränsar enskilda individers möjligheter att åtnjuta sina fri- och rättigheter.

Motiv för staten att stödja trossamfunden

Utredningen anser att religionsfriheten ska ses som det huvudsakliga motivet för staten att stödja trossamfunden. Staten är förpliktad att förhålla sig neutral till olika trossamfund. Genom att fördela ett stöd till trossamfunden och erbjuda en kostnadsfri hjälp med att ta in medlemsavgifter försäkras sig staten om att inget trossamfund ges en i förhållande till staten särskilt fördelaktig ställning i samhället. Därmed får alla trossamfund likartade förutsättningar för sin religiösa verksamhet och alla individer ges relativt sett samma grundläggande möjligheter att utöva sin religion och åtnjuta sin religionsfrihet. Vidare framgår det av de internationella konventioner som Sverige anslutit sig till att staten ska främja tankefrihet, samvetsfrihet och religionsfrihet.

Ett ytterligare stödmotiv är den samhällsnytta som trossamfundens verksamhet ger. Trossamfunden fyller en viktig funktion för många människors välbefinnande, bl.a. genom att möta människors existentiella behov. Det gäller i synnerhet vid särskilda tillfällen i livet såsom vigslar och begravningar, men också vid kriser och olyckor. Trossamfunden bidrar även till samhällsnyttan genom sina kulturella och sociala verksamheter. I sin verksamhet kan trossamfunden också stimulera den demokratiska delaktigheten, stärka demokratiska värderingar och motverka antidemokratiska tendenser.

Genom att staten ger ett stöd till trossamfunden får också staten bättre förutsättningar att föra dialog och samråd med trossamfunden och nå fram till människor som är engagerade inom dem.

Förslag till ny målsättning för stödet

Mot bakgrund av att utredningen anser att religionsfriheten ska ses som det huvudsakliga motivet för stödet bör målsättningen även framöver vara att stödet ska bidra till att skapa förutsättningar för trossamfunden att bedriva en aktiv och långsiktigt inriktad religiös verksamhet. Av den nuvarande målsättningen framgår att den religiösa verksamheten ska omfatta gudstjänst, själavård, undervisning och omsorg. Utredningen anser att det inte finns någon anledning att på detta sätt definiera vad som ska omfattas av den religiösa verksamheten. Vad som ska ingå i en religiös verksamhet kommer i stället att framgå av definitionen av begreppet trossamfund. Begreppen gudstjänst och själavård är därutöver inte konfessionsneutrala, vilket också är ett skäl till att utredningen föreslår en ny definition av begreppet trossamfund.

Utredningen anser vidare att det ska framgå av målsättningen att det statliga stödet ska bidra till att upprätthålla och stärka de grundläggande värderingar som samhället vilar på. Därmed speglar målsättningen bättre den avsikt som regeringen uttalat med stödet, att främja demokrati och delaktighet, med respekt för jämställdhet och alla människors lika värde. En del trossamfund efterfrågar också stöd för att utveckla sitt arbete med demokratifrågor. Genom att formulera detta som en målsättning blir det tydligt att stödet ska bidra till att utveckla och stärka arbetet med dessa frågor.

Eftersom det huvudsakliga motivet till stödet är religionsfriheten är det enligt utredningen inte rimligt eller lämpligt att formulera en målsättning som gör det möjligt att följa upp stödets betydelse för den religiösa verksamheten eller att kräva att stödet ska ge några särskilda effekter i detta avseende. Stödet har i första hand ett värde för att säkra en mänsklig rättighet och inte främst för trossamfundens samhällsnyttiga verksamheter. Dessutom fördelas det statliga bidraget huvudsakligen som ett organisationsbidrag, vilket i sig är svårt att följa upp. Däremot är det möjligt att genomföra övergripande utvärderingar av stödets effekter utifrån målsättningen om att upprätthålla och stärka samhällets grundläggande värderingar. Det kan t.ex. handla om att utvärdera andelen kvinnor i styrelser, liksom trossamfundens arbete med demokrati- och värdegrundsfrågor.

Förändringar av stödformerna

I dag fördelas det statliga bidraget huvudsakligen som ett organisationsbidrag avsett för trossamfundens kärnverksamhet. Ur religionsfrihetssynpunkt är det av särskild vikt att värna om trossamfundens oberoende och det finns därför anledning till att bidraget även fortsättningsvis till stor del bör fördelas som ett organisationsbidrag. Däremot ger organisationsbidrag myndigheten sämre förutsättningar att följa upp och försäkra sig om att statliga medel verkligen går till det som de är avsedda för. Med ett organisationsbidrag finns det inte heller några garantier för att medel fördelas vidare till församlingar och verksamheter som är i störst behov av stöd. Därför anser utredningen att andelen av stödet som fördelas som verksamhetsbidrag och projektbidrag bör öka i förhållande till dagens nivåer.

För att stödja trossamfundens organisatoriska utveckling föreslår utredningen också att ett ändamålsenligt organisationsutvecklingsbidrag ska inrättas. Ett sådant bidrag kan vara till gagn för många trossamfund som har svårigheter vad gäller att förvalta en omfattande ekonomisk och administrativ verksamhet.

Verksamhetsbidrag för utbildning av trossamfundens och församlingarnas företrädare

Utredningen föreslår att ett verksamhetsbidrag inrättas som kan sökas av stödberättigade trossamfund eller deras församlingar för att finansiera såväl konfessionell som icke-konfessionell utbildning av företrädare. Bakgrunden till förslaget är att de teologiska utbildningar som i dag tar emot stöd inte i sig kan anses vara trossamfund och därför inte bör vara stödberättigade. Därutöver är det ur lika-behandlingssynpunkt otillfredsställande att inte alla trossamfund kan ta del av detta verksamhetsbidrag. Med utredningens förslag blir det möjligt för alla stödberättigade trossamfund och deras församlingar att söka bidrag för utbildningar som t.ex. kan ges vid högskolor, folkhögskolor, studieförbund eller av andra utbildningsanordnare.

Utredningens kartläggning visar därutöver att flera trossamfund uttrycker ett behov av såväl konfessionell som icke-konfessionell utbildning. Flera företrädare för trossamfunden och församlingarna har bristfälliga kunskaper i det svenska språket, liksom om de svenska

samhällsförhållandena, och det kan påverka deras kontakter med det svenska samhället och med människor som söker sig till trossamfundet. Det är också angeläget att trossamfundet ges möjligheter att stärka företrädarnas kunskaper och kompetens i demokratifrågor, särskilt med hänsyn till utredningens förslag om ett förtydligt demokratikriterium.

En ny trossamfundsdefinition

Ett trossamfund definieras i lagen (1998:1593) om trossamfund som en gemenskap för religiös verksamhet, i vilken det ingår att anordna gudstjänst. Utredningen anser att denna definition inte är tydlig och att det är svårt att göra en förutsägbar bedömning av vad som är en religiös verksamhet. Definitionen utgår vidare ifrån ett kristet språkbruk och kan därför inte anses vara konfessionsneutral.

Utredningen anser att fokus i en definition av begreppet trossamfund inte bör ligga på trosinnehållet, utan på vilken form av verksamhet som utövas. Det som ska omfattas av definitionen ska vidare vara sådana verksamheter som anses skyddsvärda enligt bestämmelsen om religionsfrihet i Europakonventionen (artikel 9.1).

En religiös verksamhet utövas i stor utsträckning genom gudstjänst, bön eller meditation. Dessa begrepp har också en innebörd som är väl förankrad bland trossamfundet och hos allmänheten. Religiös verksamhet brukar också innehålla särskilda ritualer som t.ex. firande av högtider, sammankomster för andliga eller existentiella frågor eller andaktsövningar. Utredningen föreslår därför att med begreppet trossamfund ska avses en gemenskap som utövar religiös verksamhet genom gudstjänst, bön, meditation eller ritualer.

Enligt Europadomstolens praxis måste en trosuppfattning uppnå en viss nivå av slagkraft, allvar, sammanhållning och betydelse ("attain a certain level of cogency, seriousness, cohesion and importance") för att vara skyddsvärd enligt artikel 9.1 i Europakonventionen. På samma sätt måste en gemenskaps religiösa verksamhet bedömas utifrån dess allvar och betydelse, t.ex. om den innefattar regelbundna passageriter såsom vigsel och begravning.

Ur ett likabehandlingsperspektiv och mot bakgrund av att det i dag finns sekulära livsåskådningssällskap som utövar ritualer såsom vigslar och begravningar i samma omfattning som flera stöd-

berättigade trossamfund kan det finnas skäl att också låta sådana sekulära sällskap bli stödberättigade. Utredningen har inte haft i uppdrag att föreslå ett livsåskådningsneutralt stödsystem, men anser att det kan finnas skäl för regeringen att tillsätta en utredning för att se över om livsåskådnings-sällskap, vars verksamhet bör anses vara skyddsvärd enligt artikel 9.1 i Europakonventionen, också ska kunna få stöd.

Formella villkor för stöd

Utredningen anser att det finns flera skäl till att fortsatt ställa krav på att stödberättigade trossamfund ska ha en fast och tydlig organisatorisk struktur. Personer som söker sig till ett trossamfund och som deltar i dess verksamhet ska kunna veta hur trossamfundet är organiserat och vem som är ansvarig för dess verksamhet. Det är också avgörande för staten att trossamfundet är en juridisk person samt har en formell ledning som kan representera och tala för dess medlemmar. Enligt utredningen infrias dessa behov bäst genom att trossamfundet är registrerat hos Kammarkollegiet. Samma villkor avseende trossamfundens organisering blir därmed gällande för såväl statsbidraget som den statliga avgiftshjälpen.

För att vara stabila och ha egen livskraft är det också viktigt med tydliga krav på trossamfundens ekonomi och redovisning. Trossamfundet ska inte kunna vara starkt skuldsatta. Sådana krav kan ses som en försäkran för trossamfundens betjänade, dvs. deras medlemmar och regelbundna deltagare, att det statliga stödet bidrar till det som det är avsett för. Därutöver ska det krav som i dag ställs på att ett trossamfunds religiösa verksamhet i huvudsak ska finansieras av dem som betjänas av samfundet och är bosatta här i landet fortsatt gälla. Kravet kan ses som ett skydd för trossamfundens självständighet eftersom ett trossamfund som tar emot stora bidrag eller gåvor av en organisation eller person utanför samfundet kan hamna i en beroendeställning till denna. Utredningen anser dock att det krav som i dag ställs på att trossamfundet ska disponera de lokaler de använder för sin verksamhet inte är motiverat och därför ska slopas.

Det finns skäl att ställa vissa formella krav gällande minsta antalet betjänade och hur länge verksamheten ska ha bedrivits, eftersom

detta ger en försäkran om att trossamfundet är stabilt och har en egen livskraft, samt att stödet verkligen leder till en långsiktig och aktiv religiös verksamhet. Mot bakgrund av att syftet med stödet är att främja religionsfriheten anser utredningen att dessa krav inte bör vara alltför höga och därmed stänga ute flera mindre trossamfund. Utredningen föreslår därför att kravet på antalet betjänade sänks från 3 000 till 1 000. Verksamheten ska dock även framöver ha bedrivits i minst fem år. Nuvarande krav på geografisk spridning av verksamheten anser utredningen vidare är omotiverat och ska slopas.

För övrigt bör samma krav gälla för alla trossamfund och därför föreslår utredningen att möjligheten för samverkansorgan och små trossamfund som är del av ett internationellt verksamt trossamfund att få stöd tas bort.

Ett förtydligt demokratikriterium

Utredningen har dragit slutsatsen att det av flera skäl är nödvändigt med ett demokratikriterium i stödlagstiftningen. För det första ålägger regeringsformens program- och målsättningsstadga det allmänna att positivt verka för att samhällets grundläggande värderingar skyddas. Ett statligt stöd bör därmed inte fördelas till verksamheter som strider mot eller motarbetar dessa värderingar. Den svenska staten är också skyldig genom internationella konventioner som Sverige anslutit sig till att skydda och främja olika konventionsrättigheter, varför stöd som regel måste kunna vägras vid kränkningar av mänskliga rättigheter. Även stödets legitimitet förutsätter att offentliga medel inte betalas ut till trossamfund som bedriver en verksamhet som är oförenlig med våra grundläggande värderingar. Utredningen bedömer därför att ett demokratikriterium bör uppställas oavsett på vilket sätt stöd ges, dvs. även för den statliga avgiftshjälpen.

Ett vägrat stödberättigande kan innebära en inskränkning av religionsfriheten

Det är utredningens bedömning att en vägran att erkänna ett trossamfund som stödberättigat med anledning av att demokratikriteriet inte är uppfyllt i vissa fall kan innebära en inskränkning av religionsfriheten enligt Europakonventionen. Det framgår nämligen av Europadomstolens praxis att en stat inte ska värdera olika trosuppfattningars legitimitet eller de sätt på vilka de uttrycks eller manifesteras. Europakonventionen ger även ett mycket starkt skydd för ett trossamfunds autonomi och inre liv. Ageranden som kan anses stå i strid med demokratikriteriet har ofta, enligt trossamfunden, ett nära samband med deras religiösa lära eller inre förhållanden.

Europakonventionen tillåter inskränkningar av religionsfriheten under vissa angivna förutsättningar. Sådana inskränkningar måste vara föreskrivna i lag, ha ett visst legitimt syfte och anses vara nödvändiga i ett demokratiskt samhälle. Eftersom en vägran att erkänna ett trossamfund som stödberättigat kan innebära en inskränkning av religionsfriheten måste demokratikriteriet vara tydligt reglerat och utformas med utgångspunkt i sådana värden som anses som särskilt skyddsvärda i ett demokratiskt samhälle.

Det finns flera problem med det nuvarande demokratikriteriet

Enligt det nuvarande demokratikriteriet ska ett trossamfund bidra till att upprätthålla och stärka de grundläggande värderingar som samhället vilar på. Utredningen anser att det finns flera problem med det nuvarande demokratikriteriet. Kriteriet är för det första vagt och otydligt utformat och är därför svårt att tillämpa i praktiken. Att ställa krav på att trossamfundet ska *bidra till* att upprätthålla och stärka samhällets grundläggande värderingar gör kriteriet otydligt eftersom alla trossamfund på något sätt skulle kunna anses bidra. Det finns dessutom inte någon enhetlig och uttömmande beskrivning av vad som avses med *de grundläggande värderingar som samhället vilar på*. Trossamfunden kan därför inte klart förutse vilka ageranden från deras sida som kan innebära att stödberättigande vägras. Bristen på tydlighet ökar även risken för godtycke från beslutsfattarens sida, vilket är oacceptabelt med tanke på att vägrat stödberättigande kan innebära en inskränkning av religionsfriheten.

Därutöver är förarbetena till det nuvarande demokratikriteriet oklara och motstridiga, bl.a. eftersom det framgår att staten inte får göra någon närmare värdering av samfundets lära i förhållande till samhällets gemensamma värdegrund, samtidigt som de ageranden som nämns ofta berör olika religionsuppfattningar. Ett stort problem med förarbetena är också att de i liten utsträckning behandlar förhållandet mellan demokratikriteriet och religionsfriheten och inte alls tar upp skyddet för religionsfriheten enligt Europakonventionen.

Demokratikriteriet bör utformas utifrån tydligt angivna exkluderingsgrunder

Utredningen anser att demokratikriteriet bör utformas på så sätt att det exkluderar trossamfund som agerar i strid med särskilt skyddsvärda grundläggande värderingar i det svenska samhället. På så sätt kan lagstiftaren ange när en inskränkning av religionsfriheten är motiverad. Regleringen begränsas därmed till situationer där det verkligen är nödvändigt att staten ingriper. Det blir vidare lättare för trossamfundet att på förhand förutse vilka ageranden som kan leda till vägrat stödberättigande och beslutsfattarens möjligheter till godtyckliga bedömningar begränsas. Det gör det också möjligt att göra en rimlig avvägning mellan statens behov av kontroll och trossamfundens behov av integritet och självständighet, samtidigt som den praktiska tillämpningen underlättas.

Utredningen är medveten om att ett demokratikriterium med exkluderingsgrunder har brister. Till exempel finns det en risk att man genom att ange tydliga exkluderingsgrunder missar ageranden som staten vill ta avstånd ifrån, men som man inte förutsett eller som blivit angelägna mot bakgrund av förändringar av vår värdegrund. Utredningen menar att sådan brist är priset för en förutsägbar och tydlig lagstiftning.

Trossamfundens liksom församlingars, företrädares och föreläsares ageranden kan ligga till grund för exkludering

Enligt utredningens förslag får stöd inte lämnas om trossamfundet eller någon av dess församlingar eller företrädare agerar på sådant sätt som anges i någon av exkluderingsgrunderna. Det ska inte enbart handla om legala företrädare, utan även personer som på andra sätt får anses företräda trossamfundet gentemot de betjänade eller allmänheten, såsom formellt utsedda eller anställda religiösa ledare, lärare etc. Ansvar för företrädares ageranden ska endast aktualiseras när företrädaren agerar inom ramen för trossamfundets eller en av dess församlingars verksamhet.

Ett trossamfund samt dess församlingar har även ett stort ansvar för föreläsare etc. som bjuds in. Om ett trossamfund eller en församling bjuder in en föreläsare som exempelvis förespråkat hat mot vissa grupper innebär det att föreläsaren och dess åsikter ges legitimitet. Att ge stöd till ett sådant trossamfund eller en sådan församling är oförenligt med målsättningen om att stödet ska bidra till att upprätthålla och stärka de grundläggande värderingar som samhället vilar på.

Utgångspunkter för exkluderingsgrunderna

Grundläggande värderingar som kan anses särskilt skyddsvärda i det svenska samhället anges i regeringsformens program- och målsättningsstadga (1 kap. 2 § RF). Stadgan bygger till stor del på internationella konventioner som Sverige har anslutit sig till, såsom Europakonventionen, FN:s internationella konvention om medborgerliga och politiska rättigheter och barnkonventionen. Den omfattar värderingar såsom alla människors lika värde och den enskilda människans frihet och värdighet, demokratins idéer, delaktighet och jämlikhet samt skydd mot diskriminering, den enskildes privatliv och familjeliv samt barns rätt. Detta är värderingar som ses som särskilt skyddsvärda i ett demokratiskt samhälle och ageranden som kränker dessa kan innebära inskränkningar av andra personers fri- och rättigheter.

Av dessa värderingar har utredningen lagt fokus på sådana som kan ha särskild betydelse i förhållande till trossamfundet. Det har inte varit relevant om de ageranden som tas upp faktiskt förekommer i trossamfund i dag och i så fall i vilken omfattning. Utred-

ningen anser i stället att det är tillräckligt att man kan anta att ett trossamfund, i dag eller i framtiden, inte kommer att respektera en viss särskilt skyddsvärd grundläggande värdering för att ta med den som exkluderingsgrund. Utifrån detta föreslår utredningen exkluderingsgrunder inom följande områden:

Våld mot person, tvång och hot

Stöd får självklart inte lämnas om ett trossamfund utövar våld mot person, tvång eller hot. Inte heller trossamfund som rättfärdigar, främjar eller uppmanar till våld mot person, tvång eller hot ska få statligt stöd. Det skulle t.ex. kunna handla om ett trossamfund som rättfärdigar våld i nära relationer, eller som främjar tvångsåktenskap eller våldsbejakande extremism genom spridande av propaganda, finansiering eller rekrytering. Att uppmana till angrepp skulle t.ex. kunna ske genom att ett trossamfund uppmanar till våld, tvång eller hot mot personer på grund av deras kön, könsöverskridande identitet, sexuella läggning, religiösa övertygelse, etniska tillhörighet eller politiska åsikter.

Kränkningar av barns rättigheter

Förhållandet mellan barnets bästa och barnets respektive föräldrarnas religionsfrihet är komplext. Föräldrarna har rätt att fostra sitt barn och därmed att påverka barnet när det gäller religiösa frågor. Enligt barnkonventionen är dock staten skyldig att skydda barn från att skadas, oavsett i vilken miljö detta kan ske. Utredningen anser att staten aldrig bör stödja trossamfund som kränker ett barns rättigheter på sådant sätt att det finns en påtaglig risk för att barnets hälsa eller utveckling skadas. Det skulle t.ex. kunna handla om ett trossamfund som utsätter barn för skadliga bestraffningar. Inte heller trossamfund som rättfärdigar, främjar eller uppmanar till skadliga kränkningar av barns rättigheter ska vara stödberättigat. Det skulle t.ex. kunna handla om trossamfund som uppmanar föräldrar till ett visst agerande, såsom att upprätthålla en viss traditionell sedvänja eller att vägra barn vård eller utbildning, som innebär en påtaglig risk för att barns hälsa eller utveckling skadas. Det

skulle också kunna handla om trossamfund som rättfärdigar, främjar eller uppmanar till barnäktenskap.

Inskränkningar av betjänades fri- och rättigheter

Det förekommer att olika religioner eller trossamfund föreskriver särskilda uppträdanderegler som anhängare måste följa i sitt privatliv. Det kan t.ex. röra sig om regelbunden närvaro vid gudstjänster, utförande av särskilda ritualer etc. Statens utrymme för att inskränka de val anhängare gör i syfte att följa religiösa påbud är enligt Europakonventionen mycket begränsat, även om påbuden kan vara skadliga för anhängarnas välbefinnande. Anhängare som inte accepterar ett trossamfunds religiösa påbud måste dock alltid ha en ovillkorlig rätt att lämna samfundet i fråga.

Om ett trossamfund inskränker en betjänads fri- och rättigheter genom tvång eller utnyttjande av utsatt belägenhet ska stödberättigande vägras. Det skulle t.ex. kunna röra sig om trossamfund som utnyttjar att en betjänad befinner sig i en beroendeställning eller utnyttjar att en betjänad exempelvis befinner sig i vanmakt, har en intellektuell funktionsnedsättning eller någon sjukdom.

Diskriminering och klara överträdelser av principen om alla människors lika värde

En grundläggande värdering i ett demokratiskt samhälle är att diskriminering eller kränkningar av personer på grund av bl.a. kön, religion och sexuell läggning inte kan tolereras. Om ett trossamfund inte skulle respektera principen om alla människors lika värde bör det därför som regel inte vara stödberättigat. Samtidigt skyddar Europakonventionen trossamfundens autonomi och inre liv och ett trossamfund bör, i enlighet med sin religiösa lära, bl.a. fritt få välja vilka personer som ska företräda den religiösa kärnverksamheten, såsom religiösa ledare och lärare, även om detta innebär en särbehandling som grundas på t.ex. kön eller sexuell läggning. Även diskrimineringslagen (2008:567) får anses medge viss särbehandling när det gäller sådana religiösa företrädare. Om ett trossamfund däremot diskriminerar personer som söker andra tjänster hos samfundet ska det inte vara stödberättigat. Diskriminering skulle även kunna ske

om ett trossamfund t.ex. vägrar någon tillträde till en offentlig gudstjänst på grund av sexuell läggning, eller inom en utbildningsverksamhet.

Utredningen anser även att trossamfund som klart överträder principen om alla människors lika värde ska exkluderas från statens stöd. Det kan t.ex. handla om trossamfund som uttrycker missaktning för grupp av personer med anspelning på t.ex. kön, etniskt ursprung, trosbekännelse eller sexuell läggning.

Aktivt motarbetar det demokratiska styrelseskicket

Utredningen anser att ett trossamfund som aktivt motarbetar det demokratiska styrelseskicket inte ska vara stödberättigat. Det skulle t.ex. kunna handla om ett trossamfund som uppmanar till att inte följa svensk lag, svika medborgerliga skyldigheter eller inte hör samma myndigheters påbud. Med medborgerliga skyldigheter avses endast lagliga skyldigheter och inte moraliska förpliktelser mot samhället, såsom utövande av rösträtt. I undantagsfall kan uppmaning till lagbrott m.m. vara förenligt med stödberättigande. Det måste i så fall röra sig om uppmaning till civil olydnad som helt syftar till att bevara eller återupprätta demokratiska värden.

Bestämmelser om återkallelse av stödberättigande införs

I nuvarande regelverk saknas bestämmelser om såväl återkallelse av stödberättigande för statsbidrag, som återkrav av statsbidrag med anledning av att ett trossamfund inte längre uppfyller villkoren för stödberättigande. I lagen om trossamfund finns återkallelsebestämmelse för den statliga avgiftshjälpen, men det anges inte under vilka förutsättningar hjälpen får återkallas, vilket är otillfredsställande ur rättssäkerhetssynpunkt.

I syfte att skydda statens medel och samhällets grundläggande värderingar föreslår utredningen att en återkallelsebestämmelse införs i lagen om stöd till trossamfund som innebär att ett stödberättigande ska återkallas om ett trossamfund inte längre uppfyller villkoren för stöd. Bestämmelsen ska gälla för såväl det statliga bidraget som den statliga avgiftshjälpen. Om ett trossamfund tillfälligt inte uppfyller något av de formella villkoren för stödberätti-

gande, t.ex. om det inte har tillräckligt antal betjänade, kan trossamfundet få tillfälle att avhjälpa bristen. Ett trossamfund ska återbetala organisationsbidrag som samfundet har fått utan att uppfylla villkoren för stödberättigande såvida det inte finns särskilda skäl för eftergift.

För att beslutsmyndigheten ska kunna ta ställning till frågor om stödberättigande och återkrav föreslår utredningen att stödberättigade trossamfund ska anmäla sådana ändrade förhållanden som kan medföra att villkoren för stödberättigande inte längre är uppfyllda.

Ärenden som rör stödberättigande ska prövas av Myndigheten för stöd till trossamfund

Utredningen anser att den ordning som i dag råder där regeringen prövar ärenden som rör stödberättigande är olämplig av flera skäl och i stället bör beslutanderätten delegeras till myndighetsnivå. Till att börja med så kan inte sådana ärenden anses vara av sådan principiell betydelse eller särskild vikt att de kräver regeringens prövning. Utredningen har vidare föreslagit förändringar av de materiella reglerna som rör villkoren för stödberättigande. Genom förslagen preciseras villkoren och prövningen kommer huvudsakligen innebära en tillämpning av rättsregler. Detta minimerar utrymmet för lämplighetsavvägningar eller andra mer politiska bedömningar. Genom att prövningen delegeras till myndighetsnivå får trossamfundet vidare ett skydd mot politiskt styrda beslut, samtidigt som besluten kan bli föremål för fullständig prövning i allmän förvaltningsdomstol.

Utredningen anser att det finns ett värde i att alla ärenden som rör statens stöd till trossamfund samlas vid en myndighet och föreslår därför att Myndigheten för stöd till trossamfund (SST) ska fatta beslut om stödberättigande samt om fördelning och återkrav av statsbidrag. SST är statens expertmyndighet i trossamfundsfrågor och har en djupgående insyn i och kunskap om trossamfundets förhållanden.

Beslut om stödberättigande kan vara mycket känsliga samt i vissa fall även komplexa beslut att fatta. Utredningen anser därför att sådana beslut bör fattas kollektivt av ett särskilt beslutsorgan inom SST. Beslutsorganet ska benämnas Rådet för beslut om stödberättigande och dess ledamöter ska utses av regeringen.

Summary

Government support for religious communities other than the Church of Sweden was first established in 1971. Its purpose was to make it easier for those religious communities in a financially weak position to obtain and equip premises and provide religious activities. The introduction of the support must be seen in the light of the long-held politically and economically dominant position of the Church of Sweden. State support was reviewed as part of the reform of church and state in 2000. At this point, the Act on support to religious communities (1999:932) was passed, which regulated the criteria governing eligibility for state support. On grounds of equality, the reform also provided for free help for religious communities other than the Church of Sweden with collecting membership fees. Still today, the funding provided by the State for religious communities other than the Church of Sweden comprises government grants and help from government agencies with the administration of fees.

Swedish society has changed since the support was first established. Consequently, questions have also been raised as to whether the support system meets the needs of the religious communities active in Sweden today and the needs that exist in society. At the same time, there are a number of shortcomings in the current system which call for a review. For example, there is a lack of clarity as to how the current democracy criterion is to be interpreted in the light of the accumulated case law of the European Court of Human Rights, and regarding the possibility of withdrawing support from religious communities that have developed in an undemocratic direction. Furthermore, the current support system uses terms that are not denomination-neutral and are thus not relevant to all religious faiths.

In the light of this, the inquiry has been charged with reviewing state support to religious communities. Under its terms of reference, the inquiry is to analyse the effects of the current support system on the religious communities concerned and society in general. The inquiry is additionally to propose a new objective for the State's support to religious communities and new criteria for receiving that support, including a clearer democracy criterion compatible with freedom of religion. The inquiry is also to propose new provisions on revoking support and recovering funds paid out. The inquiry's terms of reference do not, however, instruct the inquiry to form an opinion on whether the State should allocate funding to religious communities at all.

In additional terms of reference, the inquiry was charged with surveying the provision of and demand for denominational training in Sweden, geared towards religious community leaders. The inquiry is also to assess the provision of non-denominational training for representatives of religious communities and the demand for such training in religious communities, e.g. training on Swedish society and fundamental freedoms and rights, democracy and gender equality.

The importance of the support for the religious communities and society in general

The overall view of the inquiry is that state support is extremely important for religious communities. Were this funding to be reduced or abolished, particularly help with collecting membership fees, this would have major consequences for the activities of the religious communities. Above all, it would place the religious communities in a less advantageous position than the Church of Sweden. The support is therefore significant as a point of principle, because it places all religious communities on roughly the same footing in terms of conducting religious activities. In this way, the support to religious communities helps to ensure that all people in Sweden are able to practise their religion and thus exercise their religious freedom on relatively equal terms.

In addition, the state support helps to give religious communities the fundamental prerequisites they need to carry out activities that are important for meeting people's varying existential needs.

This encompasses those situations in which people turn to religious communities, such as particular life events such as weddings and funerals, and also when in crisis or suffering misfortune. The activities of religious communities in health, the prison and probation service and civil contingency planning, are particularly important in this context. They also play an important role in engagement with culture and the arts, particularly in ensuring that individuals with a foreign background are able to retain their culture and identity. Furthermore, several religious communities carry out a great deal of social work with newly arrived migrants and socially vulnerable people, which is important for individuals who the public welfare system finds it difficult to reach. The inquiry also finds that, to a certain extent, the support can strengthen fundamental democratic values and stimulate participation in democracy, partly in that the religious communities have to comply with the current democracy criterion, and in that several religious communities are organised in line with the tradition of formal societies in Sweden.

However, the contribution of the religious communities in strengthening fundamental democratic values is not clear in all respects, and there are examples of religious communities that have maintained values and structures that restrict individuals in terms of enjoying their freedoms and rights.

Grounds for the State to support religious communities

In the view of the inquiry, freedom of religion must be seen as the main reason for the State to support religious communities. The State is obliged to take a neutral stance towards different religious communities. By allocating funding to religious communities and offering help with collecting membership fees free of charge, the State can rest assured that no religious community is given a particularly advantageous position in society in relation to the State. All religious communities thus conduct their religious activities on equal terms and all individuals are granted relatively identical fundamental opportunities to exercise their religious freedom. Furthermore, the international conventions ratified by Sweden state that the State is to promote freedom of thought, conscience and religion.

The social benefit provided by the activities of the religious communities is an additional reason for providing support. The religious communities fulfil an important function for many people's wellbeing, partly by meeting people's existential needs. This is particularly the case in conjunction with particular life events such as weddings and funerals, but also when in crisis or suffering misfortune. Through their cultural and social activities, the religious communities also contribute towards social benefit. In their activities, the religious communities can also encourage democratic participation, strengthen democratic values and counteract anti-democratic tendencies.

Giving support to religious communities places the State in a better position to conduct dialogue and consult with religious communities and forge connections with people who are engaged in them.

Proposed new objective of support

Given that the inquiry considers that freedom of religion must be seen as the main justification for support, in the future the objective should continue to be that support is to help to create conditions for the religious communities to actively conduct religious activities with a long-term focus. The objective as it currently stands states that activities of a religious nature are to take the form of services, pastoral care, religious instruction and care. The inquiry considers that there is no reason to define in this manner what religious activities must cover. Instead, what religious activities are to include will be shown in the definition of the term 'religious community'. Additionally, the terms 'services' and 'pastoral care' are not denomination-neutral, which is another reason for the inquiry to propose a new definition of the term 'religious community'.

The inquiry further considers that the objective should make it clear that state support is to contribute towards maintaining and strengthening the fundamental values on which society is based. The objective would thereby better reflect the Government's intention, expressed by providing the support, of promoting democracy and participation, with respect for gender equality and the equal value of all people. Some religious communities also seek funding to help

develop their work on democracy. Incorporating this into the wording of the objective makes it clear that the funding is intended to help develop and strengthen work on these issues.

Because the main justification for the support is freedom of religion, the inquiry does not deem it reasonable or appropriate to formulate an objective whereby the importance of the support for the religious activity is to be followed up, or to require that the support has any specific effects in this respect. The support primarily has a value in terms of safeguarding a human right and not primarily in terms of the activities of religious communities that are beneficial to society. Additionally, the government grant is mainly allocated as an organisational grant, which in itself is difficult to follow up. On the other hand, it is possible to carry out overall evaluations of the effects of the support on the basis of the objective of maintaining and strengthening the fundamental values of society. This may, for example, involve evaluating the proportion of women on governing bodies, and the work of the religious communities on democracy and values issues.

Changes in forms of support

Today the government grant is mainly allocated as an organisational grant intended for the core activities of religious communities. From the point of view of freedom of religion, it is particularly important to protect the independence of the religious communities and there are therefore grounds for the grant to continue to largely be allocated as an organisational grant in the future. On the other hand, organisational grants give the agency less scope to monitor and assure itself that the government funding really is being used for the purposes for which it is intended. Nor does an organisational grant provide any guarantees that the funding will be passed on to the communities and activities that are in the greatest need of support. Therefore, the inquiry considers that the proportion of support allocated as operational grants and project grants should increase compared with today's levels.

To support the organisational development of the religious communities, the inquiry also proposes that an appropriate organisation development grant be set up. Such a grant could be of benefit

to many religious communities facing difficulties managing extensive financial and administrative activities.

Operational grants for training representatives of religious communities

The inquiry proposes that an operational grant be established, which can be applied for by eligible religious communities or their groups to finance both denominational and non-denominational training of representatives. The background to this proposal is that the theological training courses which currently receive support cannot in themselves be considered to be religious communities and therefore should not be eligible for funding. In addition, from the equal treatment perspective, it is unsatisfactory that not all religious communities are able to receive this operational grant. The inquiry's proposal will enable all religious communities entitled to support and their groups to seek grants for training that, for example can be given at higher education institutions, folk high schools, in non-formal adult education, or by other training providers, etc.

The survey conducted by the inquiry additionally shows that several religious communities express a need for both denominational and non-denominational training. Several representatives of the religious communities and their groups lack Swedish language skills and knowledge of Swedish society, and this can affect their contact with Swedish society and with people who turn to the religious communities. It is also necessary for the religious communities to be given opportunities to improve their representatives' skills and competence in the field of democracy, particularly in terms of the inquiry's proposal to more clearly specify the democracy criterion.

A new definition of a religious community

A religious community is defined in the Act (1998:1593) on religious communities as a fellowship for religious activities that includes holding services. The inquiry considers that this definition is unclear and that it is difficult to make a predictable assessment of what religious activities are. The definition also draws on Christian

language and can therefore not be considered to be denomination-neutral.

The inquiry considers that the focus of a definition of the term of religious community should not lie in the content of the faith but in the form of activity carried out. The activity covered by the definition must furthermore be such activity as is considered worthy of protection under Article 9.1 of the European Convention on Human Rights.

Religious activity is largely conducted through worship, prayer or meditation. These terms also have a meaning that is well-established among religious communities and the general public. Religious activity usually also includes specific rituals, such as celebrating festivals, coming together around spiritual or existential questions, or devotions. The inquiry therefore proposes that the term ‘religious community’ be considered to be a community that conducts religious activity through worship, prayer, meditation or rituals.

Under the case law of the European Court of Human Rights, a religious belief must “attain a certain level of cogency, seriousness, cohesion and importance” to be considered worthy of protection under Article 9.1 of the European Convention on Human Rights. In the same way, a community’s religious activity must be judged on the basis of its gravity and importance, for example whether it includes regular rites of passage such as weddings and funerals.

From an equal treatment perspective, and in the light of the fact that today there are secular belief communities that perform rituals such as weddings and funerals to the same extent as several religious communities eligible for state funding, there may be grounds to also allow such secular groups to be entitled to state funding. The inquiry has not been tasked with proposing a belief-neutral support system, but considers that there may be grounds for the Government to appoint an inquiry to review whether secular belief communities whose activity should be considered worthy of protection under Article 9.1 of the European Convention on Human Rights should also be eligible for support.

Formal support criteria

The inquiry considers that there are several reasons to continue to require that religious communities eligible for funding have an established and clear organisational structure. People who turn to a religious community and participate in its activities must be able to know how the religious community is organised and who is responsible for its activities. It is also crucial to the State that the religious community is a legal entity and has a formal leadership capable of representing and speaking on behalf of its members. According to the inquiry, these needs are best met by the religious community being registered with the Legal, Financial and Administrative Services Agency (Kammarkollegiet). The same criteria regarding the organisation of the religious community will thus apply to both the government grant and government assistance in the collection of fees.

In order for religious communities to be stable and self-sustaining, it is also important that there are clear criteria governing their finances and accounting. It must not be possible for religious communities to be heavily in debt. Such criteria can be seen as an assurance to those served by the religious communities that the state support is used for the purposes for which it is intended. In addition, the current criterion that the religious activity of the religious community must largely be financed by those served by the community and resident here in Sweden must continue to apply. This requirement can be seen as protecting the religious community's independence, because a religious community receiving major grants or gifts from an organisation or person outside the community may find itself in a position of dependency vis-à-vis this organisation or person. However, the inquiry considers that the current requirement whereby religious communities must have the right of disposal over the premises they use for their activities is not justified and therefore is to be abolished.

There are grounds to set certain formal criteria regarding the minimum number of people served and the length of time activities must have been conducted, as this provides an assurance that the religious community is stable and self-sustaining, and that the support will actually lead to lasting, active religious activity. Given that the purpose of the support is to promote freedom of religion, the inquiry considers that these criteria should not be too stringent

so as not to exclude several smaller religious communities. The inquiry therefore proposes that the criterion for the number of people served be lowered from 3,000 to 1,000. However, in the future too, activities must have been run for at least five years. The inquiry also finds that there are no grounds for the current criterion on the geographical spread of activities and that this should be abolished.

Generally, the same requirement should apply to all religious communities, and therefore the inquiry proposes that the opportunity for collaborative bodies and small religious communities which are part of an internationally active religious community to receive support be removed.

A clearer democracy criterion

The inquiry has drawn the conclusion that it is necessary to introduce a democracy criterion in the support legislation for several reasons. Firstly, Chapter 1, Article 2 of the Instrument of Government imposes upon the State a duty to work positively to ensure that the fundamental values of society are protected. State support should thereby not be awarded to activities that contravene or counteract these values. Through international conventions that Sweden has ratified, the Swedish State is also obliged to protect and promote various rights under these conventions, and for this reason support must, as a rule, be able to be refused should human rights be infringed. The legitimacy of the support also presumes that public funding is not paid out to religious communities that conduct activities incompatible with our fundamental values. The inquiry therefore judges that a democracy criterion should be set, irrespective of the manner in which the support is granted, i.e. also covering state assistance in collecting membership fees.

Refusal of entitlement to support may result in restricting freedom of religion

It is the assessment of the inquiry that a refusal to recognise a religious community as being eligible for support due to the fact that it fails to meet the democracy criterion may in some cases

involve restricting freedom of religion under the European Convention on Human Rights. The case law of the European Court of Human Rights shows that it is not for a State to evaluate the legitimacy of different faiths or the way in which they are expressed or manifested. The European Convention on Human Rights also provides extremely strong protection for the autonomy and internal life of religious communities. According to the religious communities, actions that can be considered to contravene the democracy criterion are often closely linked to their religious teachings or internal circumstances.

The European Convention on Human Rights permits restrictions to freedom of religion under certain stated conditions. Such restrictions must be laid down by law, have a certain legitimate purpose and be considered to be necessary in a democratic society. Because a refusal to recognise a religious community as eligible for support may mean restricting freedom of religion, the democracy criterion must be clearly regulated and worded on the basis of values that are considered to be particularly worthy of protection in a democratic society.

The current democracy criterion is associated with several problems

The inquiry considers that the current democracy criterion is associated with several problems. Firstly, the criterion is vague and unclearly worded and is therefore difficult to apply in practice. Setting requirements that the religious community must *contribute to* maintaining and strengthening the fundamental values of society makes the criterion unclear, because all religious communities could be considered to contribute in some way or other. Additionally, there is no consistent and exhaustive description of what is meant by *the fundamental values on which society is based*. The religious community therefore cannot clearly predict which actions on their part might lead to entitlement to support being refused. The lack of clarity also increases the risk of discretionary assessments and arbitrary decisions on the part of decision-makers, which is unacceptable considering that refusing entitlement to support may involve restricting religious freedom.

In addition, the preparatory works when drafting the current democracy criterion are unclear and contradictory, partly because they state that the State is not permitted to make any more detailed assessment of the community's teachings in relation to the common values of society, while the actions mentioned often concern different religious beliefs. Another major problem with the preparatory works is that they pay too little attention to the relationship between the democracy criterion and freedom of religion and fail to address protection of freedom of religion under the European Convention on Human Rights at all.

The democracy criterion should be worded on the basis of clearly stated grounds for exclusion

The inquiry considers that the democracy criterion should be worded in such a way as to exclude religious communities that act in contravention of fundamental values in Swedish society that are particularly worthy of protection. The legislator would thereby be able to state when restriction of freedom of religion is justified. Regulation would thus be limited to situations where it really is necessary for the State to intervene. Furthermore, this would make it easier for the religious communities to predict in advance which actions might lead to entitlement to support being refused and would limit decision-makers' opportunities to make arbitrary assessments. It would also make it possible to strike a reasonable balance between the State's need for control and the religious communities' need for privacy and independence, while facilitating application in practice.

The inquiry is aware that a democracy criterion with grounds for exclusion has shortcomings. For example, there is a risk that by stating clear grounds for exclusion, actions from which the State would wish to distance itself, but which were not predicted, or which only become relevant in the light of changes in our values, might be missed. The inquiry considers that such shortcomings are the price of predictable and clear legislation.

The actions of the religious communities and their groups, representatives and speakers may prove grounds for exclusion

In line with the inquiry's proposal, support will not be granted if the religious community or any of its groups or representatives acts in such a way as stated in any of the grounds for exclusion. This not only concerns legal representatives, but also people who may be considered to represent in other ways the religious community in relation to those it serves or the general public, such as formally appointed or employed religious leaders, teachers, etc. Responsibility for the actions of the representative only becomes relevant when the representative acts within the remit of the religious community's activity or that of one of its groups.

A religious community and its groups also bear major responsibility for speakers, etc. invited in. If a religious community or one of its groups invites in a speaker who advocates hate against certain groups, for example, this legitimises the speaker and their opinions. Granting support to such a religious community or group is incompatible with the aim of helping to maintain and strengthen the fundamental values on which society is based.

Points of departure for grounds for exclusion

Fundamental values that can be considered to be particularly worthy of protection in Swedish society are set out in Chapter 1, Article 2 of the Instrument of Government. This provision largely rests on the international conventions that Sweden has ratified, such as the European Convention on Human Rights, the UN's International Covenant on Civil and Political Rights and the Convention on the Rights of the Child. It covers values such as the equal worth of all and the liberty and dignity of the individual, the ideals of democracy, participation and equality and protection against discrimination, the private and family lives of the individual and the rights of the child. These are values that are seen as particularly worthy of protection in a democratic society, and actions that infringe these may restrict other people's freedoms and rights.

The inquiry has focused on the values that may be of particular importance in relation to religious communities. It was not relevant whether the actions addressed actually occur in religious com-

munities today and if so, to what extent. Instead, the inquiry considers that it is sufficient that it can be assumed that a religious community, today or in the future, will not respect a certain fundamental value particularly worthy of protection in order to include it as grounds for exclusion. On this basis, the inquiry proposes grounds for exclusion in the following areas:

Violence against the person, force and threats

Support will naturally not be provided if the religious community exercises violence against the person, force or threats. Nor will religious communities that justify, promote or encourage violence against the person, force or threats receive state support. For example, this might involve a religious community justifying violence in close relationships, or promoting forced marriage or violent extremism by spreading propaganda, providing financing or conducting recruitment. Attacks might be encouraged by a religious community encouraging violence, force or the making of threats against people due to their sex, transgender identity, sexual orientation, religious conviction, ethnic origin or political opinions, for example.

Infringement of children's rights

The relationship between what is best for the child and the freedom of religion of the child and their parents respectively is a complex one. Parents have the right to bring up their child and thus to influence the child on issues of religion. However, according to the Convention on the Rights of the Child, the state has an obligation to protect children from harm, irrespective of the environment in which this may occur. The inquiry considers that the state should never support religious communities that infringe a child's rights in such a way as to cause a tangible risk of harm to the child's health or development. For example, this might involve a religious community inflicting harmful punishments on children. Nor may religious communities that justify, promote or encourage harmful infringements of children's rights be entitled to support. For example, this might involve a religious community urging parents to act in a particular way, such as maintaining a certain traditional

custom or refusing children care or education, which involves a tangible risk of harm to a child's health or development. It might also involve religious communities that justify, promote or encourage child marriage.

*Restrictions on the rights and freedoms of those served
by the religious communities*

Different religions or religious communities may prescribe particular rules of behaviour that adherents must follow in their private life. This may involve regular attendance at worship, performing particular rituals, etc. The State's scope to restrict the choices adherents make in order to follow religious commands is very limited under the European Convention on Human Rights, even though the commands may be harmful to the adherents' wellbeing. Adherents who do not accept the religious decrees of a religious community must, however, always have an unconditional right to leave the community in question.

If a religious community restricts the freedoms and rights of those it serves through force or exploiting a vulnerable situation, it should be refused entitlement to support. For example, this might involve a religious community exploiting the fact that someone it serves finds themselves in a dependent position, is powerless or has an intellectual disability or illness.

*Discrimination and clear infringement of the principle
of the equal value of all people*

A fundamental value in a democratic society is that discrimination or abuse of people due to their sex, religion and sexual orientation cannot be tolerated. If a religious community were not to respect the principle of equal value of all people, it should therefore as a rule not be eligible for support. At the same time, the European Convention on Human Rights protects the autonomy and inner life of religious communities and a religious community should, in line with its religious teaching, be free to choose the people who are to represent its core religious activities, such as religious leaders and teachers, even if this involves discrimination due to e.g. sex or

sexual orientation. Even the Discrimination Act (2008:567) must be considered to allow a certain degree of discrimination regarding such religious representatives. If, on the other hand, the religious community discriminates against people applying for other posts in the community, it should not be eligible for state support. Discrimination might also be permissible if the religious community refuses someone access to public worship due to their sexual orientation, or in an educational context, for example.

The inquiry also considers that a religious community that clearly infringes the principle of equal value of all people must be excluded from state funding. This may, for example, involve a religious community that expresses disdain for groups of people with reference to their sex, ethnic origin, belief or sexual orientation.

Actively counteracts the democratic form of government

The inquiry considers that a religious community that actively counteracts the democratic form of government must not be eligible for support. This might, for example, involve a religious community encouraging its adherents not to follow Swedish law, to fail to fulfil their civic duties or to ignore orders from authorities. Civic duties refer here only to legal obligations and not moral undertakings to society, such as exercising the right to vote. In exceptional cases, encouraging adherents to break the law, etc. may be compatible with eligibility for support. In such cases, this must involve urging civil disobedience which entirely seeks to preserve or re-establish democratic values.

Provisions on revoking entitlement to support will be introduced

The current Act on support to religious communities lacks provisions on revoking entitlement to government grants, and on recovering government grants should a religious community no longer fulfil the criteria entitling it to support. The Act on religious communities contains a provision whereby government assistance with the collection of fees may be revoked, but it does not state the circumstances in which this may happen, which is unsatisfactory from the rule of law perspective.

With the aim of protecting state funding and the fundamental values of society, the inquiry proposes that a revocation provision be introduced in the Act on support to religious communities, setting out that entitlement to support must be revoked if the religious community no longer fulfils the criteria for support. The provision must apply to both the government grant and help from the state in collecting fees. If the religious community temporarily fails to meet any of the formal entitlement criteria, for example if it does not serve a sufficient number of people, the religious community may be given an opportunity to rectify the deficiency.

A religious community must repay organisational grants that the community has received without fulfilling the entitlement criteria as long as there are no particular grounds for concessions to be made.

So that the decision-making agency is able to reach a decision on questions of entitlement to support and recovery, the inquiry proposes that religious communities be entitled to support report such changes in circumstances that may result in failure to meet the entitlement criteria.

Cases concerning entitlement to support are to be resolved by the Swedish Agency for Support to Faith Communities

The inquiry considers that the system currently in place whereby the Government reviews cases concerning entitlement to support is inappropriate for several reasons and instead the right of decision should be delegated to government agency level. The first point is that such cases cannot be considered to be of such importance in principle or of such particular importance as to demand review by the Government. The inquiry has also proposed amendments to the material rules concerning the criteria for entitlement to support. The proposals make the conditions more specific and review will mainly involve applying legal rules. This minimises the scope for weighing up appropriateness or other more political assessments. Delegating review to government agency level furthermore affords the religious communities protection against politically motivated decisions, while the decisions made may be subjected to complete review in a public administrative court.

The inquiry considers that there is value in all the cases concerning state support to religious communities being gathered under one agency and therefore proposes that the Agency for Support to Faith Communities make decisions on entitlement to support and on allocating and recovering government grants. The Agency is the State's expert agency on religious community issues and has in-depth insight into and knowledge of the circumstances in which religious communities operate.

Decisions on entitlement to support can be highly sensitive and in some cases are also complex decisions to reach. The inquiry therefore considers that such decisions should be reached collectively by a special decision-making body within the Agency. The decision-making body is to be named the Council for Decisions on Entitlement to Support, and its members are to be appointed by the Government.

1 Författningsförslag

1.1 Förslag till lag om stöd till trossamfund

Härigenom föreskrivs följande.

Tillämpningsområde och definitioner

1 § Denna lag innehåller bestämmelser om statens stöd till andra trossamfund än Svenska kyrkan. Stöd får lämnas som statsbidrag och som statlig hjälp med att bestämma, debitera, redovisa och ta in avgifter (statlig avgiftshjälp) till ett trossamfund som uppfyller villkoren för stödberättigande i denna lag.

2 § Bestämmelser om statlig avgiftshjälp till Svenska kyrkan finns i 8 a § lagen (1998:1591) om Svenska kyrkan.

3 § Begreppet trossamfund har i denna lag samma innebörd som i 2 § lagen (1998:1593) om trossamfund. Med församling avses i denna lag en gemenskap som utövar lokal religiös verksamhet genom gudstjänst, bön, meditation eller ritualer.

Med betjänad avses i denna lag en medlem i ett trossamfund eller en församling inom ett trossamfund, eller en regelbunden deltagare i verksamhet som organiseras av ett trossamfund eller en församling inom ett trossamfund.

Mål för stödet

4 § Stödet ska bidra till att skapa förutsättningar för trossamfundet att bedriva en aktiv och långsiktigt inriktad religiös verksamhet, samt till att upprätthålla och stärka de grundläggande värderingar som samhället vilar på.

Villkor för stödberättigande

5 § Stöd får lämnas endast till ett trossamfund som

1. är ett registrerat trossamfund enligt lagen (1998:1593) om trossamfund,
2. har minst 1 000 betjänade som är bosatta i Sverige,
3. har bedrivit verksamhet i Sverige under minst fem år före ansökan om stödberättigande, och
4. i huvudsak får sin religiösa verksamhet finansierad av betjänade som är bosatta i Sverige.

6 § Stöd får inte lämnas till ett trossamfund som har skulder för svenska skatter eller avgifter hos Kronofogdemyndigheten eller som är i likvidation eller försatt i konkurs.

Stöd får inte heller lämnas om trossamfundet eller någon av dess församlingar eller företrädare, inom ramen för trossamfundets eller en församlings verksamhet,

1. utövar våld mot person, tvång eller hot,
2. kränker ett barns rättigheter på sådant sätt att det finns en påtaglig risk för att barnets hälsa eller utveckling skadas,
3. rättfärdigar, främjar eller uppmanar till sådan typ av kränkning som anges i 1 eller 2,
4. inskränker en betjänads fri- och rättigheter genom utnyttjande av utsatt belägenhet,
5. bryter mot diskrimineringsförbud i diskrimineringslagen (2008:567) eller klart överträder principen om alla människors lika värde, eller
6. aktivt motarbetar det demokratiska styrelseskicket.

Om det finns synnerliga skäl får stöd lämnas även om en församling eller en företrädare agerar på sådant sätt som anges i andra stycket.

Fördelning och återkrav av statsbidrag

7 § Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer kan med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen meddela föreskrifter om bidragsformer samt om fördelning och återkrav av statsbidrag. Vid fördelning av statsbidrag ska beaktas om ett trossamfund får statlig avgiftshjälp.

Den myndighet som regeringen bestämmer beslutar om fördelning och återkrav av statsbidrag.

Statlig avgiftshjälp

8 § Ett beslut om stödberättigande för statlig avgiftshjälp som fattas före den 1 november gäller från och med det följande beskattningsåret.

I lagen (1999:291) om avgift till registrerat trossamfund finns bestämmelser om förfarandet vid statlig avgiftshjälp för trossamfund som har beviljats stödberättigande för statlig avgiftshjälp enligt denna lag.

Återkallelse av stödberättigande

9 § Om ett trossamfund inte längre uppfyller villkoren i 5 och 6 §§, ska stödberättigandet återkallas. Ett beslut om återkallelse av stödberättigande gäller omedelbart.

Innan ett stödberättigande återkallas på grund av brist enligt 5 § 1, 2 eller 4, eller 6 § första stycket när det gäller skulder för svenska skatter eller avgifter hos Kronofogdemyndigheten, får trossamfundet ges tillfälle att avhjälpa bristen.

Anmälningsskyldighet

10 § Ett trossamfund som har beviljats stödberättigande ska utan dröjsmål till den myndighet som prövar frågor om stödberättigande anmäla sådana ändrade förhållanden som kan medföra att villkoren för stödberättigande inte längre är uppfyllda.

Ärendenas handläggning

11 § Den myndighet som regeringen bestämmer får besluta om stödberättigande för statsbidrag och för statlig avgiftshjälp, samt om återkallelse av sådana beslut.

En ansökan om stödberättigande från ett trossamfund ska vara skriftlig och ges in till den myndighet som prövar frågor om stödberättigande.

Verkställighetsföreskrifter

12 § Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer kan med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen meddela närmare föreskrifter om verkställigheten av denna lag.

Överklagande

13 § Beslut enligt denna lag får överklagas till allmän förvaltningsdomstol.

Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

-
1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2020.
 2. Genom lagen upphävs lagen (1999:932) om stöd till trossamfund.
 3. Ett trossamfund som har beslutats vara statsbidragsberättigat enligt den gamla lagen och som inte är ett samverkansorgan, ska anses ha beviljats stödberättigande för statsbidrag enligt den nya lagen.
 4. Ett trossamfund som har beviljats statlig avgiftshjälp enligt 16 § lagen (1998:1593) om trossamfund ska anses ha beviljats stödberättigande för statlig avgiftshjälp enligt den nya lagen.
 5. Bestämmelsen i 13 § om överklagande tillämpas inte på beslut som meddelats av regeringen före lagens ikraftträdande.

1.2 Förslag till lag om ändring i lagen (1998:1591) om Svenska kyrkan

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (1998:1591) om Svenska kyrkan att det ska införas en ny paragraf, 8 a §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

8 a §

Svenska kyrkan har rätt till hjälp av staten med att bestämma, debitera, redovisa och ta in kyrkoavgifter från dem som tillhör Svenska kyrkan.

Bestämmelser om förfarandet finns i lagen (1999:291) om avgift till registrerat trossamfund.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2020.

1.3 Förslag till lag om ändring i lagen (1998:1593) om trossamfund

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (1998:1593) om trossamfund

dels att 16 §¹ ska upphöra att gälla och att rubriken närmast före 16 § ska utgå,

dels att 2 § ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

Med trossamfund avses i denna lag en gemenskap för religiös verksamhet, i vilken det ingår att anordna gudstjänst.

2 §
Med trossamfund avses i denna lag en gemenskap som utövar religiös verksamhet genom gudstjänst, bön, meditation eller ritualer.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2020.

¹ Senaste lydelse 1999:956.

1.4 Förslag till lag om ändring i lagen (1999:291) om avgift till registrerat trossamfund

Häri genom föreskrivs att 1 § lagen (1999:291) om avgift till registrerat trossamfund ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 §¹

Bestämmelser om statlig hjälp med *bestämmande, debitering och redovisning av avgifter till Svenska kyrkan samt med att ta in avgifterna finns i 16 § lagen (1998:1593) om trossamfund.* Bestämmelser om kyrkoavgift finns i 7 och 8 §§ lagen (1998:1591) om Svenska kyrkan.

Bestämmelser om statlig hjälp med *att bestämma, debitera, redovisa och ta in avgifter till trossamfund finns i 8 a § lagen (1998:1591) om Svenska kyrkan samt i lagen (2019:000) om stöd till trossamfund.* Bestämmelser om kyrkoavgift finns i 7 och 8 §§ lagen om Svenska kyrkan.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2020.

¹ Senaste lydelse 1999:957.

1.5 Förslag till förordning om stöd till trossamfund

Härigenom föreskrivs följande.

Tillämpningsområde och definitioner

1 § Denna förordning innehåller föreskrifter om sådant statligt stöd som avses i lagen (2019:000) om stöd till trossamfund.

Begrepp som används i denna förordning har samma innebörd som i lagen.

Beslutande myndighet

2 § Frågor om stödberättigande enligt lagen (2019:000) om stöd till trossamfund prövas av Rådet för beslut om stödberättigande vid Myndigheten för stöd till trossamfund.

Rådet för beslut om stödberättigande prövar även frågor om att inte betala ut statsbidrag och om återbetalning av statsbidrag enligt 14 och 15 §§ denna förordning.

Övriga frågor om statsbidrag enligt denna förordning prövas av Rådet för beslut om statsbidrag till trossamfund vid Myndigheten för stöd till trossamfund.

Statsbidrag till trossamfund

Bidragsmottagare och bidragsformer

3 § Bidrag får, i mån av tillgång på medel, lämnas till ett trossamfund som har beviljats stödberättigande för statsbidrag enligt lagen (2019:000) om stöd till trossamfund samt församlingar inom ett sådant trossamfund.

4 § Bidrag får lämnas i form av

1. organisationsbidrag,
2. verksamhetsbidrag, och
3. projektbidrag.

5 § Ett beslut om återkallelse av stödberättigande för statsbidrag enligt lagen (2019:000) om stöd till trossamfund hindrar inte att verksamhetsbidrag eller projektbidrag, som har beviljats före beslutet om återkallelse, betalas ut.

Organisationsbidrag

6 § Organisationsbidrag får lämnas till ett trossamfund för att trossamfundet och dess församlingar ska kunna bedriva en aktiv och långsiktigt inriktad religiös verksamhet.

7 § Organisationsbidrag får användas för trossamfundets centrala verksamhet och för församlingarnas lokala verksamheter. Bidrag till den centrala verksamheten får dock inte överstiga en tiondel av de sammanlagda organisationsbidrag som under ett verksamhetsår beviljats trossamfundet.

8 § Om ett trossamfund får statlig avgiftshjälp, ska de årliga kostnaderna för hjälpen räknas av från organisationsbidraget i förhållande till det antal betjänade som omfattas av hjälpen. Kostnaderna för att förbereda hjälpen ska också räknas av från organisationsbidraget det första året som trossamfundet får avgiftshjälp.

Verksamhetsbidrag

9 § Verksamhetsbidrag får lämnas till ett trossamfund eller en församling för utbildning av trossamfundets eller församlingens företrädare.

10 § Verksamhetsbidrag får lämnas till ett trossamfund för andlig vård inom sjukvården.

Projektbidrag

11 § Projektbidrag får lämnas till ett trossamfund för att utveckla trossamfundets organisation (organisationsutvecklingsbidrag).

12 § Projektbidrag får lämnas under högst tre år till ett trossamfund eller en församling som huvudsakligen betjänar till landet invandrade trosbekännare för att bygga upp en central eller lokal verksamhet (etableringsbidrag).

13 § Projektbidrag får lämnas till församlingar som behöver bidraget för att kunna ha lokaler för religiös verksamhet (lokalbidrag).

Lokalbidrag får lämnas för att

1. skaffa lokaler genom nybyggnad eller köp,
2. bygga om eller genomgripande rusta upp församlingens lokaler, och
3. anpassa församlingens lokaler för personer med funktionsnedsättning.

Lokalbidrag får inte lämnas för lokaler som statsbidrag betalas för enligt förordningen (2016:1367) om statsbidrag till allmänna samlingslokaler.

Beslut om att statsbidrag inte ska betalas ut eller återbetalas

14 § Rådet för beslut om stödberättigande får besluta att organisationsbidrag inte ska betalas ut under tid som avses i 9 § andra stycket lagen (2019:000) om stöd till trossamfund, eller i avvaktan på ett slutligt avgörande i ärende om återkallelse av stödberättigande för statsbidrag om det finns anledning att anta att stödberättigandet kommer att återkallas.

15 § Rådet för beslut om stödberättigande ska besluta om återbetalning av organisationsbidrag som ett trossamfund har fått utan att uppfylla villkoren för stödberättigande i 5 och 6 §§ lagen (2019:000) om stöd till trossamfund.

Om det finns särskilda skäl får kravet på återbetalning efterges helt eller delvis.

16 § Rådet för beslut om statsbidrag till trossamfund får besluta att ett beviljat bidrag inte ska betalas ut, om det kan antas att bidraget har beviljats av rådet på grund av felaktiga uppgifter.

Rådet för beslut om statsbidrag till trossamfund får besluta att ett bidrag ska betalas tillbaka om

1. det har beviljats av rådet på grund av felaktiga uppgifter,
2. det inte används för det ändamål som det har beviljats för, eller
3. trossamfundet eller församlingen inte lämnar sådana handlingar och andra uppgifter som avses i 19 §.

Statlig avgiftshjälp till trossamfund

17 § Beslut om att bevilja eller återkalla stödberättigande för statlig avgiftshjälp enligt lagen (2019:000) om stöd till trossamfund verkställs av Skatteverket i enlighet med lagen (1999:291) om avgift till registrerat trossamfund, efter underrättelse från Myndigheten för stöd till trossamfund.

18 § Om ett trossamfund endast får statlig avgiftshjälp och inte statsbidrag är stödet kostnadsfritt för trossamfundet.

Redovisning

19 § Ett trossamfund som har beviljats stödberättigande enligt lagen (2019:000) om stöd till trossamfund, eller en församling som har tagit emot bidrag enligt denna förordning, ska till Myndigheten för stöd till trossamfund lämna de redovisningshandlingar, verksamhetsberättelser och andra uppgifter som myndigheten bestämmer.

Överklagande

20 § I 40 § förvaltningslagen (2017:900) finns bestämmelser om överklagande till allmän förvaltningsdomstol. Andra beslut enligt denna förordning än beslut om organisationsbidrag enligt 6–8 §§, om att inte betala ut statsbidrag enligt 14 § och 16 § första stycket och om återbetalning av statsbidrag enligt 15 § och 16 § andra stycket får dock inte överklagas.

Bemyndigande

21 § Myndigheten för stöd till trossamfund får meddela föreskrifter om fördelning av statsbidrag enligt denna förordning.

Myndigheten för stöd till trossamfund får även meddela föreskrifter om verkställigheten av lagen (2019:000) om stöd till trossamfund och om verkställigheten av denna förordning.

-
1. Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2020.
 2. Genom förordningen upphävs förordningen (1999:974) om statsbidrag till trossamfund.
 3. Bestämmelsen i 15 § om återbetalning av organisationsbidrag tillämpas endast i fråga om bidrag som har betalats ut efter ikraftträdandet.

1.6 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2001:588) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet

Härigenom föreskrivs att 2 § förordningen (2001:588) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 §¹

Beträffande personer som avses i 2 kap. 2 § lagen (2001:181) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet får i beskattningsdatabasen behandlas uppgifter

1. som behövs vid Skatteverkets handläggning av ärenden som görs med stöd av

- kupongskattelagen (1970:624),
- fastighetstaxeringslagen (1979:1152),
- lagen (1984:1052) om statlig fastighetsskatt,
- lagen (2007:1398) om kommunal fastighetsavgift,
- skatteförfarandelagen (2011:1244),
- mervärdesskattelagen (1994:200),
- lagen (1998:506) om punktskattekontroll av transporter m.m. av alkoholvaror, tobaksvaror och energiprodukter,
- lagen (1999:445) om exportbutiker,
- inkomstskattelagen (1999:1229),
- lagen (2007:324) om Skatteverkets hantering av vissa borge-närsuppgifter,
- lagen (2013:948) om stöd vid korttidsarbete, eller
- annan författning med bestämmelser om skatter och socialavgifter,

2. om planerad, beslutad, pågående eller avslutad revision och annan kontroll av skatter och avgifter,

3. om att fordran mot en person registrerats hos Kronofogdemyndigheten och om indrivningsresultat,

4. om beslut om näringsförbud,

5. om antal anställda och anställdas personnummer,

¹ Senaste lydelse 2017:391.

6. om plusgiro- och bankgironummer, om fullmakt lämnats för bank- eller plusgiro att ta emot skatteåterbetalning på ett konto samt uppgifter om fullmakten och kontot,

7. för förberedelsearbete vid fastighetstaxering,

8. om lagfarna köp av hela eller delar av fastigheter samt om fastighetsregleringar vid vilka mer än två hektar åkermark, betesmark och skogsmark överförs från en fastighet till en annan och där frivillig överenskommelse om likviden föreligger,

9. om tillsyn enligt alkohollagen (2010:1622),

10. som behövs för

– handläggning av ärenden enligt lagen (1990:314) om ömsesidig handräckning i skatteärenden,

– handläggning av ärenden enligt lagen (2012:843) om administrativt samarbete inom Europeiska unionen i fråga om beskattning,

– handläggning av ärenden enligt lagen (2015:63) om utbyte av upplysningar med anledning av FATCA-avtalet,

– handläggning av ärenden enligt lagen (2015:912) om automatiskt utbyte av upplysningar om finansiella konton,

– handläggning av ärenden enligt lagen (2015:911) om identifiering av rapporteringspliktiga konton vid automatiskt utbyte av upplysningar om finansiella konton,

– handläggning av ärenden enligt lagen (2017:182) om automatiskt utbyte av land-för-land-rapporter på skatteområdet, och

– annat informationsutbyte och annan handräckning enligt internationella åtaganden,

11. från aktiebolagsregistret,

12. från vägtrafikregistret,

13. från Folkhälsomyndigheten om tillstånd enligt alkohollagen och om omsättning enligt restaurangrapport,

14. från Arbetsförmedlingen om beslut om arbetsmarknadspolitiska åtgärder samt om utbetalt belopp och datum för utbetalningen,

15. från Tullverket om debiterad mervärdesskatt vid import, exportvärden, antal import- och exporttillfällen samt de tidsperioder som uppgifterna avser samt uppgifter från verket som behövs för tillämpningen av 3 kap. 30 § andra stycket mervärdesskattelagen och för fastställande, uppbörd eller kontroll av mervärdesskatt vid import,

16. från Försäkringskassan om försäkring mot kostnader för sjuklön när det gäller arbetsgivaren och den försäkrade, om sjuk-

penninggrundande inkomst av annat förvärvsarbete och om utsänd person,

17. om avgiftsskyldighet till sådant trossamfund som har eller har beviljats *uppbördshjälp enligt 16 § lagen (1998:1593) om trossamfund* samt om församlingstillhörighet inom Svenska kyrkan,

17. om avgiftsskyldighet till sådant trossamfund som har eller har beviljats *stödberättigande för statlig avgiftshjälp enligt lagen (2019:000) om stöd till trossamfund* samt om församlingstillhörighet inom Svenska kyrkan,

18. om att prissättningsbesked har lämnats enligt lagen (2009:1289) om prissättningsbesked vid internationella transaktioner,

19. om flyttningar av varor eller bränsle som avses i lagen (1994:1563) om tobaksskatt, lagen (1994:1564) om alkoholskatt respektive lagen (1994:1776) om skatt på energi,

20. om sjuklön enligt lagen (1991:1047) om sjuklön, och

21. som har lämnats enligt 24 § lagen (2014:1020) om redovisningscentraler för taxitrafik.

Skatteverket får meddela närmare föreskrifter om vilka uppgifter som får behandlas i beskattningsdatabasen.

1. Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2020.

2. Äldre bestämmelser gäller fortfarande för uppgifter om avgiftsskyldighet till trossamfund som har beviljats uppbördshjälp enligt 16 § lagen (1998:1593) om trossamfund.

1.7 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2017:104) med instruktion för Myndigheten för stöd till trossamfund

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen (2017:104) med instruktion för Myndigheten för stöd till trossamfund

dels att 1, 4–7, 9 och 11 §§ ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas en ny paragraf, 4 a §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 §

Myndigheten för stöd till trossamfund har till uppgift att

- | | |
|--|--|
| <p>1. främja en dialog mellan staten och trossamfundet,</p> <p>2. bidra med kunskap om trossamfundsfrågor,</p> <p>3. pröva frågor om <i>statsbidrag enligt lagen (1999:932) om stöd till trossamfund och förordningen (1999:974) om statsbidrag till trossamfund,</i></p> <p>4. föra en fortlöpande dialog med <i>bidragsberättigade</i> trossamfund om förutsättningarna för stödet,</p> <p>5. ha kontakt med och samverka med andra myndigheter och organisationer i frågor som rör trossamfund, och</p> <p>6. handlägga frågor om trossamfundens roll i krisberedskaps-
samordning.</p> | <p>3. pröva frågor om <i>statligt stöd enligt lagen (2019:000) om stöd till trossamfund och förordningen (2019:000) om stöd till trossamfund,</i></p> <p>4. föra en fortlöpande dialog med <i>stödberättigade</i> trossamfund om förutsättningarna för stödet,</p> |
|--|--|

4 §

Inom myndigheten ska det finnas *ett särskilt* beslutsorgan som benämns Rådet för beslut om statsbidrag till trossamfund.

Rådet har de uppgifter som framgår av *förordningen (1999:974) om statsbidrag till*

Inom myndigheten ska det finnas *två särskilda* beslutsorgan som benämns *Rådet för beslut om stödberättigande och* Rådet för beslut om statsbidrag till trossamfund.

De särskilda beslutsorganen har de uppgifter som framgår av *förordningen (2019:000) om stöd*

trossamfund.

Myndigheten får i sin arbetsordning föreskriva att ordföranden eller vice ordföranden i rådet får avgöra ärenden som gäller att ett beviljat bidrag inte ska betalas ut enligt 20 § första stycket förordningen (1999:974) om statsbidrag till trossamfund.

till trossamfund.

4 a §

Myndigheten får i sin arbetsordning föreskriva att ordföranden eller vice ordföranden i Rådet för beslut om stödberättigande får besluta om att ge trossamfund tillfälle att avhjälpa brist enligt 9 § andra stycket lagen (2019:000) om stöd till trossamfund, samt om att organisationsbidrag inte ska betalas ut enligt 14 § förordningen (2019:000) om stöd till trossamfund.

Myndigheten får i sin arbetsordning även föreskriva att ordföranden eller vice ordföranden i Rådet för beslut om statsbidrag till trossamfund får besluta att ett beviljat bidrag inte ska betalas ut enligt 16 § första stycket förordningen om stöd till trossamfund.

5 §

Rådet för beslut om statsbidrag till trossamfund ska bestå av en ordförande, en vice ordförande och högst tre andra ledamöter. Det ska finnas tre ersättare.

Myndighetschefen eller den myndighetschefen utser är föredragande i rådet.

De särskilda beslutsorganen ska bestå av en ordförande, en vice ordförande och högst tre andra ledamöter. Det ska finnas tre ersättare.

Myndighetschefen eller den myndighetschefen utser är föredragande i *de särskilda beslutsorganen*.

6 §

Rådet för beslut om statsbidrag till trossamfund ansvarar för sina beslut.

Rådet ansvarar för sin verksamhet inför myndighetens ledning.

De särskilda beslutsorganen ansvarar för sina beslut samt för sin verksamhet inför myndighetens ledning.

7 §

Myndighetens ledning ansvarar inför regeringen för att *Rådet för beslut om statsbidrag till trossamfund* tilldelas resurser för sin verksamhet samt för att verksamheten bedrivs författningssenligt och effektivt och redovisas på ett tillförlitligt sätt.

Myndighetens ledning ansvarar inför regeringen för att *de särskilda beslutsorganen* tilldelas resurser för sin verksamhet samt för att verksamheten bedrivs författningssenligt och effektivt och redovisas på ett tillförlitligt sätt.

9 §

Rådet för samråd ska bestå av representanter för de trossamfund och de samverkansorgan som anges i 3 § förordningen (1999:974) om statsbidrag till trossamfund. Varje trossamfund ska ha en representant i rådet och samverkansorganen ska representeras genom de trossamfund

Rådet för samråd ska bestå av representanter för de trossamfund som enligt lagen (2019:000) om stöd till trossamfund har beviljats stödberättigande för statsbidrag. Varje trossamfund ska ha en representant i rådet. För varje representant ska det finnas en ersättare.

som ingår i dem. För varje representant ska det finnas en ersättare.

Myndighetschefen ska vara ordförande i rådet.

Rådet får vid behov låta representanter för andra trossamfund än de som avses i första stycket delta i rådets sammanträden. Ett sådant beslut får fattas av myndighetschefen.

11 §

Regeringen utser för en bestämd tid ordförande, vice ordförande samt andra ledamöter och ersättare i Rådet för beslut om statsbidrag till trossamfund, *efter nominering av Rådet för samråd bland företrädare för de trossamfund och de samverkansorgan som anges i 3 § förordningen (1999:974) om statsbidrag till trossamfund.*

Vid nominering av ledamöter och ersättare i Rådet för beslut om statsbidrag till trossamfund ska Rådet för samråd sträva efter en bred representation av de trossamfund som *är berättigade till statsbidrag.*

Regeringen utser för en bestämd tid ordförande, vice ordförande samt andra ledamöter och ersättare i *Rådet för beslut om stödberättigande och* Rådet för beslut om statsbidrag till trossamfund. *Myndighetschefen ska ingå i Rådet för beslut om stödberättigande.*

Ledamöter och ersättare i Rådet för beslut om statsbidrag till trossamfund utses efter nominering av Rådet för samråd bland företrädare för de trossamfund som enligt lagen (2019:000) om stöd till trossamfund har beviljats stödberättigande för statsbidrag.

Vid nominering av ledamöter och ersättare i Rådet för beslut om statsbidrag till trossamfund ska Rådet för samråd sträva efter en bred representation av de trossamfund som *har beviljats stödberättigande för statsbidrag.*

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2020.

2 Uppdraget och dess genomförande

2.1 Uppdraget

Enligt kommittédirektivet är utredningens huvudsakliga uppdrag att se över statens stöd till trossamfund. Utredningen ska analysera det nuvarande stödets effekter för berörda trossamfund och samhället i stort. Vidare ska utredningen föreslå mål för statens stöd till trossamfund och föreslå eventuella förändringar av stödformerna och dess villkor. Däribland ska utredningen föreslå ett förtydligt demokratikriterium som är i överensstämmelse med religionsfriheten. Utredningen ska också föreslå bestämmelser om återkallande av stöd samt återkrav av utbetalade medel. Kommittédirektivet i sin helhet finns i bilaga 1.

I juni 2017 fick utredningen ett tilläggsdirektiv enligt vilket utredningen ska kartlägga utbudet av och efterfrågan på konfessionell utbildning i Sverige som är riktad till trossamfundens församlingsledare. Utredningen ska också bedöma utbudet av icke-konfessionell utbildning för trossamfundsföreträdare och efterfrågan på sådan utbildning hos trossamfundet, t.ex. utbildning i svenska samhällsförhållanden och grundläggande fri- och rättigheter, demokrati och jämställdhet. Vid behov ska utredningen föreslå förändringar av befintligt stöd för att bättre kunna möta trossamfundens olika utbildningsbehov inom befintliga ekonomiska ramar. Tilläggsdirektivet i sin helhet finns i bilaga 2.

2.2 Utgångspunkter för arbetet

Utgångspunkten för utredningens arbete har varit de önskemål och avsikter med stödet till trossamfunden som regeringen formulerat i direktiven till utredningen. Regeringen har betonat att det är angeläget att målsättningen för stödet till trossamfunden är anpassat till den nuvarande och framtida mångfalden av trossamfund i Sverige och till behoven i samhället. Stödet ska också spegla regeringens avsikt om att stödet till trossamfunden ska främja demokrati och delaktighet, med respekt för jämställdhet och människors lika värde. Samtidigt betonas det i utredningens direktiv att ett förtydligat demokratikriterium ska överensstämma med religionsfriheten. Utredningens uppgift har alltså varit att väga olika rättigheter och grundläggande demokratiska värden mot varandra, samt att utforma en reglering som är tydlig och tillämpbar.

Utredningen har tolkat sitt uppdrag som att det omfattar de tre lagar som stödsystemet utgår ifrån: lagen (1998:1593) om trossamfund, lagen (1999:291) om avgift till registrerat trossamfund och lagen (1999:932) om stöd till trossamfund. Utredningen har även sett över förordningar som berör statens stöd till trossamfund.

Utredningen har behövt förhålla sig till ett antal begrepp som kan ses som komplexa och mångtydiga. Det gäller begreppet religion, liksom begreppen demokrati och samhällets grundläggande värderingar. Utredningen har valt att inledningsvis inte försöka ge definitioner till dessa begrepp eftersom sådana skulle riskera att föregripa de analyser och bedömningar som utredningen gör i samband med förslagen om en ny definition av begreppet trossamfund samt ett förtydligat demokratikriterium. Resonemang om begreppet religion återfinns därför i kapitel 11 och begreppen demokrati och samhällets grundläggande värderingar i kapitel 12.

Betänkandet är uppdelat i två delar. Den första delen innehåller bakgrundskapitel där bl.a. det mångreligiösa landskapet, trossamfunden och deras verksamhet beskrivs, liksom rättslig reglering av trossamfunden och stödet. Den andra delen innehåller en analys av stödets effekter, liksom utredningens bedömningar och förslag. I den andra delen redovisas också en analys av förslagets konsekvenser, ikraftträdande och övergångsbestämmelser samt författningskommentar.

2.3 Utredningsarbetet

2.3.1 Sekretariat, referensgrupp och expertgrupp

Utredningsarbetet har under den särskilda utredaren bedrivits av två sekreterare med placering i Stockholm och i Jönköping. Till sin hjälp har utredningen haft en parlamentarisk referensgrupp som representerat alla riksdagspartierna. Referensgruppen har haft fem sammanträden inklusive ett slutjusteringsmöte. Till utredningen har även en expertgrupp varit knuten. I expertgruppen har det ingått två företrädare från Kulturdepartementet och en från Utbildningsdepartementet samt en representant från Myndigheten för stöd till trossamfund (SST). I gruppen har det även funnits expertis i religionsvetenskap, juridik och förvaltningsfrågor. Expertgruppen har sammanträtt vid fem tillfällen inklusive ett slutjusteringsmöte.

2.3.2 Möten och samråd

Utredningen har haft möten med ett flertal företrädare för de stödberättigade trossamfunden. Direkta samtal har förts med företrädare för Equmeniakyrkan, Evangeliska frikyrkan, Förenade islamiska föreningar i Sverige, Svenska islamiska församlingar, Islamiska kulturcenterunionen, Islamiska shia samfunden, Eritreanska ortodoxa kyrkan, Serbisk ortodoxa kyrkan, Syrisk ortodoxa ärkestiftet, Grekisk ortodoxa metropolitdömet, Pingst – fria församlingar i samverkan, Romersk-katolska kyrkan, Judiska centralrådet och Sveriges buddhistiska samarbetsråd. Utredningen har även träffat företrädare för de stödberättigade trossamfunden vid möten som SST har hållit i och har presenterat arbetet för regeringens trossamfundsrad. Utredningen har även samtalat med och presenterat arbetet för Sveriges kristna råd och rådets medlemsföreningar, samt för företrädare för Sveriges imamråd.

Därutöver har utredningen haft samråd med ett flertal muslimska och ortodoxa trossamfund tillsammans med studieförbunden Ibn Rushd, Bilda och Sensus. Inom ramen för uppdraget om utbildningsfrågor har utredningen haft möten med Prästseminariet i Stockholms katolska stift, Teologiska Högskolan i Stockholm, Sankt Ignatios andliga akademi och ytterligare några företrädare för de muslimska och ortodoxa trossamfunden. Utredningen har även haft möten

med Svenska kyrkans ledning och med trossamfund som inte är stödberättigade, däribland Mormonerna. Möten har också hållits med ideella föreningar såsom Humanisterna och Hjälpkällan.

Vidare har utredningen haft möten med personer som utför andlig vård inom sjukvården, liksom med personal på Sahlgrenska och Karolinska universitetssjukhusen. Samtal har förts med personalansvarig för den andliga vården inom Kriminalvården.

Utredningen har haft möten eller varit i kontakt med flera av de myndigheter som är berörda av utredningens arbete, däribland Barnombudsmannen, Diskrimineringsombudsmannen, Kammarkollegiet, Länsstyrelsen i Östergötlands kompetensteam avseende hedersrelaterat våld, Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor och Skatteverket. Utredningen har även haft möte med 2017 års arvsfundsutredning (S 2017:06) och med den Nationella samordnaren mot våldsbejakande extremism.

Utredningen har varit i kontakt med tjänstemän med ansvar för trossamfundsfrågor i Norge, Danmark, Finland, Island, Tyskland och Storbritannien. Genom en ambassadbeställning har utredningen begärt in uppgifter om hur stöd till trossamfund regleras i olika europeiska länder. Utredningen har även haft ett möte på Kulturdepartementet i Oslo tillsammans med tjänstemän från Norge och Danmark för att diskutera reglering av trossamfund och stöd i respektive land.

2.3.3 Enkäter

Utredningen har genomfört två enkäter om stödet med hjälp av undersökningsföretaget Novus. Den första enkäten skickades ut till samtliga 43 bidragsberättigade trossamfund (se bilaga 3 avseende bidragsberättigade trossamfund) och hade en svarsfrekvens på 73 procent. Den andra skickades ut till 580 församlingar anslutna till något av de bidragsberättigade trossamfunden och hade en svarsfrekvens på 40 procent. Enkäterna innehöll ett flertal öppna frågor och gav därigenom trossamfunden och församlingarna möjligheter att framföra sina intressen och åsikter i olika frågor till utredningen. Enkäterna beskrivs närmare i avsnitt 9.3.3. Inom ramen för tilläggsdirektivet rörande utbildning har utredningen också skickat ut

frågor till några av de stödberättigade trossamfundens som inte deltog vid samråden.

2.3.4 Rapport om trossamfundens utbildningsbehov

För att kartlägga och bedöma utbudet av konfessionell och icke-konfessionell utbildning samt de olika trossamfundens behov av sådan utbildning har utredningen gett ett uppdrag till en extern konsult, Jan Henningsson. Han har tidigare varit chef vid Svenska institutet i Alexandria och ansvarig för interreligiös dialog vid Utrikesdepartementet.

I det uppdrag som utredningen gav till Jan Henningsson ingick att sätta samman en rapport. Rapporten innehöll en beskrivning av utbudet av och efterfrågan på konfessionell utbildning i Sverige riktad till trossamfundsföreträdare, samt av utbudet av och efterfrågan på icke-konfessionell utbildning till trossamfundsföreträdare, vad gäller t.ex. svenska samhällsförhållanden och grundläggande fri- och rättigheter. Kartläggningen beskrivs närmare i avsnitt 8.1.1.

Del A

BAKGRUND

3 Det religiösa landskapet i förändring

3.1 Inledning

Det religiösa landskapet i Sverige har under relativt kort tid förändrats i grunden. Det är endast 150 år sedan det blev möjligt för enskilda att träda ut ur Svenska kyrkan och en fullständig frihet för religionsutövande infördes inte förrän 1952, då religionsfrihetslagen (1951:680) trädde i kraft. Fram till 1860-talet var kyrkan lokal-samhällets centrala förvaltningsmyndighet och stat och kyrka var i stora drag en sammanvävd enhet. Först 2000 blev Svenska kyrkan ett eget rättssubjekt separerat från staten.

I dag anses Sverige vara ett av världens mest sekulära länder. Visserligen är närmare sju miljoner människor medlemmar i Svenska kyrkan eller något annat trossamfund, men andelen personer som är medlemmar har minskat över tid, liksom andelen som regelbundet besöker en gudstjänst eller annan religiös sammankomst. Även antalet dop, konfirmationer, kyrkliga bröllop och kyrkliga begravningar har minskat. Samtidigt har Sverige genom invandring blivit mera religiöst pluralistiskt än någonsin tidigare. Det medför att olika religiösa traditioner oftare möts och det har också bidragit till att religiösa uttryck som sådana har blivit mer synliggjorda i offentligheten (Stenström 2013). Sverige har också förts närmare en aktiv religiös omvärld.

Vetenskapens framsteg och modernitetens tro på människans rationalitet har således inte alls utrotat religion. Samhället är fortfarande impregnerade av olika religiösa uttryck och traditioner. Religionens återkomst i offentligheten väcker flera frågor om vilken roll och betydelse religion och de religiösa aktörerna, dvs. trossamfunden, har för samhällets utveckling och hur staten ska förhålla sig till dem. Det är delvis mot denna bakgrund som utredningen har tillsatts.

I detta kapitel ges en övergripande beskrivning av hur religionsfriheten har växt fram liksom hur den religiösa mångfalden har ökat i samhället. Vidare ges en redogörelse för olika trossamfund som finns i Sverige och för religiös aktivitet i Sverige.

3.2 Religionsfrihetens framväxt i Sverige

Vid framväxten av det svenska nationsbygget var kyrka och statsmakt tätt sammanflätade. I samband med kung Gustav Vasas kröning i Uppsala domkyrka 1528 etablerades ett evangeliskt-lutherskt kungarike där kyrkan underställdes staten. Under reformationen tvingades kyrkan att bryta med påvedömet och efter Uppsala kyrkomöte 1593 blev det förbjudet att utöva någon annan religion än den lutherska. Samtliga barn i Sverige skulle döpas inom åtta dygn från födseln, alla människor var tvungna att gå i kyrkan och deras tro kontrollerades genom hus- och katekesförhör. Från 1700-talet var ett regelbundet deltagande i nattvard en lagstadgad skyldighet. Stat, kyrka och samhälle blev en sammanvävd enhet. Socken fungerade som en förvaltningsenhet med prästen som en statlig ämbetsman och kyrkan fick ansvar för fattigvård, skola, sjukvård och folkbokföring.

Religionsfrihetens stegvisa införande hänger samman med den politiska och idémässiga utvecklingen under upplysningstiden och med den materiella utveckling som 1800-talets industrialism innebar. De första stegen mot ett uppluckrande av religionsmonopolet togs 1781 och 1782 då en s.k. toleransedikt och ett judereglemente infördes, vilka gav invandrare av kristen och judisk tro begränsade möjligheter att bilda egna församlingar. I början av 1800-talet började kyrkans ställning att ifrågasättas. Upplysningens idéer och liberala tankar om individens frihet och om separation mellan stat och kyrka fick fäste i intellektuella kretsar och inom de groende folkrörelserna. Genom 1809 års regeringsform infördes rätten till samvetsfrihet, vilket innebar att var och en var fri att utöva sin religion såvida den inte störde samhällets lugn eller åstadkom allmän förargelse. Eftersom prästerskapet behöll sitt inflytande över kyrkolagen, vilken gav dem särskilda privilegier, ändrades lagen enbart stegvis under den första delen av 1800-talet.

Genom moderniseringen av statsapparaten började kyrkorna förlora sina förvaltningsuppgifter. Behovet av en mer effektiv administration tvingade fram reformer av sockenstämmans verksamhet och genom 1862 års kommunförfattningar skiljdes sockenstämman och kyrkorådet helt åt. Tidigare hade socken varit ansvarig för alla andliga och världsliga angelägenheter och prästen hade varit dess ordförande. Nu fick kyrkan en mer avgränsad plats i samhället där dess möjlighet till inflytande och kontroll över enskilda individer minskade. Förändringen ägde rum jämsides med en tilltagande urbanisering och därmed en situation då människor tog sig bort från den sammanhållna jordbrukskulturen och närheten till kyrkan. Som ett resultat av detta minskade deltagandet i nattvard och husförhör från mitten av 1800-talet (Lövheim och Nordin 2015).

Religionsmonopolet utmanas av pietismen och väckelserörelsen

Under 1600- och 1700-talet hade rörelser uppstått i Tyskland, såsom pietismen och herrnhutismen, som utvecklade den lutherska läran och som utmanade religionsmonopolet. Pietismen var en folklig fromhetsrörelse som betonade en religiös hängivelse och allvar samt en moralisk livsföring och under 1700-talet spred den sig till Sverige. Utifrån den lutherska tanken om det allmänna och alla troendes prästadöme, ifrågasattes behovet av kyrkan som en mellanhand till gud (Jopke 2015). Pietisterna samlades i hemmen, i s.k. konventiklar, för att be och läsa bibeln och denna utomkyrkliga aktivitet blev ett hot mot den kyrkliga organisationen. I ett försök att motarbeta pietisterna och slå vakt om en enhetlig religion infördes 1726 det s.k. konventikelplakatet som förbjöd pietisternas sammankomster. Konventikelplakatet resulterade dock i att kyrkan hamnade i konflikt med den religiositet och väckelse som grodde på många håll i landet. Stora delar av det svenska prästerskapet tog också inspiration från pietismen, vilket gav upphov till splittring inom kyrkan, samtidigt som pietismen lade grunden till den väckelserörelse som på allvar kom att utmana kyrkans ställning på 1800-talet (Thurfjell 2015, s. 44 ff.).

Inspirerade av de frikyrkor som etablerats i Storbritannien och USA uppstod under 1800-talet en ny väckelserörelse i Sverige, den s.k. frikyrkorörelsen. Rörelsen växte delvis fram ur pietismen, men

etablerade sig också som en reaktion mot de sociala problem som rådde under den tidiga industrialismen. Dess kyrkor engagerade sig i samhällslivet bl.a. genom att starta folkbildning och bekämpa den utbredda alkoholismen. Frikyrkorörelsen hade ofta en antihierarkisk prägel och utmanade därför kyrkans monopol. Deras anhängare kallades ibland för läsare eftersom de själva, utan präst, läste och tolkade bibeln (Hallingberg 2011). Till en början motarbetades frikyrkorna aktivt av statsmakten. Flera av rörelsens ledare blev fängslade eller landsförvisade och i flera fall genomförde myndigheterna tvångsdop av barn till baptister. Den begränsade religionsfriheten blev också en anledning för flera att utvandra från Sverige till Amerika.

Frikyrkorörelsen blev en viktig kraft i framväxten av den svenska demokratin. Inom flera frikyrkor hade både män och kvinnor rösträtt och yttrandefrihet och dessa ideal förespråkades i samhället i stort av de politiskt aktiva inom rörelsen. Rörelsen hade också förgreningar inom de politiska partierna, liksom inom nykterhetsrörelsen och arbetarrörelsen (Svanberg m.fl. 2011, s. 160). I kraft av dess politiska styrka tvingades statsmakterna stegvis lätta på mötesrestriktionerna och öppna upp för religionsfrihet. Inom statskyrkan fanns också strömningar som argumenterade för en mer tolerant hållning mot andra samfund och för reformer inom kyrkan. Delar av frikyrkorörelsen utvecklades också nära Svenska kyrkan. Det dröjde dock till 1858 innan konventikelplakatet avskaffades och först 1868 försvann tvånget om att döpas i kyrkan och att minst en gång om året ta nattvard. Genom dissidentlagstiftningen 1873 blev det möjligt att träda ut ur Svenska kyrkan, men enbart om man i stället gick med i ett annat godkänt trossamfund.

Fullständig religionsfrihet infördes inte förrän 1952 då religionsfrihetslagen trädde i kraft. Religionsfrihetslagen innebar att var och en gavs rätt att fritt utöva sin religion, att delta i religiösa sammankomster och att sluta sig samman med andra i religiösa gemenskaper. Det blev också möjligt att ha en statlig tjänst utan att vara medlem i Svenska kyrkan. En proposition som antogs av riksdagen 1951 slog fast att kyrkan inte var en myndighet vars huvuduppgift var att utföra statliga angelägenheter utan att den var ett trossamfund (prop. 1951:100 s. 50). Det dröjde dock innan kyrkan formellt separerades från staten.

3.2.1 Relationsförändringen mellan Svenska kyrkan och staten

Under 1900-talet fick politiska och sekulära livsåskådningar en hemvist inom den växande arbetarrörelsen. Dessa åskådningar hade i sig en förmåga att skapa gemenskap och mening. Genom uppbyggandet av välfärdsstaten fördes ansvar inom det sociala området över från kyrkan till samhället samtidigt som vetenskapen blev en konkurrent till kyrkan när det kom till att lämna svar på existentiella frågor. Den organiserade kristendomen kritiserades också inom kulturdebatten av bland annat filosofen Ingemar Hedenius, samtidigt som kyrkan ofta hamnade på motståndarsidan i kampen för jämställdhet. Den tilltagande sekulariseringen, liksom den ökade religiösa mångfalden i samhället, gjorde att en separation mellan stat och kyrka på sikt sågs som ofrånkomlig.

Kyrkans separation från staten skedde stegvis genom ett flertal reformer under 1900-talet. År 1919 togs den obligatoriska undervisningen i kristen tro bort, den s.k. katekesundervisningen, och 1930 reformerades det kyrkliga församlingsstyret så att det sammanföll med de borgerliga kommunerna. Det blev därmed tydligt att kyrkan var en del av det offentliga, men med ansvar endast för de andliga aspekterna i samhällslivet. Kyrkokommunerna förlorade ansvaret över skolfrågorna och 1968 ersatte religionskunskap kristendomsundervisningen som ett ämne i skolan. Regering och riksdag började också att fatta beslut i flera kyrkliga angelägenheter. År 1958 öppnades prästämbetet upp för kvinnor och samvetsklausulen, vilken gjorde det möjligt för kvinnoprästmotståndare att enbart tjänstgöra med andra män, togs bort 1982 (prop. 1981/82:93). Dessutom ansågs det inom kyrkan att dopet skulle få en tydligare ställning som grund för kyrkotillhörighet och därför ändrades medlemsbestämmelserna 1996 så att barn inte automatiskt blev medlemmar vid födseln. För ett medlemskap kom framöver att krävas dop eller föräldrarnas aktiva beslut.

Frågan om kyrkans relation till staten utreddes under i stort sett hela efterkrigstiden. År 1972 överlämnade en kyrkoberedning under kyrkoministern Alva Myrdal ett förslag om en relationsförändring till regeringen. Det fanns dock svårigheter med att hitta lösningar vad gäller kyrkans finansiering och rättsliga status och utredningens förslag fick inte enhetligt parlamentariskt stöd (Ekström 2003,

s. 110 f.). En ny stat-kyrkaberedning tillsattes först 1992 och i dess slutbetänkande fastslogs att staten bör förhålla sig neutral och inte särbehandla något trossamfund (SOU 1994:42). Året dessförinnan hade kyrkolagen från 1686 ersatts av en ny som framhävde Svenska kyrkans identitet som ett självständigt trossamfund, men vars organisation och verksamhet skulle regleras av staten (prop. 1991/92:85). Till slut fattade riksdagen 1995 ett principbeslut om ändrade relationer mellan staten och Svenska kyrkan, den s.k. stat-kyrkareformen (prop. 1995/96:80 och bet. 1995/96:KU12).

En utgångspunkt i reformen var att Svenska kyrkan skulle få ställning som ett eget rättssubjekt som själv skulle reglera sina angelägenheter medan bestämmelser om kyrkans grundläggande organisation och demokratiska uppbyggnad skulle regleras i en särskild lag. En annan utgångspunkt var att en större likställighet skulle uppnås mellan Svenska kyrkan och andra trossamfund, vilket var det grundläggande motivet för att införa statlig avgiftshjälp även till andra trossamfund. Relationsförändringen ledde inte till att staten blev helt konfessionsneutral. Utöver att Svenska kyrkans grundläggande organisation och demokratiska uppbyggnad regleras i en särskild lag har kyrkan bl.a. enligt begravningslagen (1990:1144) ett huvudmannaskap för begravningsverksamheten och statschefen ska enligt successionsordningen vara av den evangeliska läran.

3.2.2 Stöd till andra trossamfund än Svenska kyrkan införs och trossamfunden får en egen associationsform

Efter ett flertal motioner i riksdagen infördes 1971 ett statligt bidrag till andra trossamfund än Svenska kyrkan. Enligt motionärerna var frikyrkorna i ett ekonomiskt underläge gentemot Svenska kyrkan och höjningar av mervärdesskatten och arbetsgivaravgiften hade drabbat frikyrkorna hårt. Detta ekonomiska underläge ansågs otillfredsställande ur religionsfrihetssynpunkt. Det stöd som infördes syftade till att förbättra förutsättningarna för de ekonomiskt svaga trossamfunden ”att hålla lokaler samt erbjuda religiös service i form av gudstjänst, själavård och liknande” (bet. KrU 1971:15 s. 2).

Det statliga bidraget till trossamfunden inrättades som ett allmänt bidrag och det utformades inga specifika mål eller villkor för stödet annat än att samfundet skulle ha minst 3 000 medlemmar. Inledningsvis fördelades stödet av Sveriges frikyrkoråd, som inrät-

tade en särskild nämnd för ändamålet. Nämnden fick 1989 en särskild instruktion och ställning som statlig myndighet. År 2017 gjordes myndigheten om till en enrådighetsmyndighet och fick namnet Myndigheten för stöd till trossamfund (SST).

När statsbidraget inrättades sågs det som en temporär åtgärd i väntan på den då pågående stat-kyrkautredningen. År 1974 fick bidraget en mer permanent karaktär och förordningen (1974:404) om statsbidrag till vissa trossamfund utfärdades. Stödet omfattade inledningsvis enbart kristna trossamfund, huvudsakligen frikyrkor med rötter i 1800-talets väckelserörelse, men kort därefter utökades kretsen av bidragsberättigade till att också omfatta Romersk-katolska kyrkan samt judiska, ortodoxa, muslimska och andra protestantiska samfund.

I samband med stat-kyrkareformen gjordes en översyn av statens stöd till trossamfunden av Utredningen om kyrkans personal och om samfundsstöd, bl.a. vad gäller mål och villkor för stödet (SOU 1997:45). År 2000 infördes lagen (1999:932) om stöd till trossamfund, i vilken förutsättningarna för statsbidrag sedan dess är reglerade (se vidare kapitel 4 avseende förutsättningarna för statsbidrag). Trossamfunden ansågs generellt sett som samhällsnyttiga och var av det skälet värda att stödjas (prop. 1998/99:124 s. 60).

Genom stat-kyrkareformen upphörde Svenska kyrkans församlingars och kyrkliga samfälligheters beskattningsrätt. I stället infördes en skyldighet att betala en kyrkoavgift för dem som tillhör Svenska kyrkan. Av principbeslutet inför stat-kyrkareformen följde att Svenska kyrkan kostnadsfritt skulle erbjudas hjälp med att ta in dessa avgifter, s.k. statlig avgiftshjälp (prop. 1995/96:80 s. 25 ff.). Av likställighetsskäl fattades principbeslut om att motsvarande erbjudande om kostnadsfri avgiftshjälp skulle riktas även till andra trossamfund (a. prop. s. 29; se även avsnitt 4.4.3). Förutsättningarna för avgiftshjälp skulle i huvudsak motsvara dem som skulle gälla för statsbidraget. Statens stöd till andra trossamfund än Svenska kyrkan kom därmed att omfatta såväl ett statligt bidrag som en statlig avgiftshjälp. Det är dessa två former av stöd som trossamfund än i dag kan beviljas.

Vidare infördes i samband med relationsförändringen en ny associationsform, registrerat trossamfund, genom lagen (1998:1593) om trossamfund (se även avsnitt 4.4.2). Anledningen till detta var att Svenska kyrkan efter separationen från staten blev ett eget rätts-

subjekt. För att ge förutsättning för likställighet mellan Svenska kyrkan och andra trossamfund fick alla trossamfund en möjlighet att i formellt och rättsligt hänseende uppträda just som ett trossamfund. Enligt denna lag definieras ett trossamfund som en gemenskap för religiös verksamhet, i vilken det ingår att anordna gudstjänst.

3.3 Framväxten av det mångreligiösa Sverige

Fram till 1900-talets början var Sverige ett homogent land och i stort sett samtliga medborgare tillhörde Svenska kyrkan. År 1930 uppmättes för sista gången konfessionell tillhörighet i en nationell folkräkning och enligt denna var det fyra procent av befolkningen som inte var med i Svenska kyrkan. De flesta av dessa var i stället medlemmar i någon frikyrka. Knappt 0,2 procent tillhörde något annat trossamfund än Svenska kyrkan eller de etablerade frikyrkorna såsom baptist-, metodist- eller missionskyrkorna (SCB 1930). Fram till och med andra världskriget hade Sverige en restriktiv invandringspolitik som delvis var präglad av en föreställning om behovet av att värna om folkstammens bevarande. I början av kriget var möjligheterna begränsade för andra grupper än flyktingar från de nordiska grannländerna att komma till Sverige. Först i slutet av kriget tog Sverige emot en större grupp flyktingar från övriga Europa, däribland förintelseöverlevare som räddats genom Röda korsets försorg.

Under 1950- och 1960-talet påbörjades en arbetskraftsinvandring från främst Finland, Grekland, Italien, Jugoslavien och Turkiet och under 1970-talet öppnades Sverige upp för flyktinginvandring från Latinamerika, Sydöstra Europa, Mellanöstern och Afrika. Under Balkankrigen på 1990-talet och i samband med konflikter på Afrikas horn och i Mellanöstern under 2000-talet ökade invandringen. Från 2000 till 2015 växte andelen utrikes födda i befolkningen från 11 procent till 17 procent (SCB 2015). I dag har ungefär 22 procent av befolkningen utländsk bakgrund, vilket innebär att de antingen är födda utomlands eller födda i Sverige med två utländska föräldrar.

En stor andel av de som har invandrat till Sverige kommer ifrån ett land med antingen muslimsk, kristen eller buddhistisk tradition. Det innebär att Sverige på mindre än 100 år har gått från att vara ett land med en befolkning som i stort sett uteslutande varit medlem-

mar i Svenska kyrkan till att bli ett mångreligiöst land där en stor andel av befolkningen har erfarenhet av en annan tro än den lutherska. Det är svårt att avgöra hur många av dem som invandrat till Sverige som också är religiösa, men utifrån enkätundersökningar uppskattas runt åtta procent av befolkningen i dag utöva en annan tro än den traditionellt lutherska. Det är ungefär fyra procent av befolkningen som är medlem i ett trossamfund som inte är kristet (Andersson och Sander 2015, s. 31).

3.3.1 Organiserade trossamfund i Sverige

I dag är cirka tre av fyra svenskar medlemmar i ett trossamfund, vilket i en internationell jämförelse är en hög anslutningsgrad. Det är 63 procent som är medlemmar i Svenska kyrkan och cirka 8 procent som är medlemmar i något av de bidragsberättigade trossamfunden (se bilaga 3 avseende bidragsberättigade trossamfund). Antalet medlemmar som ett trossamfund redovisar motsvarar dock inte nödvändigtvis antalet religiöst aktiva personer i samfundet. Enligt enkätundersökningar är omkring 7 procent av Svenska kyrkans medlemmar aktiva medan antalet aktiva deltagare i frikyrkorna, Romersk-katolska kyrkan och de muslimska samfunden är högre än antalet formella medlemmar. SST ger samfundet möjlighet att uppge antalet aktiva deltagare eller s.k. betjänade med vilket avses medlem eller en regelbunden deltagare i verksamheten. Av anledningar som senare kommer att redogöras för i presentationerna av de olika samfunden är det många deltagare som är ovilliga att formellt registrera sig som betjänad i ett samfund.

Engagemangs- och medlemsutvecklingen skiljer sig åt mellan olika trossamfund och beror i stor utsträckning på den demografiska utvecklingen och vilka invandrargrupper som kommer till Sverige. Många trossamfund har också påverkats av den generella utvecklingen som skett inom det civila samhället. I 2014 års Demokratiutredning beskrivs en utveckling med förändrade engagemangsformer inom det civila samhället där det traditionella föreningslivet tappat medlemmar (SOU 2016:5 s. 134 ff.). Engagemanget har förändrats från att vara organiserat i formella föreningar till att bli mer spontant, kortsiktigt och organiserat i lösare nätverk och gemenskaper. Det formella medlemskapet har blivit mindre betydelse-

fullt, i synnerhet bland unga. Flera företrädare för trossamfund som utredningen talat med menar också att det av denna anledning är färre personer som är villiga att bli medlemmar och att det är svårare att hitta personer till olika förtroendeuppdrag inom samfundet. Dessutom är de troende mindre lojala till ett samfund och det är vanligt att de byter samfund eller deltar i flera olika samfunds verksamheter utan att vara medlemmar. En tendens är också att många är engagerade i sociala insatser som trossamfundet eller trosbaserade organisationer genomför, utan att vara formella medlemmar (Ds 2015:3 s. 24).

Svenska kyrkan

Den svenska lutherska kyrkan etablerades i mitten av 1500-talet och har varit en del av staten i nära femhundra år. Införandet av religionsfrihetslagen 1952 ledde inte till en drastisk minskning av antalet medlemmar i Svenska kyrkan. Fram till 1988 var över 90 procent av Sveriges befolkning medlemmar i Svenska kyrkan och fram till 1995, då över 80 procent var medlemmar, skedde inte någon större nedgång av antalet medlemmar. År 1996 ändrades reglerna för medlemskap så att inte barn till medlemmar automatiskt blev del av kyrkan vid födseln. Därefter har antalet medlemmar minskat med över 100 000 årligen. Detta beror på aktiva utträden, samt att äldre medlemmar dör utan att det tillkommer medlemmar i samma omfattning. Effekten av denna generationsväxling förväntas öka de kommande decennierna, eftersom ålderskullen som är född på 1940-talet är stor (Svenska kyrkan 2015). Enligt Svenska kyrkans egna uppskattningar kommer färre än 50 procent av befolkningen att vara medlemmar 2030 (Pettersson och Leis-Peters 2015). Eftersom det är relativt få av dem som invandrar till Sverige som går med i Svenska kyrkan minskar även andelen av befolkningen som är medlemmar i kyrkan i takt med att andelen utrikes födda i Sverige ökar.

De kristna frikyrkorna

De kristna frikyrkor etablerades under 1800-talet i Sverige av utländska predikanter eller av svenskar som kommit i kontakt med baptistiska och metodistiska frikyrkor i Storbritannien eller USA.

Inte sällan var det svenska sjömän som predikade för svenska immigranter i Amerika och som spred läran till Sverige. År 1831 bildades en missionsförening i Stockholm med hjälp av en skotsk metodistpastor och 1848 skedde det första dopet inom en baptistkyrka i Sverige. Detta dop har betecknats som födelseögonblicket för frikyrkorörelsen i Sverige (Svanberg och Westerlund 2011, s. 164). Statsmakten och statskyrkan försökte bekämpa frikyrkorörelsen, vilket beskrivits tidigare, och flera av dess tidiga ledare landsförvisades, däribland ledaren för den första baptistförsamlingen Fredrik Olaus Nilsson. Trots detta uppstod enskilda frikyrkoförsamlingar på flera platser i Sverige och efter införandet av dissidentlagstiftningen 1873 växte rörelsen kraftigt.

Under åren har frikyrkorörelsen både genomlevt splittring och konsolidering. De tre äldsta samfunden, Svenska missionskyrkan, Svenska baptistsamfundet och Metodistkyrkan, har i dag bildat ett gemensamt trossamfund, Equmeniakyrkan. Equmeniakyrkan har 63 000 medlemmar och 700 församlingar över hela Sverige (SST, 2017a). Ytterligare tre av de tidiga samfunden, Helgelseförbundet, Fribaptistsamfundet och Örebromissionen, gick 1997 samman och bildade Evangeliska frikyrkan (EFK).

Den största frikyrkan i Sverige vid sidan av Equmeniakyrkan är Pingst – fria församlingar i samverkan (Pingst). Pingströrelsen bildades ur baptiströrelsen, men tog inspiration av pingstväckelsen eller den s.k. pentekostala teologin som uppstod i USA i början av 1900-talet. Denna betonar den personliga erfarenheten av en gud genom bl.a. bön eller dop och i dag är den pentekostala rörelsen den snabbast växande grenen inom kristendomen (Andersson och Westerlund 2012). Under Pingsts grundare Lewi Pethrus växte pingströrelsen till en organisation som kom att innefatta bokförlag, folkhögskola, tidningen Dagen och sedermera det politiska partiet Kristen demokratisk samling, numera Kristdemokraterna. Vid sidan av de ovan tre beskrivna trossamfunden är Frälsningsarmén, Sjundedags adventistsamfundet och Svenska alliansmissionen statsbidragsberättigade.

Antalet medlemmar i frikyrkorna var som flest i början av 1900-talet och har därefter minskat. Det är i dag ungefär 340 000 personer som är medlemmar i någon av de bidragsberättigade frikyrkorna. I likhet med Svenska kyrkan dör fler äldre medlemmar än nya tillkommer och därför har medlemsantalet i frikyrkorna sjunkit

med nära 100 000 medlemmar sedan 2001 (SST 2017a). Dessutom minskar antalet församlingar i landet, vilket i huvudsak beror på att församlingar i glesbygden avvecklas eller slås samman. De senaste åren har dock medlemsantalet stabiliserats, även om andelen medlemmar i relation till befolkningen minskar. Det är främst personer som invandrat från Afrika och Sydamerika med bakgrund i pentekostala kyrkor eller baptistkyrkor som bidragit till att medlemsutvecklingen planat ut (Tholvsen 2015). Det är emellertid vanligt att kristna invandrare med bakgrund i frikyrkor i andra länder bildar egna församlingar och under senare år har flera s.k. migrantkyrkor etablerats. Ytterligare runt 50 000 personer är medlemmar i andra frikyrkor än ovan nämnda, såsom Jehovas vittnen och Jesu kristi kyrka av sista dagars heliga (Skog 2001, s. 21.).

De lutherska kyrkorna

Vid sidan av frikyrkorna är Evangeliska fosterlandsstiftelsen (EFS) en organisation inom Svenska kyrkan som organiserar runt 40 000 personer. EFS bildades 1856 inom Svenska kyrkan som ett alternativ till den framväxande baptismen och dess huvudmål var att samla människor som berörts av väckelsen. Ur EFS bildades 1878 Svenska missionsförbundet och i början av 1900-talet bröt sig Evangelisk luthersk mission (Bibeltrogna vänner) ur EFS (SST 2017a).

Därutöver är ett antal lutherska samfund från andra europeiska länder bidragsberättigade, däribland Danska, Estniska evangelisk-lutherska, Isländska, Lettiska evangelisk-lutherska, Norska och Ungerska protestantiska kyrkan. Inom Svenska kyrkan finns tyska och finska församlingar som är s.k. icke-territoriella församlingar för andra nationaliteter än svenskar. Vid sidan av de lutherska samfunden är Anglikanska kyrkan bidragsberättigad. Det finns även ett antal mindre reformerta kristna samfund, såsom Kalvinistiska episkopala kyrkan, vilka inte är bidragsberättigade.

De muslimska trossamfunden

Fram till 1900-talet var svenskarnas kontakter med islam begränsade. De första muslimerna som levde i Sverige var förmodligen muslimska tatarer som kom som ryska krigsfångar under 1600- och

1700-talet. Vid folkräkningen 1930 självidentifierade sig elva individer som muslimer. Troligen var några av dessa västerländska konvertiter som influerats av mystiska tolkningar av islam (Larsson 2015, s. 42). En första sunnimuslimsk organisation etablerades 1949 i Stockholm av muslimer som hade flytt till Sverige i slutet av andra världskriget. I början av 1960-talet fanns knappt 1 000 muslimer i Sverige, men antalet ökade kraftigt från 1980-talet som ett resultat av flyktingströmmar från Mellanöstern och Nordafrika. Den s.k. Ahmadiyya-rörelsen, med rötter i den indiska subkontinenten, byggde den första moskén i Sverige 1975 och den är i dag en av de sammanlagt åtta ändamålsenligt byggda moskéerna. Utöver dessa finns det ett antal böneplatser och s.k. källarmoskéer runt om i landet. Inledningsvis delade olika muslimska trosinriktningar ofta samma lokaler, men med tiden har olika samfund etablerats som representerar olika islamtolkningar och etniska grupper.

Uppskattningsvis finns det i dag ungefär 700 000 personer med muslimsk bakgrund i Sverige. Det är långt ifrån alla med muslimsk bakgrund som är praktiserande muslimer och det faktiska antalet personer som anser sig vara muslimer är troligen betydligt lägre. År 2013 uppskattades gruppen muslimer i Sverige bestå av cirka 200 000 shiamuslimer och cirka 300 000 sunnimuslimer, vilket innebär att det var en betydligt högre andel shiamuslimer i Sverige än andelen shiamuslimer totalt sett i världen (Larsson och Thurfjell 2013). Troligen har antalet sunnimuslimer ökat som ett resultat av den omfattande invandringen under 2013–2017.

Enligt SST är sammanlagt 140 000 personer betjänade av något av de muslimska trossamfund som är bidragsberättigade i dag. Samtliga muslimska samfund har svårigheter med att rapportera in antalet betjänade eftersom det inom islam inte finns någon tradition av medlemskap i ett trossamfund. Dessutom är flera av de som invandrat ovilliga att registrera sig som medlemmar eftersom de bär med sig en misstro mot myndigheter efter att ha levt i ett icke-demokratiskt land. Därav är det totala antalet utövande muslimer högre än vad som rapporteras.

De sju bidragsberättigade muslimska samfund representerar cirka 200 församlingar eller föreningar i Sverige och är alla medlemmar av Islamiska samarbetsrådet (SST 2017a). Det äldsta samfundet är Förenade islamiska föreningar i Sverige (FIFS) som bildades 1974. Efter meningsskiljaktigheter om hur församlingarna skulle organisera sig

och hur islam skulle tolkas bildades 1981 Sveriges muslimska förbund (SMF) som i dag är det största muslimska samfundet. De flesta shiamuslimska församlingarna bildade 1991 ett eget trossamfund, Islamiska shiasamfunden i Sverige (ISS). Därutöver finns Islamiska kulturcenterunionen i Sverige (IKUS), som står nära den turkiska Süleymanlirörelsen, vilken är en islamisk verksamhet som startades 1936 av Süleyman Hilmi Tunahan. Efter motsättningar rörande ekonomi och ledarskap inom IKUS bildades Svenska islamiska församlingar (SIF). Utöver dessa samfund har sunnimuslimska flyktingar från forna Jugoslavien etablerat Bosniakiska islamiska samfundet (BIS) (Larsson 2015). Från årsskiftet 2016/2017 är också Islamiska fatwabyrå i Sverige bidragsberättigad.

Utöver de registrerade samfunden finns ett antal samfund, församlingar och föreningar som inte tillhör det Islamiska samarbetsrådet. En av de äldsta muslimska organisationerna är Ahmadiyya-rörelsen, som byggde den första moskén i Sverige. Ahmadiyya-rörelsen samlar cirka 1 000 personer och de flesta av dessa har indiskt eller pakistanskt påbrå. Islamic center driver en ändamålsenligt byggd moské i Malmö, men är inte en formell församling och tar inte heller emot stöd från SST. Därutöver finns ett antal mindre muslimska grupper och församlingar som inte tillhör något bidragsberättigat samfund.

Katolska kyrkan

Romersk-katolska kyrkan är det äldsta samfundet i Sverige och räknar sin historia tillbaka till Sveriges kristnande på 800-talet. Kyrkan förbjöds 1593 och först på 1700-talet blev det möjligt för katolska invandrare att praktisera katolicismen. Den första legala församlingskyrkan sedan reformationen upprättas i Stockholm 1837 och 1953 blev Sverige ett stift med ett katolskt biskopssäte i Stockholm. Antalet katoliker var fram till andra världskriget enbart runt 4 000, men växte kraftigt i och med invandringen därefter. Antalet katoliker som kyrkan själv uppger som kyrkobesökare är cirka 200 000 och av dessa är 110 000 medlemmar.

Katolikerna är inte en homogen grupp utan består av minst 80 olika etniska grupper, men med ett växande antal svenska konvertiter. En grupp som har växt till antal under de senaste åren är kaldéerna som är orientaliska katoliker som invandrat från Mellan-

östern (SST 2017a). Den katolska kyrkan firar gudstjänster på flera olika språk och för olika traditioner, men som organisation är alla katoliker i huvudsak medlemmar i samma samfund. Inom samfundet finns 15 olika missioner som representerar de olika nationella grupperna och språkgemenskaperna, t.ex. afrikanska, arabiska, koreanska, polska och spanska. Dessutom finns inom kyrkan 41 självständiga ordnar och kongregationer.

De ortodoxa och österländska kyrkorna

Under det första årtusendet av kristendomen skedde ett flertal splittringar som bl.a. ledde till att kyrkan delades upp i en västerländsk katolsk och en österländsk ortodox inriktning. Uppdelningen berodde på att det rådde delade meningar om Jesus gudomliga natur liksom synen på påven och konciliernas ställning. Medan den västerländska kristendomen länge hölls enhetlig inom Europa splittrades den ortodoxa upp mellan flera olika regionala kyrkor i Östeuropa, Sydöst Europa, Afrika och Mellanöstern. Även om de ortodoxa och österländska kyrkorna är självständiga ser de sig själva som del av en och samma trosgemenskap, men består av två olika traditioner: den bysantinska traditionen med kyrkor från Östeuropa och Sydöst Europa, och den orientaliska traditionen med kyrkor från Afrika, Kaukasus och Mellanöstern.

Sverige hade genom närheten till Ryssland en tidig kontakt med den ortodoxa kyrkan. Under medeltiden fanns ortodoxa kyrkor i både Sigtuna och Visby och under stormaktstiden, då Estland, Karelen och Ingermanland tillhörde Sverige, hade delar av befolkningen ortodox tro (Arentzen 2016, s. 47 f.). Ryska köpmän tilläts från 1617 att hålla ortodox gudstjänst i Stockholm och den ortodoxa församlingen i Stockholm anses därför vara det äldsta "invandrar-samfundet" i Sverige (Svanberg och Westerlund 2011, s. 127). Efter den ryska revolutionen och under det första världskriget flydde grupper av estniska och ryska ortodoxa personer till Sverige, men de stora ortodoxa grupperna anlände under 1960-talet från främst Grekland, f.d. Jugoslavien och Bulgarien.

Under 1970-talet etablerades grekiska, makedoniska, rumänska och serbiska ortodoxa kyrkor i Sverige. Även kristna från bl.a. Irak, Syrien, Libanon, Turkiet, Iran och Egypten, liksom från Kaukasus

invandrade under 1970-talet och etablerade armeniska, koptisk-ortodoxa och syrisk-ortodoxa kyrkor. Den syrisk-ortodoxa kyrkan delades 2001 i två samfund: Syrisk-ortodoxa patriarkatets ställföreträdare och Syrisk-ortodoxa ärkestiftet i Sverige och övriga Norden. Den stora flyktingströmmen under kriget i Irak och Syrien har gjort att antalet betjänade i de syrisk-ortodoxa kyrkorna nästan har fördubblats från 2010 till 2015. Från 1970-talet har även kristna grupper invandrat från Etiopien och Eritrea och bildat egna kyrkor. De ortodoxa och österländska kyrkorna har ett samverkansorgan, Ortodoxa och österländska kyrkors ekonomiska råd (OÖKER), som företräder dem inför SST och som har rätt att ta emot statsbidrag. Enligt SST betjänade de ortodoxa och österländska kyrkorna 147 000 personer år 2016. Det faktiska antalet personer med ortodox bakgrund beräknas vara strax över 300 000 personer (Arentzen 2016, s. 52).

Judiska trossamfund

Vid sidan av de kristna kyrkorna har det judiska samfundet längst historia i Sverige. Enstaka personer av judisk börd invandrade under 1700-talet och fick efter 1782 års judereglemente rätt att utöva sin religion. Det var emellertid först 1870 som judarna gavs fullständiga medborgerliga rättigheter. Mosaiska församlingar etablerades under 1800-talet och vid andra världskrigets början fanns fyra aktiva församlingar med cirka 7 000 medlemmar. Under andra världskriget lyckades ett fåtal judar fly undan förintelsen och av dessa stannade 7 000 i Sverige. I dag finns uppskattningsvis 17 000 judar i Sverige varav cirka 11 000 är medlemmar i de judiska församlingarna. Judendomen är emellertid mer än en trosföreställning och enligt enkätundersökningar ser de flesta judar sig som en folkgrupp i första hand och i andra hand som en religiös grupp (Svanberg och Westerholm 2011, s. 224 f.). Judarna i Sverige är sedan 1999 en av de fem nationella minoriteterna i Sverige.

Övriga trossamfund

Utöver kristna, muslimska och judiska samfunden är även Sveriges buddhistiska samarbetsråd bidragsberättigat. Samarbetsrådet bildades 1993 för att främja buddhisters andliga utövande, men också

för att ge de buddhistiska organisationerna en möjlighet att söka stöd från SST (Fredriksson 2013). Buddhister i Sverige utgörs dels av en grupp svenska konvertiter, dels av en grupp asiatiska buddhister som invandrat till Sverige. Det finns stora skillnader i trosutövningen mellan konvertiterna och de asiatiska buddhisterna och dessa två grenar har generellt sett lite med varandra att göra. Det finns också skillnader mellan de olika traditionerna som är rådande i de länder som de olika asiatiska buddhisterna invandrat ifrån (Svanberg och Westerholm 2011).

I allmänhet är det inte nödvändigt med ett tempel eller ett organiserat samfund för att utöva buddhism och därför är de flesta buddhister inte medlemmar i ett trossamfund. Det buddhistiska samarbetsrådet består av 22 organisationer och har sammanlagt 12 500 medlemmar, men antalet buddhister i Sverige är betydligt fler. Det är runt 100 000 personer i Sverige som är födda i ett land där buddhism är den dominerande religionen och troligen är flera av dessa utövande buddhister. Även bland personer som är födda i Sverige finns ett stort antal personer som har en tro som är inspirerad av buddhismen. En nyandlig rörelse med österländska inslag fick ett stort genomslag vid sekelskiftet i Sverige genom teosofin och därefter har den antroposofiska rörelsen varit betydelsefull genom sin verksamhet i Järna. Det flesta personer som praktiserar en så att säga ”nyandlig tro” är inte formellt medlemmar i något samfund.

I Sverige finns även en närvaro av bl.a. alevitism, hinduism, sikhism, bahai och under de senaste åren har även mandéer och yazidier flytt från Mellanöstern till Sverige. Alevitiska riksförbundet är sedan 2015 ett bidragsberättigat samfund med cirka 4 000 betjänade och Mandeiska sabeiska samfundet med cirka 7 000 betjänade är bidragsberättigat sedan 2012. Hinduiska samfundet i Sverige fungerar enligt egen uppgift som paraplyorganisation för Sveriges uppskattningsvis 25 000 hinduer, men är inte bidragsberättigat.

Tabell 3.1 Antal betjänade i de bidragsberättigade trossamfundet

Samfund	År 2000	År 2016
Alevitiska riksförbundet	–	4 545
Anglikanska kyrkan	3 000	2 600
ELM – Bibeltrogna vänner	4 332	2 578
Danska kyrkan i Sverige	175	329
Estniska evangelisk lutherskakyrkan	12 000	4 506
Lettiska evangelisk-lutherskakyrkan	2 053	1 289
Isländska kyrkan i Sverige	–	262
Norska kyrkan i Sverige	–	2 103
Evangeliska fosterlandsstiftelsen (EFS)	46 407	36 711
Frälsningsarmén	24 109	9 032
Islamiska samarbetsrådet	100 000	
Förenade islamiska föreningar i Sverige (FIFS)	–	30 747
Islamiska kulturcenterunionen (IKUS)	–	17 311
Sveriges muslimska förbund (SMF)	–	35 742
Svenska islamiska församlingar (SIF)	–	20 431
Islamiska shiasamfundet (ISS)	–	31 329
Bosniakiska islamiska samfundet	–	11 202
Islamiska fatwabyrån	–	7 378
Judiska församlingarna	10 272	8 316
Equmeniakyrkan*	185 725	123 747
Evangeliska frikyrkan*	49 774	50 748
Antiokiska ortodoxa kyrkan	–	747
Armeniska apostoliska kyrkan	2 500	4 414
Bulgariska ortodoxa kyrkan	800	846
Eritreanska ortodoxa kyrkan	–	8 603
Etiopiska ortodoxa kyrkan	3 250	4 300
Finska ortodoxa kyrkan	2 500	664
Georgiska ortodoxa kyrkan	–	270
Grekisk ortodoxa kyrkan	17 500	22 275
Koptiska ortodoxa kyrkan	1 340	4 750
Makedoniska ortodoxa kyrkan	6 000	6 797
Rumänska ortodoxa kyrkan	6 000	7 092
Ryska ortodoxa kyrka, Konstantinopel	–	3 390
Ryska ortodoxa kyrkan av Moskva	2 500	Ej inkommit
Serbisk ortodoxa kyrkan	23 000	23 535
Svenska ortodoxa prostriet	2 001	2 143
Syrisk ortodoxa kyrkan	29 000	
Syrisk ortodoxa ärkestiftet	–	26 553
Syrisk ortodoxa patr. ställföreträdarskapet	–	21 036
Österns assyriska kyrka	4 008	7 864

Mandeiska sabeiska samfundet	–	7 690
Pingst – fria församlingar i samverkan	136 947	114 140
Romersk-katolska kyrkan	150 000	116 031
Sjundedags adventistsamfundet	4 695	3 689
Svenska alliansmissionen	24 165	20 473
Sveriges buddhistiska samarbetsråd	–	9 055
Ungerska protestantiska kyrkan	5 416	5 028
Totalt:	860 289	819 713

Källa: SST.

*Egumeniakyrkan bestod 2000 av Svenska baptistsamfundet, Svenska missionskyrkan och Metodistkyrkan. Evangeliska frikyrkan hette 2000 Nybygget – kristen samverkan.

3.3.2 Trosbaserade organisationer vid sidan av trossamfunden

Vid sidan av trossamfunden finns det flera organisationer som genomför verksamhet som på olika sätt är relaterad till trossamfunden såsom de teologiska högskolorna som redogörs för i kapitel 8. Det finns även ett antal trosbaserade föreningar och stiftelser som är grundade eller bedrivs utifrån religiös grund, men som inte har en direkt religiös verksamhet. Exempel på detta är de religiösa folkhögskolorna och studieförbunden, ungdoms- eller kulturorganisationer samt föreningar eller organisationer som verkar för socialt utsatta eller som utför tjänster inom välfärdsområdet eller biståndsverksamhet.

När det kommer till det trosbaserade föreningslivet finns det en viss skillnad mellan sådana föreningar som är en del av ett trossamfund eller har nära koppling till ett sådant och där verksamheten kan anses ha ett religiöst innehåll, och sådana som har bildats med inspiration av det religiösa, men som har en verksamhet som inte har någon direkt anknytning till ett trossamfund. Till de förstnämnda räknas t.ex. trossamfundens biståndsorganisationer såsom Pingstmissionens utvecklingssamarbete (PMU Interlife) och D diakonia, liksom religiösa iderörelser såsom Tro och solidaritet eller Svenska muslimer för fred och rättvisa. Det kan också nämnas att flera föreningar eller lösare nätverk har uppkommit i anslutning till trossamfunden t.ex. kör- och kulturgrupper, etniska föreningar eller insamlingsverksamhet för t.ex. lidande i Syrien eller Irak.

Bland organisationer som bildats på religiös grund, men som bedrivs utan en direkt koppling till något trossamfund, kan t.ex.

IOGT, Blåbandsrörelsen och Individuell människohjälp nämnas. Mot bakgrund av att kopplingen till den religiösa sfären varierar mellan dessa organisationer är det svårt att bedöma hur stor del av det civila samhället som kan anses vara trosbaserad. De sociala verksamheter som bedrivs av trossamfunden eller av trosbaserade organisationer vid sidan av trossamfunden beskrivs närmare i kapitel 6.

3.3.3 Hur många arbetar inom trossamfunden?

Det är svårt att få en korrekt bild av hur många som arbetar inom trossamfunden eftersom det saknas enhetlig statistik om detta. SCB har i en rapport om det civila samhället tagit fram statistik för antalet förvärvsarbetande inom någon religiös organisation. Enligt denna rapport är 32 000 personer anställda i någon av de 8 840 religiösa organisationer som SCB inhämtat statistisk om (SCB 2013). Detta omfattar emellertid fler organisationer än de som är registrerade trossamfund eller församlingar/föreningar inom dessa. Sett utifrån de uppgifter som trossamfunden själva lämna rör det sig om cirka 26 000 personer av vilka 22 000 är anställda inom Svenska kyrkan. Utöver de som är formellt anställda engagerar trossamfunden ett stort antal volontärer. I utredningens enkät uppskattar de bidragsberättigade samfunden tillsammans att det är cirka 48 000 personer som arbetar som volontärer och de flesta av dessa är engagerade i frikyrkornas sociala verksamheter. Svenska kyrkan engagerar cirka 50 000 frivilliga i diakonal verksamhet och barn- och ungdomsverksamhet.

Utifrån trossamfundens årsberättelser framkommer att Frälsningsarmén har cirka 900 anställda, medan Equmeniakyrkan, Svenska alliansmissionen och Evangeliska frikyrkan har cirka 100 anställda vardera. Pingst och de lutherska kyrkorna, exklusive Svenska kyrkan, har grovt uppskattat 1 200 anställda. Bland dessa är präster, diakoner, församlingsmusiker, kontorister och vaktmästare inräknade. Frälsningsarméns uppgifter omfattar även anställda i deras butiker samt folkhögskoleverksamhet.

När det gäller de muslimska samfunden uppgav Bosniakiska islamiska samfundet att det har 30 anställda medan de övriga trossamfunden enbart uppgav att de har ett fåtal anställda. De stora muslimska samfunden FIFS och SMF är snarare paraplyorganisationer för

deras församlingar och samfunden centralt har inte information om antalet anställda i församlingarna. Enligt Imamutbildningsutredningen från 2009 var 58 imamer anställda av församlingarna eller genom andra aktörer, däribland turkiska staten som betalade för 12 imamer. Ytterligare 100 till 200 imamer jobbade ideellt (SOU 2009:52 s. 35 f.). Detta antal är något högre i dag, men sammantaget har de muslimska samfunden ett lågt antal anställda per medlem. De ortodoxa och österländska kyrkorna har 124 anställda totalt varav de flesta arbetar inom samfundet Syrisk-ortodoxa patriarkatets ställföreträderskap i Sverige. Romersk-katolska kyrkan hade 202 anställda 2015 varav 164 var präster och 31 ständiga diakoner. Judiska centralrådet och de judiska församlingarna hade 30 anställda.

Sammantaget kan det konstateras att en stor del av det religiösa civilsamhället drivs på frivillig basis. Enligt utredningens enkät har var femte samfund inga anställda alls och verksamheten sköts helt av volontärer. Detta påverkar trossamfundens förmåga att organisera verksamheten och att delta i olika verksamheter såsom den andliga vården, krisberedskap och inter-religiösa dialoger.

3.4 Omfattningen av religiös aktivitet

Även om nära tre av fyra svenskar är medlemmar i ett trossamfund är det få av dessa som är religiöst aktiva och som deltar i den regelbundna religiösa verksamheten som arrangeras av trossamfunden, t.ex. söndagsgudstjänst eller fredagsbön. Undersökningar visar att nästan hälften av alla svenskar uppger att de tror på gud, men det är färre som känner tillhörighet till ett trossystem eller som är aktiva i ett trossamfund (Bromander 2013). Enligt både SOM-institutets undersökningar och SCB:s levnadsnivåundersökning är det strax under tio procent som besöker en gudstjänst eller ett religiöst möte minst en gång i månaden. Andelen religiöst aktiva har enligt dessa undersökningar varit på en stabil nivå sedan början av 1980-talet, men samtidigt har andelen som aldrig besökt ett religiöst möte ökat något (a.a. och SCB 2011).

Den mest omfattande undersökningen av religiös aktivitet i kyrkor, moskéer, tempel och andra religiösa samlingslokaler, den s.k. Sverigeundersökningen, genomfördes vid ett veckoslut hösten 1999. Denna helg skedde sammanlagt 550 000 besök, vilket innebar

att ungefär sex procent av befolkningen var religiöst aktiv på detta sätt. Svenska kyrkan hade flest besök, men totalt var det enbart tre procent av dess medlemmar som deltog (Skog 2001). Det finns inget som tyder på att den religiösa aktiviteten i samhället totalt sett har ökat sedan denna undersökning. Enligt Svenska kyrkans egen statistik minskade antalet gudstjänstbesök från 24,2 miljoner 1990 till 15,4 miljoner 2015 (Svenska kyrkan 2016b).

3.4.1 Religiös aktivitet i olika trossamfund

Den religiösa aktiviteten skiljer sig mellan olika trossamfund och trosinriktningar. Enligt Sverigeundersökning deltog 42 procent av medlemmarna inom frikyrkorna i en religiös aktivitet, medan det var 21 procent av dem som var medlemmar i andra trossamfund än de lutherska och reformerta kyrkorna som deltog, t.ex. islamska, katolska, judiska och buddhistiska. Högst besökskvot hade andra kristna samfund, såsom Jehovas vittnen och Mormonerna (Skog 2001).

Det är svårt att bedöma aktiviteten i olika religiösa grupper eftersom de studier som har gjorts bygger på uppskattningar eller på undersökningar med ett begränsat antal enkätsvar. De flesta undersökningar visar dock att den religiösa aktiviteten är något högre inom den del av befolkningen som är född utanför Sverige. I en undersökning av SOM-institutet uppgav 70 procent av dem som var medlemmar i en frikyrka, i en ortodox kyrka eller i Romersk-katolska kyrkan att de besökt en gudstjänst det senaste året, vilket kan jämföras med 35 procent av dem som var medlemmar i Svenska kyrkan. Bland dem som uppgav sig vara muslimer var det omkring hälften som hade besökt ett möte det senaste året (Weibull och Strid 2010).

När det gäller den muslimska gruppen uppskattade de muslimska samfunden själva 2015 att av de cirka 500 000 personer med muslimsk bakgrund i Sverige var cirka 150 000 till 200 000 religiöst aktiva (Larsson 2015). Enligt uppskattningar från muslimska samfund i Malmö är cirka 25 procent av den muslimska gruppen religiöst aktiv och cirka 10 procent besöker regelbundet fredagsbönen (Lagervall och Stenberg 2015). Enligt en undersökning avseende den judiska gruppen är själva utövandet av religion inte särskilt centralt

för de flesta medlemmarna, men ändå är den judiska identiteten mycket stark och nära 20 procent besöker synagogan minst en gång i månaden (Dencik och Marosi 2007).

Antalet begravningar

Behovet av religiösa passageriter, såsom vigsel och begravning, är utbrett i samhället och när det kommer till begravningar finns det en särskild efterfrågan av religiösa inslag. Av samtliga cirka 90 000 begravningar 2016 genomfördes nio av tio inom ett trossamfund. Av dessa skedde 80 procent inom Svenska kyrkan och 7 procent inom ett annat samfund. Övriga begravningar skedde med en sekulär ordning eller utan ceremoni. Sammantaget har andelen sekulära begravningar ökat från två procent av alla begravningar 2000 till drygt tio procent 2015. Ökningen är störst i storstäderna (Sveriges Television 2016).

Av alla passageriter är begravningar den religiösa ceremoni som har störst betydelse för enskilda, vilket religionssociologen Göran Gustavsson redogör för i studien *När det sociala kapitalet växlas in – Om begravningar och deltagande i begravningar* (Gustavsson 2000). I studien framkom att begravningar anses viktigare än vigslar och dop, men medan en kyrklig begravning ses som ett värdigt sätt att ta avsked är det inte främst tron som uttrycks på begravningen som ses som värdefull utan snarare traditionen i sig. Religionsociologen Anders Bäckström menar att begravningstjänsten kan ses som en av välfärdssamhällets tjänster och denna tjänst är en av de främsta anledningarna till att en så stor andel av den svenska befolkningen fortsatt är medlemmar i Svenska kyrkan (Bäckström 2014, s. 67).

Antalet vigslar

Trossamfund kan ges tillstånd att förrätta vigsel som är juridiskt bindande enligt lagen (1993:305) om rätt att förrätta vigsel inom trossamfund. Det är Kammarkollegiet som prövar om sådant tillstånd kan ges samt även förordnar personer inom samfundet att vara vigselförrättare. År 2017 fanns det 2 112 vigselförrättare inom de bidragsberättigade frikyrkorna, 59 inom de muslimska sam-

funden, 15 inom de ortodoxa och österländska kyrkorna, 13 inom det judiska samfundet och 194 inom Romersk-katolska kyrkan. De flesta vigselförrättare finns inom Svenska kyrkan.

Eftersom inte alla trossamfund samlar eller redovisar statistik över vigslar saknas uppgifter om antalet vigslar inom andra samfund än Svenska kyrkan. Dessutom sker religiösa vigslar eller välsignelser av brudpar som har registrerats som sekulära. Sammantaget har dock antalet sekulära vigslar ökat kraftigt över tid. År 1990 gifte sig fler än två av tre par inom Svenska kyrkan, vilket kan jämföras med ett av tre par i dag (Svenska kyrkan 2016a). Ökningen av sekulära vigslar kan ses som ett uttryck för sekulariseringen i samhället, men kan också förklaras av att det är fler personer som genomgår en vigselceremoni inom ett annat trossamfund än Svenska kyrkan och som därefter registreras som sekulära. Det kan också förklaras av att fler önskar en enklare ceremoni, t.ex. vid omgifte. Bland utrikes födda är det också vanligt att man gifter sig i ett annat land och därefter registrerar vigseln som sekulär.

Övriga ceremonier och passageriter

När det gäller övriga passageriter har antalet barn och unga som döps eller konfirmeras inom Svenska kyrkan sjunkit kraftigt under det senaste halvsekle. År 1970 var det över 80 procent av alla nyfödda barn som döptes inom Svenska kyrkan mot knappt 45 procent i dag (Svenska kyrkan 2016a). Till detta kan läggas att andelen femtonåringar som konfirmerar sig inom Svenska kyrkan har minskat från 80 procent 1970 till 30 procent i dag. Att konfirmera sig kan inte längre ses som en allmänskulturell sedvänja såsom studentexamen.

Det är svårare att redogöra för utvecklingen av dop och konfirmationer inom andra trossamfund eftersom det saknas uppgifter om detta. Inom frikyrkorna sker endast delvis dop av barn, men dopfrekvensen följer i stora drag medlemsutvecklingen. I Evangeliska frikyrkan har det noterats att åldern för dop har stigit, vilket innebär att det är färre personer som är uppväxta i frikyrkliga familjer och döper sig i tonåren, samtidigt som det är fler som genomgår vuxendop (Tholvsen 2015).

Inom islam finns ingen motsvarighet till dop och konfirmation och det finns inga uppgifter om hur många det är som fastar eller

firar större muslimska högtider såsom ramadan. Enligt en enkätstudie har över 80 procent av medlemmarna i de judiska församlingarna låtit omskära sina barn och över hälften har låtit sina söner och döttrar stå Bat/Bar Mitzva (Dencik och Marosi 2007). Respekten för dessa traditioner tycks ha ökat i omfattning under senare år.

4 Trossamfundens nuvarande rättsliga reglering

4.1 Lagstiftning som växte fram ur stat-kyrkareformen

Såsom framkommit av föregående kapitel mynnade stat-kyrkareformen ut i flera nya bestämmelser och lagar som trädde i kraft den 1 januari 2000. Alla för utredningen centrala regleringar härstammar från denna reform. Viktiga principer vid reformen var bl.a. att trossamfundens rättsliga ställning skulle skyddas, att Svenska kyrkan och andra trossamfund i möjligaste mån skulle behandlas likställt samt att statens stöd till trossamfund i form av statsbidrag och statlig avgiftshjälp skulle utformas så likformigt som möjligt.

I regeringsformen infördes ett särskilt grundlagsskydd för trossamfunden. Vidare infördes en särskild lag med bestämmelser om Svenska kyrkans grundläggande identitet, organisation och verksamhet, lagen (1998:1591) om Svenska kyrkan. I lagen ersattes den tidigare kyrkoskatten med en skyldighet för dem som tillhör Svenska kyrkan att betala en kyrkoavgift.

Genom den nya lagen (1998:1593) om trossamfund infördes bestämmelser om trossamfundens rättsliga förhållanden, bl.a. den nya associationsformen registrerat trossamfund. I samma lag infördes även bestämmelse om att staten ska erbjuda Svenska kyrkan hjälp med att ta in kyrkoavgiften. Av likställighetsskäl infördes också bestämmelse om sådan hjälp till andra trossamfund. Förfarandebestämmelser avseende avgiftshjälpen fördes in i den nya lagen (1999:291) om avgift till registrerat trossamfund. En översyn gjordes även av statens bidrag till trossamfund, vilket bl.a. mynnade ut i lagen (1999:932) om stöd till trossamfund. Nedan följer en närmare redogörelse för dessa grundlagsändringar och nya lagar.

4.2 Ett grundlagsskydd för trossamfunden

Det särskilda grundlagsskyddet för trossamfund som infördes vid stat-kyrkareformen innebär till att börja med att föreskrifter om trossamfund och grunderna för Svenska kyrkan som trossamfund ska meddelas genom lag, dvs. sådana föreskrifter tillhör det primära lagområdet (numera 8 kap. 2 § första stycket 4 regeringsformen, RF). Det finns således inte utrymme för regeringen att genom förordningar meddela föreskrifter som rör Svenska kyrkans eller andra trossamfunds rättsliga ställning.

Vidare innebär grundlagsskyddet att föreskrifter om trossamfund och grunderna för Svenska kyrkan som trossamfund endast får stiftas, ändras eller upphävas i samma ordning som huvudbestämmelserna i riksdagsordningen, vilket innebär krav på minst tre fjärdedels majoritet eller två på varandra fattade beslut med riksdagsval emellan (8 kap. 17 § tredje stycket och 18 § andra stycket RF).

Syftet med grundlagsskyddet är att säkerställa stabila förutsättningar för den särskilda verksamhet som trossamfunden bedriver. Detta mot bakgrund av att trossamfunden anses ha viktig betydelse ur allmän synvinkel (prop. 1997/98:49 s. 17 och bet. 1997/98:KU20). I förarbetena anförs även bl.a. följande (a. prop. s. 12).

För att tillförsäkra Svenska kyrkan och andra trossamfund långsiktigt tryggade rättsliga villkor, bör all normgivning om trossamfund ske i form av lag. Detta bör anges i en särskild bestämmelse i regeringsformens kapitel om lagar och andra föreskrifter. En sådan bestämmelse, som alltså blir en specialregel i förhållande till den generella regleringen i 8 kap. 2 § regeringsformen, innebär ett konstitutionellt skydd för alla trossamfunds rättsliga ställning. Härigenom skapas stabilitet i fråga om de rättsliga förutsättningarna för trossamfundens verksamhet utan att samfunden ges en rättslig särställning i andra hänseenden. Svenska kyrkan och andra trossamfund kommer liksom hittills att omfattas av generellt verkande civilrättslig och offentligrättslig lagstiftning, t.ex. arbetsrättslig lagstiftning.

Normgivning om trossamfund ska således ske i en särskild ordning. Det särskilda grundlagsskyddet avser dock endast föreskrifter om trossamfundens rättsliga ställning, dvs. föreskrifter som tar sikte på trossamfund som sådana. I andra avseenden har inte trossamfunden någon rättslig särställning. De lagar som omfattas av skyddet är lagen om Svenska kyrkan och lagen om trossamfund (SOU 1997:41 s. 14;

a. prop. s. 12 ff.; Bull och Sterzel 2015, s. 185 och Eka m.fl. 2012, s. 287).

4.3 Grunderna för Svenska kyrkan

I lagen om Svenska kyrkan finns bestämmelser om att Svenska kyrkan ska vara ett evangelisk-lutherskt trossamfund och en öppen folkkyrka. I förarbetena anfördes bl.a. följande som skäl till att kyrkan ska vara en öppen folkkyrka (prop. 1997/98:116 s. 42).

Visserligen skall relationerna mellan staten och Svenska kyrkan ändras, men Svenska kyrkan kommer också i fortsättningen att ha ansvaret för vissa viktiga samhällsliga uppgifter, t.ex. begravningsverksamheten (se prop. 1995/96:80 s. 30 ff.). Mot denna bakgrund är det av vikt att den öppenhet hos Svenska kyrkan som ligger i folkkyrkokaraktern kan bevaras också när relationerna till staten förändras. Det hör även till Svenska kyrkans öppna och demokratiska karaktär, att kvinnor och män har samma möjligheter att ta ansvar och tjänstgöra i Svenska kyrkan. Beskrivningen av Svenska kyrkan som en öppen folkkyrka är enligt regeringen av grundläggande betydelse för kyrkans identitet.

Ett annat skäl för kravet om att Svenska kyrkan ska vara en öppen folkkyrka är att kyrkan får statligt stöd av betydande omfattning genom avgiftshjälpen (prop. 1998/99:124 s. 63).

Av lagen om Svenska kyrkan framgår även att Svenska kyrkan ska bedriva en rikstäckande verksamhet i samverkan mellan en demokratisk organisation och kyrkans ämbete. Detta innebär att den grundläggande föreningen av folkligt förankrad självstyrelse och prästerlig ämbetsförvaltning, den s.k. dubbla ansvarslinjen, även framöver ska gälla som organisatorisk princip inom Svenska kyrkan. Vidare innebär det att valen inom kyrkan ska vara fria och demokratiska (prop. 1997/98:116 s. 111). Det anses dock vara en uppgift för Svenska kyrkan själv att närmare utforma valregler m.m. som uppfyller nödvändiga kriterier för att vidmakthålla och förstärka den demokratiska organisationen (a. prop. s. 44).

Genom stat-kyrkareformen upphörde Svenska kyrkans församlingars och kyrkliga samfälligheters kommunstatus och därmed även deras beskattningsrätt. I stället infördes en skyldighet i lagen om Svenska kyrkan att betala en lokal och regional kyrkoavgift för den som tillhör Svenska kyrkan. Församlingen beslutar om den lokala kyrkoavgiften och stiftet om den regionala kyrkoavgiften.

4.4 Lagen om trossamfund – reglering av trossamfundens rättsliga förhållanden

4.4.1 Allmänna bestämmelser för alla trossamfund

Lagen om trossamfund innehåller dels allmänna bestämmelser som gäller för alla trossamfund inklusive Svenska kyrkan, dels särskilda bestämmelser som endast gäller för registrerade trossamfund. Denna rättsliga reglering av trossamfunden och deras förhållanden syftar till att skapa goda arbetsförutsättningar och så likvärdiga villkor som möjligt för trossamfunden (prop. 1997/98:116 s. 20 f.). Vid införandet av lagen om trossamfund upphävdes religionsfrihetslagen (1951:680), men vissa bestämmelser i den upphävda lagen fördes över till den nya lagens allmänna bestämmelser.

Trossamfund definieras, som tidigare nämnts, i lagen om trossamfund som en gemenskap för religiös verksamhet, i vilken det ingår att anordna gudstjänst. Definitionen motsvarar i huvudsak den definition som fanns i religionsfrihetslagen, men begreppet sammanslutning ersattes av begreppet gemenskap. Anledningen till detta var att det finns religiösa samfund som inte anser sig vara sammanslutningar i gängse mening. Gemenskap ansågs utgöra ett något vidare begrepp, utan alltför stark koppling till det föreningsrättsliga medlemsbegreppet (a. prop. s. 20 f.).

Begreppet gudstjänst i samfundsdefinitionen ska förstås i vid bemärkelse så att exempelvis sammankomster för gemensam bön och meditation normalt innefattas (a. prop. s. 20). I förarbetena anförts att det inte torde krävas en närmare prövning av samfundets religiösa lära för att bedöma om det är fråga om ett samfund (SOU 1997:41 s. 141). Eftersom gudstjänst inte anordnas inom alla religiösa gemenskaper måste likväl definitionen av begreppet trossamfund ses som begränsad, vilket diskuteras ytterligare i kapitel 11.

Av de allmänna bestämmelserna i lagen om trossamfund framgår att ingen är skyldig att tillhöra något trossamfund. Ett avtal eller löfte som strider mot denna bestämmelse är ogiltigt. Bestämmelsen utgör ett skydd för den enskilde i förhållande till ett trossamfund (a. prop. s. 21). Liknande bestämmelse, men som skyddar i förhållande till det allmänna, finns i 2 kap. 2 § RF. Det framgår även av de allmänna bestämmelserna att barn som fyllt 12 år inte kan inträda i eller utträda ur ett trossamfund utan eget samtycke. Bestämmelsen syftar till att ge tydligt uttryck för barns religionsfrihet,

vilket följer av Sveriges åtaganden enligt FN:s konvention om barnets rättigheter (a. prop. s. 22 ff.; mer om denna konvention i avsnitt 12.5.6).

4.4.2 Förutsättningarna för registrering som trossamfund

Som tidigare nämnts infördes genom lagen om trossamfund den nya associationsformen registrerat trossamfund. Denna associationsform syftar till att ge alla trossamfund möjlighet att i formellt och rättsligt hänseende uppträda som just trossamfund (prop. 1997/98:116 s. 20). Ett registrerat trossamfund har rättskapacitet och kan således förvärva rättigheter och ta på sig skyldigheter, samt föra talan vid domstol och andra myndigheter.

Utöver att ett registrerat trossamfund får rättskapacitet innebär registreringen ett skydd för samfundets namn samt en möjlighet att få statlig avgiftshjälp. Några andra effekter har inte registreringen och andra rättigheter, såsom rätten att förrätta vigsel, förutsätter inte att samfundet är ett registrerat trossamfund (a. prop. s. 20 och 28).

Att Svenska kyrkan utgör ett registrerat trossamfund följer direkt av lagen om trossamfund. Övriga trossamfund måste genomgå ett registreringsförfarande hos Kammarkollegiet för att få ställning som registrerat trossamfund.

En grundläggande förutsättning för att ett trossamfund ska kunna registreras är att det utgör ett trossamfund i lagens mening. För registrering krävs vidare att trossamfundet har stadgar där det finns bestämmelser om trossamfundets ändamål och om hur det fattas beslut i trossamfundets angelägenheter, samt en styrelse eller motsvarande organ. Trossamfundets namn måste ha en viss särskiljningsförmåga och den s.k. hinderskatalogen i 10 § firmalagen (1974:156) ska tillämpas i fråga om ett trossamfunds namn. I allt väsentligt överensstämmer kraven för registrering vad som enligt rättspraxis krävs för att en ideell förening ska anses föreligga.

Den prövning som ska göras vid en begäran om registrering ska endast avse om ovan angivna förutsättningar är uppfyllda. Prövningen är främst av formell natur och det anses enligt förarbetena innebära en otillbörlig diskriminering att ställa krav som på något sätt anknyter till en religiös åskådning (a. prop. s. 25 f.). I det be-

tänkande som låg till grund för regeringens proposition anfördes även bl.a. följande (SOU 1997:41 s. 125 f.).

Att begränsa möjligheterna att använda sig av den nya rättsliga formen för vissa trossamfund med hänvisning till deras religiösa åskådning, skulle med största sannolikhet anses strida mot Europakonventionens artikel om religionsfrihet och den rättspraxis som utvecklats med stöd av denna. Det skulle definitivt strida mot konventionens andemening. Eftersom det inte är tillåtet att stifta lagar som strider mot Europakonventionen (se 2 kap. 23 § regeringsformen, *numera 2 kap. 19 § RF, utredningens anmärkning*), är det inte heller möjligt att utestänga vissa trossamfund från det rum som den nya rättsliga formen ger. Sammantaget innebär detta att de krav som samfundet måste uppfylla för att kunna begagna sig av den nya rättsliga formen inte får ställas alltför högt.

Om Kammarkollegiet avslår en begäran om registrering kan beslutet överklagas hos allmän förvaltningsdomstol.

4.4.3 Förutsättningarna för statlig avgiftshjälp

Som tidigare nämnts följde av stat-kyrkareformen att Svenska kyrkan kostnadsfritt skulle erbjudas statlig avgiftshjälp samt att motsvarande erbjudande skulle riktas även till andra trossamfund. Bestämmelse om statlig avgiftshjälp finns i 16 § lagen om trossamfund som har följande lydelse.

Svenska kyrkan har rätt till hjälp av staten med bestämmande, debitering och redovisning av avgifter från dem som tillhör Svenska kyrkan samt med att ta in avgifterna. Även andra registrerade trossamfund kan beviljas sådan hjälp. Bestämmelser om förfarandet meddelas i särskild lag.

Regeringen beslutar att ett annat registrerat trossamfund än Svenska kyrkan skall få sådan hjälp. Regeringen får besluta att ett trossamfund som har beviljats hjälp inte längre skall få det.

Hjälpen får lämnas endast till ett trossamfund som

1. bidrar till att upprätthålla och stärka de grundläggande värderingar som samhället vilar på, och
2. är stabilt och har egen livskraft.

Det är således endast ett registrerat trossamfund som kan beviljas kostnadsfri statlig avgiftshjälp, varför samfundet först måste uppfylla de tidigare angivna förutsättningarna för registrering (se avsnitt 4.4.2). Övriga förutsättningar i 16 § tredje stycket lagen om trossamfund är identiska med förutsättningarna för det statliga bidraget till trossamfund, som regleras i 3 § lagen om stöd till trossam-

fund. Dessa förutsättningar kommer att behandlas kort i följande avsnitt samt fördjupat i kapitel 11 och 12.

Vad gäller den statliga avgiftshjälpen bör nämnas att det i lagen om avgift till registrerat trossamfund finns förfarandebestämmelser, dvs. bestämmelser om hur hjälpen rent praktiskt administreras. Av lagen framgår bl.a. att avgifter som tas in med statlig hjälp beräknas på grundval av den till kommunal inkomstskatt beskattningsbara förvärvsinkomsten. Avgiften tas in med en viss procentsats av denna inkomst. Procentsatsen bestäms av det aktuella trossamfundet. Andra registrerade trossamfund än Svenska kyrkan måste införskaffa skriftligt samtycke från de personer vilkas avgifter ska tas in med statlig hjälp. Kravet på skriftligt samtycke utgör ett teknikneutralt formkrav. Om trossamfundets stadgar innehåller regler om skyldighet för medlemmarna att betala avgift till trossamfundet anses medlemmarna ha lämnat sådant samtycke (3 och 6 §§ lagen om avgift till registrerat trossamfund, prop. 1998/99:38 s. 216 ff. och Ds 2003:29 s. 92 ff.).

Om ett trossamfund får både statlig avgiftshjälp och statsbidrag räknas de årliga kostnaderna för hjälpen av från bidraget (4 § tredje stycket lagen om stöd till trossamfund och 9 § förordningen [1999:974] om statsbidrag till trossamfund).

4.5 Statens stöd till andra trossamfund än Svenska kyrkan

4.5.1 Lagen om stöd till trossamfund – övergripande bestämmelser om statligt stöd

Statens stöd till andra trossamfund än Svenska kyrkan kan såsom framkommit beviljas som statsbidrag och statlig avgiftshjälp. Lagen om stöd till trossamfund är tillämplig på båda stödformerna och avser bl.a. att reglera övergripande stödfrågor. Lagen innehåller dock endast en bestämmelse som avser de båda stödformerna och det är en bestämmelse som rör målet för stödet. Enligt 2 § lagen om stöd till trossamfund ska stödet bidra till att skapa förutsättningar för trossamfundet att bedriva en aktiv och långsiktigt inriktad religiös verksamhet i form av gudstjänst, själavård, undervisning och omsorg. Målet för stödet kommer att tas upp särskilt i kapitel 10. I övrigt reglerar lagen endast statens stöd i form av statsbi-

drag. Visserligen görs en hänvisning till lagen om trossamfund och lagen om avgift till registrerat trossamfund såvitt avser förutsättningarna för den statliga avgiftshjälpen.

Före stat-kyrkareformen var statsbidraget endast reglerat i förordningsform. Vid denna reform konstaterades att statsbidraget och avgiftshjälpen borde betraktas som en enhet och att den reglering som styr respektive stödform borde vara så likformig som möjligt. Med tanke på att avgiftshjälpen skulle regleras i lag ansågs att även bidraget borde regleras i lag. Detta skulle även öka förutsägbarheten i systemet och innebära att samfunden blir behandlade på ett likformigt sätt. Man ansåg även att det låg ett egenvärde i att principerna för det statliga stödet på området, där det råder ett särskilt grundlagsskydd, var direkt förankrade hos riksdagen (prop. 1998/99:124 s. 63 f.).

4.5.2 Förutsättningarna för statsbidrag

Lagen om stöd till trossamfund reglerar således statens bidrag till trossamfund. I likhet med vad som gäller för avgiftshjälpen beslutar regeringen vilka trossamfund som är statsbidragsberättigade. Det ansågs naturligt att ha samma beslutsfattare vad gäller de två stödformerna. Hur fördelningen av bidragen från staten ska göras i det enskilda fallet ansågs kunna delegeras till ett särskilt fördelningsorgan (prop. 1998/99:124 s. 66 f.).

Enligt lagen om stöd till trossamfund får regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddela föreskrifter om fördelning av statsbidraget. Regeringen har meddelat förordningen om statsbidrag till trossamfund.

I förordningen finns bl.a. en definition av begreppet trossamfund. Med trossamfund avses i förordningen en sammanslutning för religiös verksamhet i vilken det ingår att anordna gudstjänst, eller en grupp av samverkande församlingar eller trossamfund (samarverkansorgan). Denna definition skiljer sig således något från definitionen i lagen om trossamfund som gäller för den statliga avgiftshjälpen, dels genom att man använder ordet *sammanslutning* i stället för *gemenskap*, dels genom att även samverkansorgan kan anses utgöra ett trossamfund. Därigenom, samt även med hänsyn till att

avgiftshjälpen förutsätter att samfundet är registrerat, är kretsen för vilka som kan beviljas statsbidrag vidare än kretsen för avgiftshjälp.

I förordningen anger regeringen 22 statsbidragsberättigade trossamfund som bedömts uppfylla förutsättningarna för statsbidrag och till vilka bidrag får lämnas eller till samfundens församlingar. Vidare anges att bidrag får lämnas till teologiska utbildningar som anordnas vid fyra angivna utbildningsplatser. Av förordningen framgår även i vilka former bidraget kan beviljas, vilket senare kommer att redogöras för i kapitel 10.

I förordningen anges att Rådet för beslut om statsbidrag till trossamfund vid Myndigheten för stöd till trossamfund (SST) prövar frågor om statsbidrag och att ansökan om bidrag ska göras hos SST. SST bemyndigas även att meddela närmare föreskrifter om förutsättningarna för bidrag, vilket SST har gjort genom SST:s Tillämpningsföreskrifter för statsbidrag till trossamfund (antagna den 3 juli 2017).

Förutsättningarna för statligt stöd i form av statlig avgiftshjälp och statsbidrag är som nämnts i princip de samma, dock med det undantaget att samfundet inte måste vara ett registrerat trossamfund för att kunna beviljas statsbidrag. Förutsättningarna för bidraget finns i 3 § lagen om stöd till trossamfund som har följande lydelse.

Statsbidrag får lämnas endast till ett trossamfund som

1. bidrar till att upprätthålla och stärka de grundläggande värderingar som samhället vilar på, och
2. är stabilt och har egen livskraft.

De krav som ställs är främst av formell natur, men det ska även ske en prövning av hur samfundet förhåller sig till samhällets grundläggande värderingar. I samband med införandet av kraven anfördes att det förhållandet att ett trossamfund inte bedöms uppfylla förutsättningarna för statsbidrag inte i sig kan anses innebära en inskränkning av den grundlagsskyddade religionsfriheten. Denna frihet bör, enligt förarbetena, inte ensamt motivera någon rätt till statsbidrag, utan de föreslagna förutsättningarna måste vara för handen för att statsbidraget ska kunna beviljas (a. prop. s. 65).

Det första kravet 3 § 1 lagen om stöd till trossamfund brukar benämnas demokratikriteriet. En fördjupad behandling av kraven på stabilitet och egen livskraft samt demokratikriteriet sker i kapitel 11 och 12.

5 Internationell jämförelse

5.1 Stat och religion i olika europeiska länder

I de flesta europeiska länder har det historiskt sett funnits nära band mellan stat och kyrka. Efter reformationen underställdes kyrkan staten i flera europeiska länder, vilket gjorde det möjligt för staten att använda religionen i sin maktutövning och i nationsbygget. Kyrkan har också haft betydelse som bevarare av den nationella identiteten för folkgrupper som varit en del av imperier, vilket t.ex. varit fallet i Polen och Litauen. I Frankrike skedde en konfliktartad brytning med kyrkan i samband med revolutionen 1789. Detta lade grunden för den franska traditionen av *laïcité*, dvs. statens sekulära hållning, som är inskriven i den franska konstitutionens första artikel. Sammantaget är det förhållande som råder mellan stat, kyrka och andra trossamfund i dag i stor utsträckning beroende av specifika historiska omständigheter i respektive land. Det finns därför inte en gemensam modell i Europa när det gäller statens relation till trossamfunden även om vissa gemensamma drag kan urskiljas.

Den liberala demokratinns önskan om att stödja religionsfriheten tar sig olika uttryck beroende på de olika nationalstaternas historia och kyrkans/religionens roll vid uppbyggnaden av den statliga auktoriteten. I några länder, såsom Frankrike och Albanien, bygger relationen mellan trossamfund och stat på principen om att staten ska vara sekulär och att det ska finnas en fullständig separation mellan stat och religion. Staten ska inte styra trossamfunden och trossamfunden får inte blanda sig i statens angelägenheter. I Frankrike är dock flera äldre katolska kyrkobyggnader statligt ägda, helgdagarna följer den katolska kalendern och staten tillåter vissa religiösa skolor. Även i Tyskland och Belgien är statens sekulära hållning fast-

slagen i grundlagen, men i dessa länder ger staten ett stöd till vissa trossamfund.

Några stater har behållit en stats- eller folkkyrka, vilket t.ex. är fallet i Storbritannien, Finland, Danmark, Island och Bulgarien. I bl.a. Grekland och Serbien behandlas den ortodoxa kyrkan som en del av statsförvaltningen och präster och andra religiösa funktionärer är statsanställda. Även i Turkiet, som formellt sett är en sekulär stat, finansierar och administrerar den turkiska statens religiösa förvaltning, Diyanet, de flesta turkiska moskéer samt imamer i och utanför landet. I Storbritannien lyder Church of England formellt sett under drottningen, men staten fördelar inte något finansiellt stöd till folkkyrkan eller några andra trossamfund (Fox 2008; Messner 2015; US State Department 2014).

Venedigkommissionen inom Europarådet (Europeiska kommissionen för demokrati genom lag) antog 2014 riktlinjer avseende bl.a. statligt stöd till trossamfund och livsåskådningssällskap (Venice, CDL-AD [2014]023). Av dessa framgår bl.a. att en stat kan välja om den vill bevilja trossamfund eller livsåskådningssällskap vissa privilegier. Det kan t.ex. röra sig om finansiellt stöd eller möjligheter till olika former av skattelättnader. När staten ger sådana förmåner kan särskilda krav ställas på organisationen så länge dessa är proportionerliga och icke-diskriminerande. Det är också möjligt för en stat att ge ett trossamfund en särskild status med hänsyn till dess roll i landets historia och samhället så länge det inte innebär en inskränkning av andras mänskliga rättigheter och möjligheter att åtnjuta sin religionsfrihet (jfr även Europadomstolens dom İzzettin Doğan m.fl. mot Turkiet, den 26 april 2016).

De flesta länder i Europa har någon slags procedur för att erkänna religiösa gemenskaper som trossamfund och ge dem en särskild juridisk status. I vissa länder får trossamfund som möter särskilda kriterier uppnå en status som motsvarar den som respektive lands statskyrka åtnjuter, vilken ofta gör dem berättigade till privilegier eller stöd. Motivet till att ge ett finansiellt stöd kan handla om en kompensation för egendom som konfiskerats av staten, en strävan att ge alla medborgare likvärdiga förutsättningar för sin religionsutövning eller ett erkännande av samhällsnyttan i den verksamhet som trossamfundet bedriver. Generellt kan fyra olika modeller för stöd urskiljas:

- Trossamfunden finansieras direkt av staten och religiösa funktionärer är avlönade eller anställda av staten.
- Trossamfunden tar del av ekonomiskt stöd från staten som finansierar delar av verksamheten.
- Trossamfunden kan finansiera sin verksamhet genom en särskild skatt avsedd för trossamfunden, eller genom att staten tar in medlemsavgifter via taxeringsmyndighet.
- Trossamfunden åtnjuter särskilda privilegier t.ex. olika former av skattelättnader.

Nedan ges en beskrivning av hur stöd till trossamfund är utformat i några olika länder. Utredningen har lagt särskilt fokus på de nordiska grannländerna som har haft protestantiska statskyrkosystem. Stödet i de nordiska länderna beskrivs först och därefter ges en något mer allmän beskrivning av stödet i några länder inom EU.

5.1.1 Statligt stöd i andra nordiska länder

Danmark

Danska kyrkan är en folkkyrka som regleras i grundlagen. Av grundlagen framgår även att kyrkan ska understödjas av staten. Danska kyrkan tar emot stöd från staten för bl.a. prästlöner och pensioner, men finansieras huvudsakligen genom att medlemmarna betalar medlemsavgift genom skattsedeln. Andra trossamfund än Danska kyrkan får inte något särskilt stöd, men kan ta emot bidrag i egenkap av civilsamhällsorganisationer. Däremot är registrerade trossamfund undantagna från vissa skatter, såsom egendomsskatt och bolagsskatt, och gåvor till trossamfunden är avdragsgilla. Det är Kyrkoministeriet som ansvarar för registreringen av trossamfund och beslut fattas efter ett utlåtande från ett expertråd, Rådgivende Udvalg vedrørende Trossamfund. Rådet består av sakkunniga inom olika religionsvetenskapliga inriktningar.

Mot bakgrund av att antalet trossamfund vid sidan av Danska kyrkan stigit samt behovet av en gemensam lagstiftning på området tillsatte den danska staten 2014 en utredning för att se över regleringen av trossamfunden. Utredningen lämnade sitt betänkande *En samlet lovregulering om andre trossamfund end folkekirken* i mars

2017 och en ny lag om trossamfund började att gälla i januari 2018. Av lagen framgår bl.a. att det för registrering krävs att trossamfundet har minst 50 medlemmar samt inte uppmanar till eller gör något som strider mot lag. Utredningen hade även föreslagit att trossamfundet skulle organiseras i enlighet med principer om medlemsdemokrati och likabehandling, däribland jämställdhet mellan könen, men regeringen valde att inte gå vidare med det förslaget (Betänkning 1564 s. 80 ff. och Forslag til Lov om trossamfund uden for folkekirken). Däremot infördes en ny definition av begreppet trossamfund, vilken närmare beskrivs i avsnitt 11.3.6.

Finland

I Finland finns två folkkyrkor: Evangelisk-lutherska kyrkan i Finland och Finlands ortodoxa kyrka. Kyrkorna var fram till 2016 finansierade genom en kyrko- och samfundsskatt som togs in genom den statliga och kommunala inkomstskatten. År 2016 slopades kyrko- och samfundsskatten och folkkyrkorna har numera en lagstadgad statlig finansiering inom statsbudgeten. I Finland har folkkyrkorna vissa förvaltningsuppgifter avseende begravningsfrågor, folkbokföring och skötsel av kulturhistoriskt värdefulla byggnader.

Registrerade trossamfund vid sidan av folkkyrkorna kan ta emot ett finansiellt stöd som beviljas av Undervisnings- och kulturministeriet i enlighet med statsunderstödslagen. Målet med stödet är att främja religionsfriheten genom att förbättra möjligheterna till trosbekännelse och religionsutövning. Stödet beviljas till alla registrerade trossamfund som har minst 25 medlemmar, är formellt organiserade och bedriver en aktiv verksamhet. Stödet får inte vara samfundets huvudsakliga finansieringskälla.

För att registreras som ett s.k. religionssamfund ska samfundet vidare enligt lagen om religionsfrihet ha till syfte att bedriva en verksamhet ”som hör till bekännandet och utövandet av religion och som baserar sig på trosbekännelse, skrifter som betraktas som heliga eller på andra sådana särskilt angivna inarbetade grunder för verksamheten som betraktas som heliga”. Samfundet ska förverkliga sitt syfte med respekt för de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna.

År 2016 uppgick stödet till 524 000 euro, vilket innebar ett stöd på 102 svenska kronor (9,94 euro) per medlem. Trossamfund vid sidan av de finska folkkyrkorna kan inte ta in medlemsavgifter genom skatteförvaltningen. I Finland finns sammanlagt 110 registrerade religionssamfund med sammanlagt runt 87 000 registrerade medlemmar. Livsåskådningssällskap kan inte registrera sig som trossamfund och är därmed inte berättigade till stöd.

Island

Den isländska folkkyrkan är en evangelisk-luthersk kyrka som under medeltiden var del av Trondheims ärkestift. Kyrkan finansierades fram till mitten av 1980-talet genom att alla vuxna medlemmar betalade en kyrkoavgift till sin sockenkyrka. Avgiften tas numera in av staten vid inkomsttaxeringen och fördelas till den isländska folkkyrkan enligt lagen om sockenavgift. Vid sidan av stödet till den isländska folkkyrkan fördelar staten ett stöd till registrerade trossamfund och livsåskådningssällskap. Registreringen sker enligt lagen om registrerade trossamfund som omfattar bestämmelser om registrering av både trossamfund och livsåskådningssällskap. Kraven för registrering är att samfundet/sällskapet har minst 25 medlemmar, är formellt organiserat och har regelbundna aktiviteter, däribland begravningar, vigslar, dop och namngivningsceremonier. Det är Inrikesdepartementet som beslutar om registrering efter att ha rådfrågat en expertkommitté. Trossamfundet/sällskapet ska också vara demokratiskt uppbyggt, ha en ansvarig ledare och det får inte handla i strid med lag, ordning och allmän moral. Stödet motiveras utifrån statens önskan om att behandla alla trossamfund och troende på ett likvärdigt sätt. Det är i dag cirka 40 trossamfund och livsåskådningssällskap som tar emot stöd. Stödet är indexrelaterat och uppgick 2016 till 600 svenska kronor per medlem.

Norge

I Norge förändrades relationen mellan Norska kyrkan och staten 2012. Det framgår inte längre av grundlagen att Norska kyrkan är en statskyrka, men kyrkan regleras på samma sätt som i Sverige genom en särskild lag. Kyrkan är sedan 2012 självständig från sta-

ten på så sätt att regeringen inte längre utnämner biskopar och från och med januari 2017 är kyrkan ett eget rättssubjekt. Däremot finansieras kyrkan alltså av staten. Den norska staten ger även stöd till andra trossamfund och bidraget motsvarar den summa som Norska kyrkan tar emot per medlem. Stödet till andra trossamfund än Norska kyrkan tillkom 1969 mot bakgrund av förslag från den s.k. Dissenterlovkomiteén 1962. År 1981 fick även sekulära s.k. livssynssamfund (livsåskådningssällskap) och icke-registrerade trossamfund rätt att ta emot stöd. Inrättandet av stödet och utvidgningen till livssynsamfund motiverades utifrån ett likabehandlingsperspektiv (Thorson Plesner 2016). Varken Norska kyrkan eller övriga trossamfund kan ta in medlemsavgifter genom skattsedeln såsom i Sverige, utan finansieringen sker genom ett statsstöd, som administreras av fylkesmannen (länsstyrelsen), och ett kommunalt stöd som administreras av kommunerna.

Det statliga stödet beräknades 2017 till 472 norska kronor per medlem och det kommunala till 530 norska kronor, vilket innebär att varje samfund tog emot cirka 1 000 norska kronor i offentligt stöd per medlem (cirka 1 075 svenska kronor). Stödet ges till cirka 800 samfund med sammanlagt cirka 600 000 medlemmar. Trossamfund ska ha minst två medlemmar och ett livssynssamfund ska ha minst 500 medlemmar och de får inte kränka rätt och moral.

Trossamfund och livssynssamfund kan därutöver få stöd för byggnation av lokaler, barn- och ungdomsverksamhet och studieförbundsverksamhet. Större trossamfund och livssynsamfund kan också i egenskap av frivilligorganisationer få kompensation avseende mervärdesskatt och enskilda personer har avdragsrätt vid gåvor till samfunden. Norska staten stödjer också Samarbeidsrådet for tro- och livssynssamfund, Norges kristne råd och Islamsk råd Norge för att bedriva dialog och samarbete mellan trossamfunden och livssynsamfunden.

År 2010 tillsatte norska staten en utredning om livsåskådningspolitiken i Norge som lämnade sina förslag 2013 i betänkandet *Det livssynsopne samfunn – En helhetlig tros- og livssynspolitikk* (NOU 2013:1). Utredningen föreslog bl.a. en förtydligad definition av begreppen trossamfund och livssynssamfund liksom nya villkor för stödet. Hösten 2017 lämnade den norska regeringen ett förslag på en ny tros- och livssynssamfundslag. Enligt förslaget kan bl.a. ett tros- och livssynssamfund som begår allvarliga lagbrott eller all-

varligt kränker andras rättigheter och friheter nekas stöd (Höringsnotat 25. september 2017, Forslag til ny lov om tros- og livssynsamfund, s. 225; se även avsnitt 12.8.4). Enligt regeringens förslag ska ett tros- och livssynssamfund definieras som en sammanslutning för gemensam utövning av religiös tro eller sekulär livssyn.

5.1.2 Statligt stöd i jämförbara länder inom EU

Öst- och sydosteuropiska länder

I ett flertal öst- och sydosteuropiska länder tar trossamfunden del av ett finansiellt stöd från staten. I t.ex. Grekland finansieras den grekisk-ortodoxa kyrkan direkt av staten, men även det judiska samfundet och det muslimska samfundet i Thrakien, som har status som officiella religioner, kan ta del av ett begränsat stöd. I flera östeuropiska länder ger staten ett stöd till statligt erkända trossamfund, vilket t.ex. är fallet i Litauen, Rumänien, Slovakien och Ungern. I Rumänien betalade staten 2015 ut ett finansiellt stöd till 18 erkända trossamfund. Trossamfundet måste ha varit verksamt i 12 år och ha ett medlemsantal som motsvarar 0,1 procent av befolkningen. Stödet beräknas efter antal medlemmar och omfattar ersättning för egendomsunderhåll och lön till religiösa funktionärer. Ungern och Slovakien har liknande krav på att trossamfundet ska ha varit verksamt i ett visst antal år och att antalet medlemmar ska uppgå till ett visst procentantal av befolkningen (0,2 respektive 0,1 procent). I Ungern kan även personer som är medlemmar i ett av staten erkänt trossamfund betala in en procent av sin inkomst till trossamfundet genom skattsedeln. I flera f.d. kommunistiska länder betalar staten ut en kompensatorisk ersättning till kristna och judiska samfund för egendom som nationaliserades åren efter andra världskriget, vilket t.ex. är fallet i Polen, Ungern, Slovakien och Tjeckien.

Belgien

Belgien har ett generöst stödsystem till trossamfund som har sitt ursprung i 1831 års konstitution. Stödet inrättades som en kompensation för kyrkoegendom som nationaliserades före 1831, men

i dag motiveras stödet främst av statens ambition att behandla alla trossamfund lika. Stödet innebär att religiösa funktionärer får sin lön betald direkt av staten. Stödet uppgick 2016 till 100 miljoner euro och gavs till sex erkända trossamfund och två sekulära livsåskådningssällskap. Den belgiska staten erkänner ett samfund efter en bedömning av dess sociala nytta (*utilité sociale*), men det finns enligt praxis totalt fem kriterier som regeringen förhåller sig till vid ett erkännande. Dessa avser antal medlemmar, en formell organisering, hur länge samfundet varit aktivt, dess sociala nytta och att dess verksamhet inte strider mot den offentliga ordningen.

Italien

Italien ger ett stöd till trossamfund enligt fördelningsprincipen *Otto per mille*, vilket innebär att 0,8 procent av inkomstskatten går till Romersk-katolska kyrkan och andra trossamfund som erkänts av staten. Trossamfund vid sidan av Romersk-katolska kyrkan kan ingå ett avtal med staten om att få tillgång till *Otto per mille*. Avtalet måste godkännas av parlamentet och ger trossamfundet en särskild status och möjlighet till att utföra andlig vård på sjukhus och i fängelser samt att genomföra vigselceremonier och begravningar. År 2015 var det 12 trossamfund som hade ingått ett sådant avtal. Staten använder de medel som tagits in genom *Otto per mille* från personer som inte deklarerat ett medlemskap i något trossamfund till bistånds- och välgörenhetsprojekt. De statligt erkända trossamfunden kan också ta del av vissa skatteförmåner. För erkännande finns det vissa krav på ett trossamfunds organisering och trossamfundet får inte agera i konflikt med det italienska rättssystemet.

Tyskland

Tyskland fördelar inte något särskilt stöd till trossamfunden, men registrerade trossamfund och livsåskådningssällskap kan mot en viss betalning få hjälp med att ta in medlemsavgifter genom skattsedeln och har rätt till vissa skattelättnader. Registrerade trossamfund och livsåskådningssällskap måste visa att de har ett stabilt antal medlemmar och de ska respektera den tyska författningens grundvärderingar. Vissa trossamfund tar emot ett stöd från staten

eller från delstatsförvaltningen för religiös undervisning i skolor, diakoni och drift av hälso- och sjukvård, liksom för andlig vård på sjukhus och i fängelser.

Frankrike, Nederländerna, Portugal, Spanien, Storbritannien och Österrike

I de flesta västeuropeiska länder fördelar staten inte något särskilt stöd till trossamfund. Den franska staten får enligt lagen om separation mellan kyrka och stat från 1905 inte finansiera religiösa samfund. Däremot kan trossamfund ta emot stöd för vissa sociala verksamheter.

I Spanien får erkända trossamfund vissa skattelättnader och staten gör det möjligt för medlemmar av Romersk-katolska kyrkan att betala upp till 0,7 procent av sin inkomst till kyrkan genom skattsedeln. Denna förmån är inte tillgänglig för några andra trossamfund.

I Storbritannien tar varken Church of England eller några andra trossamfund emot statligt stöd, men de åtnjuter särskilda skattelättnader och kan i egenskap av civilsamhällsorganisationer ta emot stöd för särskilda verksamheter. Även i Nederländerna, Portugal och Österrike kan statligt erkända trossamfund få särskilda skattelättnader, men staten ger inte något direkt finansiellt stöd i dessa länder.

5.2 Sammanfattande jämförelse mellan stöd till trossamfund i Sverige och i andra europeiska länder

Relationen mellan stat och kyrka i olika europeiska länder skiljer sig åt beroende på de historiska omständigheter som påverkat statsbildningen i respektive land. En jämförelse mellan olika länder inom EU ger inte någon klar vägledning om hur Sverige bör utforma stödet till trossamfund. De nordiska länderna har emellertid en historia som är mer lik den svenska och är därför mer lämpliga för jämförelser, även om alla de olika modellerna för stöd som beskrevs inledningsvis används i de olika nordiska länderna. Danmark har valt att inte ge statligt stöd till trossamfund vid sidan av Danska kyrkan, medan registrerade trossamfund åtnjuter vissa skatteprivi-

legier. I övriga nordiska länder tar trossamfunden del av stöd från staten på ett sätt som i vissa avseenden liknar det som finns i Sverige. I Sverige kan trossamfunden använda Skatteverket för att ta in medlemsavgifter, vilket inte är fallet i Finland, Norge eller Island.

När det gäller motiv för att ge stöd så är det ovanligt att stödet, såsom i Sverige, motiveras av samhällsnyttan (se avsnitt 10.2.2). I Finland motiveras stödet utifrån religionsfrihetssynpunkt medan det norska och isländska stödet motiveras av ett likabehandlingsperspektiv. Det kan förklara varför de formella kraven som ställs på samfunden i Norge och Island avseende antal medlemmar och organisationsform är lägre ställda än i Sverige. Likabehandlingsperspektivet kan också förklara varför den norska och isländska staten, till skillnad från den svenska, ger stöd till livsåskådningssällskap. Även i Finland är kraven gällande organisering och antal medlemmar lägre ställda än i Sverige.

De flesta länder som har ett stöd ställer någon form av demokratikrav. Det finska demokratikriteriet, att verksamheten ska förverkligas med respekt för de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna, är något mer tydligt än i Sverige. Den norska regeringens förslag på demokratikrav är tydligare än det demokratikriterium som i dag gäller i Sverige och Finland.

6 Trossamfundens sociala verksamheter

6.1 Inledning

Trossamfundens primära roll i samhället är att möta människors behov av att uttrycka sin religiositet och sin andliga längtan. Detta kan ske genom den religiösa verksamhet som trossamfund erbjuder såsom gudstjänst, bön och meditation eller passageriter som dop, vigsel och begravning, vilka beskrivs i kapitel 3. För många människor tar religiositet sig dock inte bara uttryck i sådana inåtriktade aktiviteter, såsom bön och meditation, utan även i ett socialt engagemang och ett stöd till medmänniskor både inom och utanför trossamfundet. Många trossamfund bedriver också en social verksamhet för socialt utsatta människor och grupper och betraktar dessa insatser som en del av sin religiösa verksamhet.

I detta kapitel ges en redogörelse för de sociala verksamheter som trossamfundet bedriver. Redogörelsen ger en översiktlig beskrivning av trossamfundets insatser för att möta behoven av andlig vård vid kriser och olyckor. En beskrivning görs även av trossamfundets sociala och meningsskapande verksamheter, utöver de regelbundna religiösa aktiviteterna, t.ex. för äldre och yngre. Vidare redogörs för trossamfundets sociala arbete, deras roll som välfärdsleverantör och deras insatser inom miljö- och klimatarbetet.

6.2 Andlig vård vid kriser och olyckor

6.2.1 Andlig vård inom sjukvården

I historisk tid bedrevs en stor del av vården i Sverige av kyrkan och det fanns en naturlig närvaro av präster inom sjukvården. Under 1860-talet övertog landstingen ansvaret för vården, men sjukvårdspräster fortsatte att verka inom sjukvården med ansvar för den andliga vården. De s.k. lasaretspredikanterna förde t.ex. kyrkobok i samband med födsel eller när någon avled, men hade också till uppgift att erbjuda själavård. I dag har trossamfunden inga förvaltningsuppgifter inom sjukvården, men eftersom det är vanligt att enskilda vid svår sjukdom eller i livets slutskede efterfrågar ett andligt stöd har de flesta sjukhus kontakt med företrädare för trossamfunden. De som arbetar med andlig vård inom sjukvården var tidigare anställda av sjukhusen, men ansvaret flyttades 1968 över till församlingarna.

Från 1980 finns ett statligt stöd för andlig vård inom sjukvården som fördelas till själavårdare inom några av de bidragsberättigade trossamfunden däribland frikyrkorna, Romersk-katolska kyrkan samt de ortodoxa, muslimska och buddhistiska samfunden. Det statliga bidraget är riktat till tjänster med en bred målgrupp och är inte ämnat för den enskilda lokala församlingens medlemsvård.

De kristna kyrkorna organiserar den andliga vården genom Sjukhuskyrkan. Den finns på 70 platser i Sverige och har en verksamhet med nära 270 medarbetare som är anställda av sina församlingar eller samarbetsorganisationer. Det finns också 11 företrädare för muslimska trossamfund som verkar inom den andliga vården. Dessutom finns det ett stort antal koordinatörer som företräder trossamfunden och som kan förmedla kontakter till andliga företrädare vid behov.

Den andliga vården omfattar enskilda samtal och själavård, kristöd vid akuta händelser, avskeds- och minnesstunder, dop och barnvälsignelser i krissituation, gudstjänster och andakter, samtals- och reflektionsgrupper med personal samt utbildningsinsatser för vårdpersonal eller personer i vårdutbildningar. De utförare av den andliga vården och representanter för sjukhusen som utredningen intervjuat vittnar om att den andliga vården inom sjukvården fyller ett viktigt behov hos både patienter som drabbats av någon sjukdom eller olycka liksom för anhöriga och sjukvårdspersonal. Den

andliga vården är av särskild betydelse vid vård i livets slutskede. Vårdpersonal vittnar också om att de under senare år ofta möter patienter med olika religiösa bakgrunder och att det finns ett stort behov av mångkulturell och mångreligiös kompetens inom vården. Det gäller inte minst vid dödsfall och frågor om ett värdigt omhändertagande av avliden i enlighet med hans eller hennes religiösa tradition. Även den ökade förekomsten av vård i hemmet av svårt sjuka personer har inneburit ett ökat behov av kunskap och förståelse för religiösa sedvänjor liksom personernas existentiella behov. De individer som är verksamma inom den andliga vården har haft en viktig roll i att öka den mångreligiösa kompetensen inom vården. Företrädarna för den andliga vården är i dag uteslutande religiösa och det finns inga företrädare som representerar sekulära livsåskådningar.

6.2.2 Andlig vård inom kriminalvården

Frågor om straff, moral, förlåtelse och nåd är centrala element i de flesta religioner. Fängelsestraffet är en situation som ger upphov till existentiella frågor och ett behov av reflektion över sin livssituation. Trossamfundet kan i detta sammanhang stödja den intagne med att hantera sina tankar och sitt frihetsberövande. Historiskt sett har Svenska kyrkan bedrivit ett socialt hjälparbete utifrån det kristna evangeliet, där de intagna har erbjudits vård, undervisning och rehabilitering. Med framväxten av en modern kriminalvård från mitten av 1800-talet, där fokus sattes på rehabilitering snarare än straff, gavs kyrkan och den kristna själavården också en roll i själva botgöringen. Fängelsepräster avskaffades dock 1952 och som ett resultat av införandet av religionsfrihetslagen (1951:680) tillkom religionsvårdskommittéer som gav Svenska kyrkan och frikyrkorna lika villkor att verka i fängelserna. Dessa ombildades 1962 till Nämnden för andlig vård (NAV) som nu finns representerad på samtliga anstalter och häkten. Enligt häkteslagen (2010:611) och fängelselagen (2010:610) ska varje intagen ges möjlighet att på lämpligt sätt utöva sin religion och enligt Kriminalvårdens eget regelverk, Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd (KVFS 2011:1, FARK Fängelse), kan denna rättighet bara inskränkas av ordnings- eller säkerhetsskäl samt till

följd av praktiska förhållanden inom kriminalvården (Kriminalvården 2016).

Det förs ingen statistik över de intagnas religionstillhörighet, men enligt Kriminalvården är den andliga vården inom kriminalvården så gott som uteslutande riktad till kristna och muslimer. I och med att antalet personer med utländsk bakgrund har ökat i Sverige har den religiösa tillhörigheten bland de intagna inom kriminalvården förändrats och enligt Kriminalvården har behovet av andlig vård som ges av andra än företrädare från Svenska kyrkan och frikyrkorna ökat över tid, särskilt behovet av företrädare från muslimska trossamfund samt katolska och ortodoxa kyrkor.

Kriminalvården har avtal med Sveriges kristna råd och Sveriges muslimska råd som ska förordna präster och imamer för den andliga vården i fängelser och häkten. Svenska kyrkan finansierar själv präster och diakoner som är verksamma inom kriminalvården, medan de andra samfundens andliga vård finansieras genom avtal med Kriminalvården. De som är verksamma inom den andliga vården, s.k. NAV-medarbetare, består av cirka 70 präster och diakoner från Svenska kyrkan samt ett motsvarande antal frikyrkopastorer, cirka 20 katolska och ortodoxa präster samt närmare 30 imamer eller andra företrädare för muslimska trossamfund. Prästerna och pastorerna inom Svenska kyrkan och frikyrkorna har ett interreligiöst uppdrag, vilket innebär att de ska möta alla intagna oavsett religion, även sökande och icke-troende, medan de övriga huvudsakligen ägnar sig åt intagna inom deras egna trosinriktningar (Kriminalvården 2016). Verksamheten omfattar bl.a. anordnande av gudstjänster, bön och samtalsgrupper samt ett stöd till intagna med att bearbeta ångest, oro och frågor om ansvar och skuld samt hjälp med sociala kontakter. Ett syfte är att bistå intagna med att bearbeta sin situation.

Det finns forskning som visar att den andliga vården har betydelse för de intagnas välbefinnande. De andliga företrädarna ses ofta som neutrala av de intagna och det är tänkbart att den andliga vården kan skapa förutsättningar för samexistens och ömsesidig tolerans mellan fångar med olika religiösa bakgrunder. Det finns dock inte inom forskningen tillräckliga belegg för att säga att den andliga vården har en effekt på benägenheten att återfalla i brott (Larsson 2011). Närvaron av imamer i fängelser kan möjligtvis bidra till att förebygga att intagna radikaliserar och utvecklar sympatier för våldsbejakande islamistisk extremism.

6.2.3 Trossamfundens betydelse för krisberedskapen

Trossamfunden spelar en viktig roll när det gäller att ta emot människor i sorg och chock efter att det inträffat en enskild kris eller större katastrof i samhället. De kan ha en funktion genom att möta andliga och psykosociala behov som uppstår i krissituationer, men kan också hjälpa till med samordning av civila insatser och informations-spridning. I förarbetena till lagen (1999:932) om stöd till trossamfund framhölls trossamfundens betydelse för krishanteringsförmågan i samhället som ett motiv till att staten ska stödja trossamfunden (prop. 1998/99:124 s. 60). Det finns också flera exempel på olyckor och händelser då trossamfunden tagit ett ansvar för krishanteringen, t.ex. bussolyckan i Måbödal 1988, masskjutningen i Falun 1994, Estoniakatastrofen 1994, diskoteksbranden i Göteborg 1998 och tsunamikatastrofen julhelgen 2004.

Med sin långa tradition av krisberedskap och med sin lokala närvaro har Svenska kyrkan haft bäst förutsättningar att erbjuda stöd, men i det mångkulturella samhället har andra trossamfund blivit mer betydelsefulla. Utvärderingen om kriskommunikationen vid diskoteksbranden i Göteborg visade att församlingarna i Angered, Hammarkullen och Bergsjön i ett tidigt skede kunde agera som samlingsplatser för människor som sökte gemenskap och stöd, men att även muslimska och etniska krisgrupper bildades och fick betydelse. Utvärderingen pekade vidare på behovet av att upprätta kontakter med de etniska grupperna och deras trossamfund (SOU 1999:68 s. 184). Trossamfunden hjälpte till med anhörigstöd, samtalskontakter med skadade och oskadade, psykosocialt stöd samt att ordna värdiga ceremonier. Trossamfunden användes också som en kanal för att förmedla korrekt information om händelsen och dess konsekvenser.

Vid tsunamikatastrofen samarbetade bl.a. dåvarande Krisberedskapsmyndigheten och Statsrådsberedningen med Svenska kyrkan som blev ombedd att utveckla ceremonier och värdiga ritualer vid hemsändande av avlidna. Kyrkan höll också i kontakter med andra samfund (SOU 2005:104). Erfarenheterna av dessa större katastrofer visar att de drabbade ofta söker sig till kyrkor och trossamfund för att få sina andliga behov tillgodosedda. Enligt en studie av samhällets reaktioner efter Estoniakatastrofen svarade 89 procent av de tillfrågade att Svenska kyrkan hade varit viktig även för dem som

inte uppfattar sig som religiösa och 85 procent hävdade att de fick religiösa känslor vid en sådan katastrof (Gustafsson 1995).

Krisberedskapen har tidigare varit organiserad utifrån en händelse av krig och fram till relationsförändringen mellan staten och Svenska kyrkan hade de kyrkliga kommunerna ansvar för att inom det civila försvaret vidta beredskapsförberedelser för det fall landet hamnar i höjd beredskap. Denna skyldighet togs bort vid relationsförändringen och i stället etablerades ett organiserat samarbete med trossamfunden inom Överstyrelsen för civil beredskap. I dag är det Myndigheten för samhällsskydd och beredskap som har ansvaret för krisberedskapen i samhället, men mot bakgrund av att det är Myndigheten för stöd till trossamfund (SST) som har utarbetat kanaler till trossamfunden har myndigheten sedan 2006 ett uppdrag av regeringen att handlägga frågor om samordning av trossamfundens insatser inom krisberedskapen. SST har utifrån detta uppdrag arbetat med att skapa förutsättningar för samverkan mellan trossamfunden på lokal nivå och kommuner och landsting (SST 2014a). I några kommuner, såsom i Örebro och Malmö, har interreligiösa råd upprättats som har en roll i krisberedskapen. I flera kommuner har även s.k. POSOM-grupper etablerats (Psykologiskt och socialt omhändertagande) i vilka trossamfunden ingår tillsammans med socialtjänst, polis, sjukvård, skola och andra civilsamhällesorganisationer. Dessa har kunnat erbjuda stödverksamhet vid kris och underlättat för myndigheter i deras kontakter med trossamfunden.

6.3 Sociala och meningsskapande verksamheter utöver de regelbundna religiösa aktiviteterna

Genom att människor delar en tro och agerar utifrån samma levnadsregler, symboler och ritualer kan starka sociala gemenskaper formas. På detta sätt kan den religiösa gemenskapen skapa social samhörighet mellan människor och ge en individ en identitet och en känsla av tillhörighet, vilket i sig är viktigt för att livet ska upplevas som meningsfullt. Samtidigt kan trossamfunden genom sin verksamhet begränsa enskilda individers egna livsval och utveckling av sin identitet. Trossamfundens bidrag till sociala och meningsskapande verksamheter innehåller därmed aspekter som i ett bredare samhällsperspektiv kan bli både positiva och negativa.

6.3.1 Barn- och ungdomsverksamhet

De flesta samfund bedriver någon form av verksamhet för barn och ungdomar. Det kan röra sig om söndagsskolor, kyrkans barntimme eller koranskolor samt verksamheter som inte är direkt religiösa såsom körer, musiklek, tjejgrupper och sport-, film- eller kulturgrupper, liksom öppen förskola för föräldralediga med barn och fritidsverksamhet. I flera trossamfund sker barn- och ungdomsverksamheten som en del av samfundet. Därutöver finns ett flertal fristående ungdomsorganisationer som är mer eller mindre knutna till ett samfund såsom Svenska kyrkans unga, Pingst ung, Svenska alliansmissionens ungdom, Judiska ungdomsförbundet och Riksförbundet Sveriges unga katoliker.

Flera av ungdomsorganisationerna tar emot organisationsstöd från Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor (MUCF). Under 2015 fördelade myndigheten i enlighet med förordningen (2011:65) om statsbidrag till barn- och ungdomsorganisationer cirka 71 miljoner kronor till barn- och ungdomsorganisationers verksamheter och ytterligare 164 miljoner kronor till organisationers arbete för barn och ungdomar på lokal nivå. Det var sammanlagt 15 religiösa ungdomsorganisationer som tog emot stöd från MUCF och några av ungdomsorganisationerna, såsom Svenska alliansmissionens ungdom och Judiska ungdomsförbundet, tog emot mer stöd än vad deras trossamfund fick i organisationsbidrag från SST (MUCF 2015).

Den verksamhet som trossamfunden och deras barn- och ungdomsorganisationer bedriver för barn och unga kan bidra till att ge barn och unga en meningsfull fritid, bygga upp sociala relationer och stärka deras identitetsbildning. Samtidigt kan trossamfundens verksamhet för barn och unga vara problematisk eftersom barn och unga inte alltid själva aktivt valt att gå med i trossamfunden. Studier visar också att barn till föräldrar som utövar en religion med stränga religiösa påbud kan utsättas för stora begränsningar i deras livsval (MUCF 2009; se även Kakabaveh m.fl. 2016). Föreningen Hjälpkällan, som hjälper och stödjer personer inom slutna rörelser, har i samtal med utredningen redogjort för att det förekommer att unga personer inom trossamfund som i dag är bidragsberättigade vänt sig till föreningen för att få psykologiskt stöd vid avhopp. Dessa personer har berättat om begränsningar när det gäller medverkan i fritidsaktiviteter, val av umgänge och möjlighet till att ut-

bilda sig. Några har utsatts för hot eller social isolering efter att de lämnat ett trossamfund (se även Egge 2005; Valika och Peltoniemi 2013; SOU 1998:113).

Sammantaget är det dock färre unga än äldre som är religiöst aktiva och enligt SOM-institutets undersökningar är det runt fyra procent av de unga som är under 29 år som besöker ett religiöst möte en gång i månaden (Bromander 2013). Forskning visar dock att ungefär en tredjedel av alla unga identifierar sig som sökande eller andliga, men att deras tro i mindre utsträckning än äldres handlar om tillhörighet till trossystem, religiösa organisationer eller trossamfund (Lövheim 2012 och 2015).

6.3.2 Verksamhet för äldre

Bland trossamfundens medlemmar är personer äldre än 65 år över-representerade och i enkätundersökningar uppger äldre också i större uträkning än yngre att religionen har en betydelse för deras välbefinnande (Weibull och Strid 2011). Äldre besöker i betydligt större utsträckning än yngre den regelbundna religiösa verksamheten och är mer engagerade i trossamfunden. En stor del av trossamfundens verksamhet är också beroende av det frivilligarbete som äldre genomför. Det gäller t.ex. att arrangera begravningskaffe, medverka i andakter på äldreboende och att göra hembesök (Ds 2015:3 s. 38 f.). Betydelsen av de insatser som genomförs av äldre har även framkommit i utredningens intervjuer.

När det kommer till språkkaféer för nyanlända har flera pensionerade lärare engagerat sig och utöver betydelsen av dessa insatser för de nyanlända har engagemanget skänkt mening till de som utfört dem. Sociala verksamheter som trossamfunden bedriver för äldre i form av träffpunkter, syföreningar och besök på äldreboende har sammantaget ett mycket stort värde för äldre. De trossamfund som etablerats av personer som invandrat till Sverige har en särskild betydelse för äldre med utländsk bakgrund. Att kunna delta i sammanhang som knyter an till en persons kulturella ursprung har visat sig vara viktigt för äldre. Det finns ingen statistik på omfattningen av trossamfundens verksamheter för äldre, vilket delvis beror på att det inte finns något riktat statligt stöd för dessa verksamheter.

6.3.3 Kreativa verksamheter

Det religiösa har genom historien varit en inspirationskälla för flera olika kreativa uttryck. Existentiella frågor har ofta behandlats genom musik, konst eller poesi och för många är de kreativa uttrycken ett sätt att ge utlopp eller få förnimmelse av andlighet. Kyrkor och andra religiösa byggnader fungerar som värnare av ett geografiskt, kulturellt och existentiellt minne som bidrar till identitet för både orten och individen. Byggnaderna kan också vara arenor för musik och körverksamhet och Svenska kyrkan, frikyrkorna och andra trossamfund förvaltar delar av kulturarvet genom bl.a. kyrkomusiken.

Enligt en utredning från 2003 bidrar Svenska kyrkan årligen till i genomsnitt en tredjedel av samhällets konsertverksamhet (Svenska kyrkan 2003). Svenska kyrkan anlitar cirka 40 000 professionella musiker och ger 25 000 musikgudstjänster för en publik på cirka 2,5 miljoner personer per år. Inom Svenska kyrkan finns i dag cirka 5 000 körer med runt 94 000 körsångare (Svenska kyrkan 2016c). Inom frikyrkorna har kör- och musiklivet en lång tradition och musicerandet blev tidigt ett sätt att uttrycka social gemenskap och kristen tro. Inom baptistkyrkorna organiserades för första gången i Sverige blandade körer med både män och kvinnor och genom att ta inspiration från framför allt baptistkyrkor i Storbritannien och Amerika har musiktraditionen inom frikyrkorna bidragit till att utveckla både sång- och strängmusiken i Sverige (Fahlgren 2013). I dag har Equmeniakyrkan runt 20 000 aktiva i sitt musikliv och ett 50-tal orkestrar (Equmeniakyrkan 2015). Inom pingströrelsen tar det musikaliska uttrycket ett stort utrymme i gudstjänstlivet och rörelsen bedriver ett musikförlag som producerar musik för gudstjänster och anordnar årligen den kristna musikfestivalen Musik, överlåtelse och tro. Det finns ett flertal körer, brassband och andra musikaktiviteter inom alla bidragsberättigade frikyrkor.

Körtraditionen är också framträdande inom flera ortodoxa kyrkor och t.ex. arrangerar Syrisk-ortodoxa kyrkans ungdomsförbund årligen en körtävling för de syrisk-ortodoxa kyrkornas körer i Sverige. Körlivet är också aktivt inom Romersk-katolska kyrkan och vid den katolska domkyrkoförsamlingen finns fem aktiva körer. Det judiska samfundet bedriver ett antal kulturella aktiviteter och stöd-

jer även det judiska museet som har utställningar om judiskt liv och historia.

6.3.4 Trossamfundens betydelse som bevarare av kulturella traditioner

Religion och kultur är i stor utsträckning två sammanflätade sociala fenomen. Att t.ex. vara jude eller sikh innebär att vara både en del av en religiös gemenskap och en etnisk grupp. Många trossamfund i Sverige har etablerats i nära kontakt med sina nationella kyrkor eller samfund och flera församlingar är närmast etnokulturella föreningar som både fyller en funktion för att tillmötesgå andliga behov och för att upprätthålla kulturella traditioner. Ett traditionellt firande av ett bröllop eller en religiös högtid kan ha en stor betydelse för minoritetsgrupper för att upprätthålla sina kulturella traditioner och sin identitet.

Flera av trossamfundet som utredningen varit i kontakt med betonar deras betydelse av att vara kulturbärare. I stort sett samtliga samfund som har en stor andel medlemmar med utländsk bakgrund har i utredningens enkät svarat att en viktig verksamhet för trossamfundet är att erbjuda aktiviteter som är betydelsefulla för att medlemmarna ska kunna upprätthålla sin identitet och kultur t.ex. genom att fira högtider med traditionell mat etc.

I regeringens strategi för de nationella minoriteterna framhålls trossamfundens betydelse i att stärka och vitalisera de nationella minoritetsspråken (prop. 2008/09:158 s. 115). För den judiska gruppen spelar samfundet också en viktig roll för att bevara gruppens status som nationell minoritet och som sådan tar den emot ett stöd som fördelas genom Länsstyrelsen i Stockholms län. Ett motiv för staten att stödja trossamfundet var även att det i regeringsformen anges att etniska, språkliga och religiösa minoriteters möjligheter att behålla och utveckla ett eget kultur- och samfundsliv ska främjas (prop. 1998/99:124).

Trossamfundens funktion som bevarare av kulturella traditioner kan ha en viktig betydelse för det mångkulturella samhället eftersom individer som känner sig trygga i sin egen identitet kan ha bättre förutsättningar att harmoniskt kunna samexistera med andra. Invandrarutredningen från 1974 liksom Invandrar- och minoritetspolitiska kommittén från 1984 uppmärksammade denna aspekt och

argumenterade för att samhället borde stödja trossamfund liksom föreningar som bygger på etnisk och språkig grund eftersom dessa fyller ett behov för etnisk identitetsbildning för personer som nyligen invandrat till Sverige (SOU 1974:69 och SOU 1984:58).

Trossamfundens verksamheter behöver dock inte nödvändigtvis ha positiva konsekvenser i dessa sammanhang utan trossamfundet kan också vara ett hinder för skapandet av samhällsgemenskap och integration eftersom de genom sina verksamheter kan konservera kulturella normer, levnadsmönster och föreställningar. Deras verksamheter kan begränsa enskilda individers utveckling av sin identitet, i synnerhet individer vars levnadssätt eller sexuella läggning står i strid med vissa religiösa dogmer. Inte sällan har personer som invandrat till Sverige lämnat sitt hemland just eftersom religionen bidragit till förtryck och begränsning av deras mänskliga rättigheter.

6.4 Trossamfundens sociala arbete och välfärdsinsatser

Ett socialt arbete för människor i nöd är för många religiösa människor ett sätt att uttrycka sin tro och flera trossamfund ser ett socialt arbete som en del av den religiösa kärnverksamheten. Historiskt sett har Svenska kyrkan haft ett välfärdsansvar som inkluderat fattigvården. Under industrialiseringen flyttade stora grupper av människor från landsbygden till städerna och hamnade ofta i situationer med stor nöd och fattigdom. Detta skedde i samband med väckelserörelsens etablering i Sverige och frikyrkorna växte sig ofta starka i storstäder och bruksorter där de engagerade sig för att möta den utbredda fattigdomen och alkoholismen. Det gällde bl.a. Frälsningsarmén som etablerades i Sverige på 1880-talet och som arbetar för utslagna människor utifrån den kristna tron.

Även inom Svenska kyrkan växte en diakonirörelse fram med syftet att utifrån en kristen tro visa en medmänsklig omsorg mot människor i utsatta livssituationer. Flera framstående kvinnor inom kyrkan, liksom präster, kom att engagera sig i de sociala frågor som de mötte i sina församlingar. En första stadsmission grundades i Stockholm 1853 av oorganiserade baptister och individer engagerade inom Svenska kyrkan. Flera diakonala institutioner bildades mot slutet av 1800-talet, däribland Ersta diakoni i Stockholm 1851

och Samariterhemmet i Uppsala 1882, som självständiga föreningar eller stiftelser med tydliga kopplingar till kyrkan.

I och med utbyggnaden av välfärdsstaten kom dock kyrkornas sociala insatser i Sverige att minska i betydelse och välgörenhetsinsatserna riktades därefter i större utsträckning mot internationell biståndsverksamhet och utlandsmission. Under senare år har dock trossamfundens sociala insatser ökat i omfattning i Sverige liksom i övriga Europa. En förklaring till detta är att avregleringar inom den offentliga välfärden har gett civilsamhällsorganisationer ett ökat spelrum som välfärdsleverantörer, men också att de socioekonomiska klyftorna i samhället har ökat. Migrationen har också lett till att det i dag är ett ökande antal personer som är i behov av det sociala stöd som trossamfund och civilsamhällsorganisationer erbjuder.

6.4.1 Trossamfundens insatser för socialt utsatta grupper

De flesta trossamfund i Sverige bedriver någon form av verksamhet som är inriktad på socialt utsatta grupper såsom hemlösa, flyktingar, papperslösa, EU-migranter, drogmissbrukare m.m. Enligt utredningens enkät till trossamfunden (se avsnitt 9.3.3) framgår att förmedla hjälp och stöd till socialt utsatta personer, t.ex. genom soppök, insamling av kläder etc., är en mycket viktig uppgift för flera trossamfund och är särskilt betydelsefullt för Romersk-katolska kyrkan samt de frikyrkliga och ortodoxa samfunden. Arbetet sker huvudsakligen inom församlingarna och bygger oftast på frivilliga insatser. Exempel på arbete som görs är utdelning av matkassar och kläder liksom organisering av soppök, härbärgen, stödboenden och jourhavande präst.

Vissa trossamfund har särskilda organisationer som vid sidan av församlingarna arbetar med stöd till utsatta grupper. I anslutning till Svenska missionskyrka (nu Equmeniakyrkan) etablerades Sociala missionen och Hela människan, som nu har flera kristna organisationer som huvudmän, medan den s.k. LP-verksamheten är en del av pingströrelsen och är uppkallad efter initiativtagaren Lewi Pethrus. Caritas, som är en del av Romersk-katolska kyrkan, och Islamic relief, som är medlem i Sveriges muslimska råd, bedriver en social verksamhet i Sverige, även om deras huvudsakliga verksamhet är internationellt bistånd. Därutöver finns ett flertal organisationer som

är bildade på religiös grund, men som inte har någon nära koppling till något trossamfund, däribland Stadsmissionerna, Räddningsmissionen, Ny gemenskap och Individuell människohjälp.

Omfattningen av sociala insatser

Eftersom det inte finns någon samlad statistik är det svårt att bedöma omfattningen av det sociala arbete som bedrivs av trossamfund och trosbaserade organisationer. Arbetet sker både organiserat inom samfundet och som en del av församlingarnas uppdrag att utöva diakoni. Inom Frälsningsarmén är det sociala arbetet själva fundamentet i samfundets verksamhet. Enligt egna uppgifter tog Frälsningsarmén under 2015 emot cirka 46 000 hjälpsökande, gav 11 500 stödsamtal och serverade mat eller fika vid 215 600 tillfällen. Verksamheten finansieras huvudsakligen genom gåvor och intäkter från Myrornas försäljning av secondhandvaror (Frälsningsarmén 2016).

Svenska kyrkans sociala hjälpverksamhet i Sverige omfattar cirka 780 000 stödsamtal, 108 000 hembesök och 58 miljoner kronor i utbetalda bidrag per år. Verksamheten sker genom den ordinarie församlingsverksamheten, ofta med anställda diakoner, eller genom etablering av diakoncentraler och stöd till stadsmissioner som tillsammans med kommuner bl.a. anordnar natthärbärge och soppkök samt delar ut matkassar och ekonomiska bidrag. Svenska kyrkan har skapat en nationell stödfunktion för att underlätta stiftens och församlingarnas arbete med asylsökande, flyktingar och utsatta EU-medborgare (Svenska kyrkan 2015b). Flera andra trossamfund bedriver ett socialt arbete genom olika initiativ på församlingsnivå. Det utåtriktade sociala arbete som samfundet bedriver är, enligt de samfund som utredningen varit i kontakt med, riktat till alla hjälpbehövande utan hänsyn till religiös tillhörighet.

Trossamfundens betydelse i arbetet med hemlösa, papperslösa, EU-migranter, missbrukare och andra utsatta har uppmärksammats i rapporter från flera olika myndigheter, däribland den nationella hemlöshetsamordnarens slutrapport (Regeringskansliet 2014) och Socialstyrelsens rapport om hemlöshet bland utrikesfödda personer utan permanent uppehållstillstånd i Sverige (Socialstyrelsen 2013). Enligt slutredovisningen från den nationella samordnaren för ut-

satta EU-medborgare har engagemanget från trossamfund och andra civilsamhällsorganisationer en särskild betydelse när det kommer till att erbjuda hjälp till individer som inte kommunens socialtjänst har rättsliga möjligheter att bevilja ekonomiskt bistånd till (SOU 2016:6).

6.4.2 Trossamfundens stöd vid flyktingmottagandet och bidrag i integrationsarbetet

Trossamfunden har visat sig kunna bidra med insatser för att hjälpa nyanlända invandrare och att stödja dem vid etableringen i samhället. För nyanlända kan trossamfunden utgöra ett sammanhang där de enkelt kan komma i kontakt med landsmän eller personer med samma etniska bakgrund. Den religiösa gemenskapen är vidare en plats där nyanlända kan känna en språklig, social och kulturell samhörighet samtidigt som samfundsgemenskapen kan ge ingångar in i samhället. På detta sätt kan samfunden fungera som bryggor mellan det nya och det gamla. Denna funktion har framhållits av flera tidigare utredningar, däribland av Invandrapolitiska kommittén från 1984 (SOU 1984:58) och från 1996 (SOU 1996:55).

Funktionen som brygga var av särskild betydelse under 2015 då sammanlagt 162 877 personer sökte asyl i Sverige. Under sommaren och hösten 2015, då flyktingmottagandet var som störst, fick organisationer inom det civila samhället en viktig roll i att bistå myndigheter i mottagandearbetet. Ideella föreningar, sociala nätverk (t.ex. Refugees welcome) och trossamfund kunde mobilisera olika frivilliginsatser för att hjälpa till i den akuta fasen av mottagandet och de visade sig ha stor kompetens för arbetet (MUCF 2016).

I utredningens samtal med olika trossamfund liksom av utredningens enkät till samfunden (se avsnitt 9.3.3) har det framkommit att arbetet för att hjälpa nyanlända har varit en viktig del av verksamheten under senare år. Det var 53 procent av trossamfunden som i enkäten svarade att förmedla hjälp och stöd till nyanlända, t.ex. i form av språkundervisning, juridisk hjälp, skol- eller jobbkontakter etc., är en mycket eller ganska betydelsefull verksamhet för trossamfundet. Det tycks vara vanligt att nyanlända själva söker sig till samfunden för att få stöd med praktiska frågor liksom med andliga och psykosociala behov. Exempelvis har unga ensamkommande från Afghanistan sökt sig till shiaförsamlingar medan unga eritreaner har sökt sig till de eritreanska trossamfunden, såsom den

Eritreansk ortodoxa kyrkan. Det gäller även för sunnimuslimer och kristna från Syrien och Irak som söker sig till de muslimska och syrisk-ortodoxa samfundet.

Även Svenska kyrkan och frikyrkorna har bidragit aktivt i mottagandet av flyktingar. Företrädare för frikyrkorna har framhållit värdet av deras tradition av socialt arbete. Engagemang från medlemmar, liksom de befintliga församlingslokalerna där verksamhet har kunnat förläggas, har varit en tillgång. Kyrkornas närvaro i glesbygden har varit betydelsefull eftersom ett stort antal asylansökningar har varit förlagda där. Trossamfundet har kunnat engagera flera äldre personer som i sig har upplevt sig behövda.

Statligt stöd till trossamfundet för flyktingmottagande

Som en del av regeringens insatser för att hantera flyktingsituationen fick SST i december 2015 i uppdrag av regeringen att fördela drygt 10 miljoner kronor till ett urval av statsbidragsberättigade trossamfund för att stärka samfundens kapacitet i pågående insatser för asylsökande och nyanlända (dnr Ku2015/02981/D). Företrädare för i stort sett alla samfund som tagit emot detta stöd har framhållit till utredningen att stödet varit till stor hjälp för det arbete de har utfört.

SST har i en delrapport liksom i en reportagebok redogjort för trossamfundens insatser för nyanlända (SST 2016 och 2017b). Enligt dessa har några samfund anställt personer som koordinerat och organiserat arbetet och som skapat samarbete och samverkan mellan olika aktörer. Flera trossamfund har också utbildat volontärer och församlingsledare i t.ex. religionsdialog samt om asylprocessen och Migrationsverkets och kommunernas ansvar och arbete. Enligt delrapporten betyder detta att det i många trossamfund i dag finns erfarenhet, kunskap och beredskap för sådant arbete. En stor del av verksamheten har handlat om språkundervisning, språkkaféer och undervisning i samhällskunskap. Församlingarna har ofta ordnat med transporter från förläggningarna till församlingarna för att nyanlända ska kunna delta i olika former av verksamhet. I vissa fall har lokaler för övernattningserbjudits.

En liknande bild har framkommit i utredningens intervjuer med samfundet. Några trossamfund menar att flera nyanlända har haft

ett behov av att delta i den religiösa verksamheten och att just präster och imamer har haft stor betydelse som auktoriteter. Flyktingarna har ofta lidit av trauma och har haft behov av att samtala med de religiösa ledarna eller med personer i församlingarna som pratar samma språk. Församlingsmedlemmar har hjälpt till med att samla in kläder, leksaker och bohag till ett första boende m.m. Den sociala gemenskapen i församlingarna har också varit viktig för att skapa trygghet och en känsla av delaktighet.

Flyktingmottagandet har inte varit problemfritt för trossamfunden. I SST:s delrapport framkommer det exempel på saker som har blivit fel på grund av missförstånd, missriktad välvilja och att uthålligheten har nått sin gräns. Det har hänt att vissa församlingar inte släppts in på förläggningar och det har funnits rädsla för terrorism eller för att trossamfunden ska rekrytera medlemmar genom att missionera. I utredningens intervjuer har det också framkommit att vissa trossamfund har känt att arbetet inte varit koordinerat och att de i vissa fall hade önskat att information om deras verksamhet skulle spridits på asylboendena. Några trossamfund menar att inströmningen av nyanlända har skapat värderingskonflikter eftersom flyktingarna ofta har haft en mer konservativ syn på religiösa frågor, samfundsliv och jämställdhet än de etablerade medlemmarna.

Trossamfundens bidrag i integrationsprocessen

Utöver de insatser som det ideella föreningslivet bidragit med i den akuta fasen av flyktingmottagandet har deras arbete haft en stor betydelse för integrationsprocessen. Detta arbete består bl.a. av att anordna språkkaféer, stöd för introducering i samhälls- och arbetslivet och andra sociala insatser. Allmänt sett är också trossamfunden viktiga sociala sammanhang under den första tiden i det nya landet, men nyanlända har också visat sig ha särskilda existentiella behov. Vid ankomsten till ett nytt samhälle och en ny kultur uppstår ofta frågor om tillhörighet, existens och trostillhörighet samt ett behov av stabilitet och förtröstan som religionen i viss mån kan fylla (Sjödén 2011, s. 26). Några samfund som utredningen har varit i kontakt med vittnar om att de nyanländas aktivitet i samfunden är som störst under den första tiden efter ankomsten för att därefter avta.

Samtidigt kan trossamfundens aktiviteter bidra till att upprätthålla normer och värderingar som t.ex. kan innebära begränsningar för kvinnor att utöva sina fri- och rättigheter, och som kan vara ett hinder för integration, vilket redogjorts för i avsnitt 6.3.4.

6.4.3 Trossamfundens insatser inom bistånds- och utvecklingsarbetet

En viktig del av trossamfundens verksamhet genom historien har varit missionsverksamhet. Kristendomens utbredning i Latinamerika och stora delar av Afrika är bl.a. ett resultat av insatser från europeiska kristna missionärer. Missionen bedrevs tillsammans med den västerländska kolonialismen och bär delvis på ett arv av övergrepp, förtryck och missriktad godhet. Under senare år har missionsverksamheten tonats ned och de flesta trossamfund bedriver biståndsorganisationer som har mänskliga rättigheter och inte omvändelsemission i fokus (Björk 2014). I vissa avseenden kan de religiösa biståndsorganisationerna vara en särskild tillgång i hjälparbete eftersom de enklare kan få tillgång till det civila samhället i länder där religiösa organisationer har en framträdande roll.

Flera stora biståndsorganisationer är knutna till trossamfund såsom Svenska kyrkans internationella arbete, Diakonia, Pingstmissionens utvecklingssamarbete (PMU Interlife), Svenska missionsrådet, Caritas och Islamic relief. SIDA har ett ramavtal med ett antal svenska civilsamhällesorganisationer varav fyra är kristna biståndsorganisationer: Svenska kyrkan, PMU Interlife, Svenska missionsrådet och Diakonia. Under 2014 tog de emot cirka 220 miljoner kronor för bl.a. utveckling av det civila samhället i samarbetsländer (Sida 2015). För att ta emot stöd krävs bl.a. en egen insats på fem procent från den mottagande organisationen.

6.4.4 Trossamfundens insatser inom utbildnings- och välfärdssektorn

Avregleringen av den offentliga sektorn i Sverige har öppnat upp för organisationer inom det civila samhället att bedriva olika former av verksamheter inom välfärden. Bakgrunden till avregleringen var, enligt Välfärdsutredningen, bl.a. kritik mot att den offentliga sek-

torn blivit för ineffektiv, stor och svårstyrd samt att den inte svarade mot medborgarnas behov och önskemål (SOU 2016:78). Dessutom ansågs produktivitet- och effektivitetsutvecklingen vara dålig. Avregleringen innebar att flera trosbaserade organisationer utvecklade en verksamhet som utför välfärdstjänster och som utgör alternativ eller komplement till offentlig verksamhet.

En sektor som tidigt avreglerades och där flera trosbaserade organisationer är aktiva är individ- och familjeomsorgen. Enligt Valfärdsutredningen drevs närmare hälften av hemmen för vård och boende (HVB-hem) 1990 i egen regi (a.a. s. 127). Flera HVB-hem drivs i dag av LP-verksamheten inom pingströrelsen liksom av Frälsningsarmén. Under 1990-talet reformerades även hälso- och sjukvården. Inom vård- och omsorgssektorn har religiösa aktörer traditionellt sett varit aktiva genom t.ex. Ersta diakoni i Stockholm och Sammariterhemmet i Uppsala, men gällande lagstiftning gör att det i dag är svårt för trossamfunden att etablera sig inom denna sektor. Samtidigt är det inom detta område som allmänheten enligt enkätundersökningar har störst förväntningar på insatser från ideella aktörer (Ds 2015:3 s. 59). Den verksamhet som bedrivs omfattar i huvudsak sjukhem, hospiceverksamhet, hemtjänst och äldreboende.

Sammantaget utgör dock de icke vinstdrivande aktörerna, såsom trossamfund, ideella föreningar eller stiftelser, en ytterst liten del av välfärdsutförarna i dag. Enligt Valfärdsutredningen dominerade sådana icke vinstdrivande aktörer under 1980- och 1990-talen, men de regelverk om upphandling och konkurrensutsättning som infördes 1992 och som har förstärkts sedan dess har inneburit att de vinstdrivande aktörerna har tagit över.

Konfessionella aktörer inom utbildningssektorn

Sedan friskolereformen 1992 har det varit möjligt för religiösa aktörer att bedriva konfessionella skolor. Det är tillåtet med konfessionella inslag i utbildningen, men inte i undervisningen (Skolverket 2012). Det betyder att undervisningen måste följa skolplanen, medan skolan vid sidan av den reguljära undervisningen kan anordna andakter, bönestunder eller annan form av religionsutövning. Det får också finnas religiösa symboler i skolans inredning. Deltagandet i religiösa ceremonier måste dock vara frivilligt.

Det är ytterst få trossamfund som har startat grundskolor. De konfessionella skolorna har i stället etablerats av enskilda aktörer som har koppling till något trossamfund. Det finns i dag 66 konfessionella skolor och de utgör sammanlagt 1,4 procent av landets 4 887 grundskolor och 8 procent av landets 792 friskolor på grundskolenivå (Ds 2015:3 s. 55 f.). Av dessa skolor har 30 frikyrklig grund, medan 10 skolor är muslimska, 2 judiska, 1 ortodoxa och 4 katolska. Ytterligare 18 skolor är kristna utan specifik konfession. Flera konfessionella skolor har haft ekonomiska svårigheter och de har också haft problem med att upprätthålla kvalitén. Vidare har det framkommit att religiösa friskolor har hållit pojkar och flickor separerade av religiösa skäl. Attitydundersökningar visar att det är en övervägande majoritet av svenskarna som är negativa till att religiösa aktörer bedriver undervisning och skolor (a.a.).

Det är betydligt vanligare att samfund bedriver folkhögskolor och flera trossamfund är också huvudmän för högskolor med examensrätt, vilket beskrivs närmare i kapitel 8.

6.4.5 Trossamfundens insatser inom miljö- och klimatarbetet

För att kunna bemöta de pågående klimatförändringarna och ställa om till ett fossilfritt samhälle röstade riksdagen i juni 2017 igenom en ny klimatlag, nya klimatmål och ett klimatpolitiskt ramverk med inga nettoutsläpp av växthusgaser i Sverige senast 2045 (prop. 2016/17:146). Reformen är en central del i arbetet för att Sverige ska leva upp till Parisavtalet. Det är viktigt att alla delar av samhället bidrar till arbetet med att minska växthusgaser. De insatser som olika delar av det civila samhället, däribland trossamfunden, gör har betydelse. Under senare år har också flera religiösa företrädare betonat vikten av insatser för klimatet. Påve Franciskus gav 2015 ut en encyklika, *Laudato Si*, som var en uppmaning till ”ekologisk omvändelse” och handling (Påve Franciskus 2015). Inför klimatmötet i Paris skrev ett hundratal religiösa ledare under ett upprop om ett ambitiöst klimatavtal samtidigt som de själva lovade att sprida kunskap om klimatförändringarna och minska den egna klimatpåverkan. Ett stort antal muslimska ledare skrev 2015 under den Islamiska deklARATIONEN om globala klimatförändringar, i vilken ledarna uppmanar

till ett miljöarbete på grundval av den etik som uttrycks i koranen (IFEES 2015).

Sammantaget kan trossamfunden ta en roll i arbetet för att möta klimatförändringar genom att bidra med en medvetenhet om hur enskilda handlingar påverkar klimatet i stort och framtida generationers livsvillkor. I Sverige har flera trossamfund också bedrivit ett aktivt miljöarbete. Kyrkomötet inom Svenska kyrkan antog 2016 i Kyrkoordningen (kyrkans regelverk) en uppförandekod och riktlinjer som berör olika hållbarhetsaspekter. Vidare arrangerade Svenska kyrkan en ekumenisk konferens, Interfaith climate summit, tillsammans med Sveriges kristna råd 2008. Sveriges kristna råd, som företräder Svenska kyrkan, frikyrkorna, Romersk-katolska kyrkan och de statsstödsberättigade ortodoxa samfunden, har spridit ett samtalsmaterial om klimatet till sina medlemskyrkor.

7 Trossamfunden och grundläggande demokratiska värden

7.1 Inledning

Globalisering, migration och värderingsförändringar har gjort att religion blivit ett mer synligt fenomen i det svenska samhället. Det är oklart vilken betydelse detta har för demokratins utveckling. Konfliktytor kan uppstå mellan de fundamentala principerna i demokratin, såsom individens fri- och rättigheter och allas lika värde, och religion. Sådana spänningar har t.ex. kommit till uttryck när det gäller familjepolitik, jämställdhet mellan kvinnor och män och HBTQ-rättigheter.

Spänningar har också varit närvarande genom demokratins historia och tagit sig uttryck i en politisk skiljelinje mellan kyrka och stat, liksom mellan den religiösa överheten och den sekulära staten. Generellt sett har demokratins framväxt i Europa inneburit att den religiösa makten fått retirera och att kyrka och stat gradvis separerats. Samtidigt spelade olika trossamfund och religiösa gemenskaper en viktig roll för demokratins framväxt i Sverige. Det var bl.a. genom organiseringen inom frikyrkorna som religionsfriheten infriades i Sverige och frikyrkorörelsen är i sig en central del av den folkrörelsetradition som den svenska demokratin har växt fram ur. Därutöver är religionsfriheten i sig en av de grundläggande fri- och rättigheterna som det allmänna är förpliktat att tillförsäkra enskilda.

Regering och riksdag har vid flera tillfällen betonat den positiva kraft som trossamfunden utgör för den svenska demokratin. I 1968 års beredning om stat och kyrka framhölls betydelsen av att olika ideologier och trosinriktningar får goda möjligheter att göra sig gällande. Trossamfunden utgjorde, enligt stat-kyrkaberedningen, viktiga

inspirationskällor för den allmänna debatten (SOU 1972:36 s. 49). I propositionen *Staten och trossamfunden – stöd, medverkan inom totalförsvaret, m.m.* framgår det också att ett motiv för staten att stödja trossamfunden är att de generellt sett medverkar till att upprätthålla och stärka de grundläggande värderingar som samhället vilar på (prop. 1998/99:124 s. 60). Samtidigt infördes krav om att trossamfunden ska utöva sin verksamhet med respekt för alla människors lika värde samt bidra till en normbildning som överensstämmer med demokratins idéer (se avsnitt 12.2).

Av utredningens direktiv framgår att utredningen ska föreslå ett förtydligt demokratikriterium. Vid utformningen av ett sådant kriterium ska, enligt direktivet, både religionsfriheten och samhällets grundläggande värderingar beaktas. Mot denna bakgrund diskuteras i detta kapitel trossamfundens roll i demokratin och påverkan på grundläggande demokratiska värden. Kapitlet omfattar trossamfundens bidrag till delaktighet och opinionsbildning, påverkan på grundläggande värderingar, såsom jämställdhet och allas lika värden, liksom roll i att möta våld och antidemokratiska tendenser.

7.1.1 Trossamfunden och delaktigheten i demokratin

Trossamfunden som röstbärare

Det civila samhället är, såsom det beskrivs i propositionen *En politik för det civila samhället*, en arena som är fristående från såväl stat, kommun, landsting och det privata näringslivet där organisationer, sammanslutningar och andra aktörer verkar för gemensamma intressen (prop. 2009/10:55 s. 28). Ett karaktärsdrag för flera organisationer inom det civila samhället är det ideella syftet och viljan att bidra till samhällets utveckling och till lösningar av problem eller behov (a.a. s. 46). Enligt Demokratiutredningen från 2000 har det civila samhället en röstbärande funktion genom att det kan mobilisera och aggregera åsikter och fungera som en motkraft mot den offentliga maktutövningen (SOU 2000:1 s. 169). Ett fritt och självständigt civilsamhälle är på detta sätt en förutsättning för en fungerande demokrati och föreningsfriheten är också en av de grundläggande fri- och rättigheterna som är fastslagen i regeringsformen (2 kap. 1 §). Var och en ska fritt kunna gå samman, bilda opinion och med gemensam kraft kanalisera sina intressen till de politiska beslutsfattarna.

Samtidigt är inte allt föreningsliv till godo för demokratin och det finns flera exempel på organisering som sker i syfte att utöva brottslighet, motverka demokratin eller för att förhindra andra personer att utöva sina fri- och rättigheter.

Trossamfunden är gemenskaper med individer som kommit samman för att utöva sin religion och är på så vis en del av det civila samhället. De finns till för att möta religiösa behov och även om deras verksamhet inte i första hand handlar om åsiktsbildning kan trossamfunden berika det civila samhället genom att individer får möjlighet att uttrycka sin identitet och kultur genom dem. På detta sätt kan trossamfunden liksom det övriga föreningslivet vara ett sammanhang för kreativitet och social gemenskap. Trossamfunden speglar människors erfarenheter och intressen och i detta perspektiv har den ökade religiösa mångfalden bidragit till att åsiktsbildningen blivit mer diversifierad, vilket i sig har vitaliserat demokratin.

I den moderna svenska politiska historien har trossamfundens deltagande i den allmänna opinionsbildningen varit återhållsamt och det har varit ovanligt med hänvisningar till religion i den politiska debatten. En förklaring till detta är att det funnits en uppfattning om att religion är en privatsak och att religiösa grupper inte borde engagera sig i politiken (Johansson Heinö 2013; Lindberg och Axner 2015). Svenska kyrkan var dessutom fram till 2000 en del av staten och först efter relationsförändringen har Svenska kyrkan, liksom andra trossamfund, blivit mer aktiva som politiska aktörer. Svenska kyrkan har tillsammans med Sveriges kristna råd medverkat i ett antal politiska kampanjer och utspel såsom Hoppkampanjen 2004 för fred och frihet i Mellanöstern, Påskuppropet 2005 och Juluppropet 2016 för en generös flyktingpolitik. Kyrkor och samfund har också arrangerat klockringningar mot rasism och för Syrien, liksom trosöverskridande utspel om arbetet mot terrorism och extremism.

De exempel som ges ovan visar på att religiösa traditioner kan bidra med moraliska perspektiv och att trossamfunden i dessa sammanhang kan ha en värdefull roll i samhällsdebatten. Den tyske filosofen Jürgen Habermas har t.ex. argumenterat för att en viss form av religiös tro kan vitalisera demokratin genom sina etiska ställningstaganden (Habermas 2010). Religionen kan utgöra ett skydd mot samhällsuttryck som står i strid med grundläggande människovärden och vara en resurs i samhällen som är i en snabb förändring

och eventuellt driver i väg i en icke-demokratisk riktning (se även Joas 2015).

Samtidigt har moral och etik inte i sig ett religiöst ursprung och det finns flera exempel på religiösa företrädare som inte har stått upp för fundamentala människovärden och som deltagit i politiska kampanjer som stått i strid med grundläggande demokratiska värderingar såsom jämställdhet och allas lika värde. Företrädare för trossamfund har t.ex. medverkat i kampanjer för att begränsa kvinnors rätt till sexuell och reproduktiv hälsa, kvinnors rätt att bestämma över sin egen kropp och HBTQ-personers rättigheter (Christensson 2011; Rosén och Gaunitz 2017). Internationellt sett har religiösa företrädare också medverkat till att ifrågasätta vetenskapligt evidensbelagda fakta, t.ex. genom att kräva att evolutionsläran inte ska förekomma i skolan (Council of Europe 2007), liksom stött och samverkat med regimer som systematiskt bryter mot mänskliga rättigheter.

I Sverige är trossamfunden inte en framträdande aktör i den allmänna politiska debatten. En undersökning från 2013 visade att 3,5 procent av inläggen på debattsidorna i Sveriges största tidningar är undertecknade av religiösa aktörer (Axner 2013). Trossamfunden uppfattas inte heller som en särskilt betydelsefull påverkansaktör bland politiska beslutsfattare. I undersökningar av vilka sociala gruppers intressen som ledamöter i riksdag och kommun- och landstingsfullmäktige prioriterar skattas de intressen som kristna och religiösa grupper för fram som lägst prioriterade (Gilljam och Karlsson 2014). I en studie där kommunpolitiker i Västragötalandsregionen fick skatta de aktörer som uppfattades ha störst inflytande över politiken på lokal nivå så hamnade kyrkan sist (Karlsson 2007). Det finns dock studier som visar att väljarnas religiositet har en viss påverkan på vilket parti de röstar på, även om den är svag, och att det finns vissa skillnader i partisympati beroende på väljarnas religion. Överlag är religionens påverkan på röstningsbeteendet dock inte en betydande faktor och religion tenderar inte att påverka de politiska partiernas politik (Hagevi 2009).

Trossamfundens påverkan på den demokratiska delaktigheten

Civilsamhällets organisationer har en viktig funktion i demokratin genom att de kan inspirera individer till ett demokratiskt deltagande. De kan också bidra med viktiga värden för demokratin genom att de som engagerar sig i olika ideella organisationer bygger upp en demokratisk kunskap, förmåga och självtillit (se SOU 2000:1 s. 196 ff.). Det finns mycket som tyder på att trossamfunden, i likhet med andra ideella organisationer, kan stimulera ett demokratiskt engagemang. Det beror på att personer som är aktiva i olika frivilligorganisationer, såsom trossamfund, också motiveras till att delta i andra sammanhang.

Trossamfunden kan dessutom ha en särskild betydelse i demokratin eftersom de utgör sammanhang som engagerar personer som ofta inte är delaktiga på andra arenor, däribland nyanlända invandrare. På så sätt kan trossamfunden nå ut och kanalisera röster som mer sällan kommer till tals i den offentliga debatten, liksom vara en länk till myndigheter och den offentliga sfären för personer som annars är mindre delaktiga. Mot denna bakgrund gav regeringen ett uppdrag till Myndigheten för stöd till trossamfund (SST) att stimulera trossamfundens informationsinsatser inför 2014 års allmänna val (Skr 2011/12:44 s. 36).

Forskningen om sambanden mellan religiös aktivitet och demokratiskt deltagande är dock inte entydig. Det finns svenska studier som visar att personer som är religiösa har en tendens att omsätta sin tro i ett samhällsengagemang. Personer som är religiösa och aktiva i en församling är enligt dessa studier mer aktiva i andra föreningar än sekulära personer (von Essen och Grosse 2012, s. 163). Samtidigt tenderar sambandet mellan religiös aktivitet och samhällsengagemang bero på samfundstillhörighet. Flera trossamfund har en hierarkisk och odemokratisk beslutsordning och vissa studier pekar snarare på att individer med hög grad av religiositet har ett lågt samhällsengagemang utanför de religiösa organisationerna som de är medlemmar i (ibid.; Uslander 2001). Det gäller i synnerhet trossamfund där medlemmarna måste underkasta sig stränga religiösa påbud som begränsar deras intressen och möjligheter att delta i samhällslivet och demokratin. Det finns också exempel på trossamfund som uppmanar sina medlemmar att inte rösta i allmänna val (Sveriges radio 2014). I utredningen *I God Tro – samhället och ny-*

andligheten, lyfts exempel fram på trossamfund som fordrar lydnad till en ledare eller ett regelsystem, vilket kan leda till att enskilda individer isolerar sig ifrån samhället i övrigt (SOU 1998:113 s. 210; se även Järvå 2009).

Det religiösa livet innebär generellt sett att individer i sin religiösa aktivitet måste förhålla sig till levnadsregler som de inte fullt ut kan vara med att påverka. Denna aspekt av religionen gör att trossamfund och religiösa företrädares deltagande i demokratin kan vara problematiskt. Religiösa samfund kan fungera som alternativa gemenskaper som kräver lojalitet av sina anhängare samtidigt som deras företrädare saknar ett demokratiskt mandat. På så sätt kan religiösa organisationer upplösa den principiella idén om att demokratin ska grunda sig på intressen som utgår från enskilda individer och inte grupper (Zackariasson 2013, s. 61 f.; Rorty och Vattimo 2007).

Särskilt problematiskt blir det om individer tvingas följa religiösa levnadsregler mot sin egna fria vilja. Ett religiöst engagemang kan t.ex. vara en konsekvens av ett socialt tryck som vidmakthålls i ett särskilt socialt sammanhang. Det finns t.ex. rapporter som visar på förekomsten av s.k. åsiktspoliser som utifrån en konservativ religiös tolkning verkar för att begränsa andra individers, i synnerhet kvinnors, fri- och rättigheter i vissa bostadsområden (TV4 2017; Magnusson m.fl. 2006). Barn och unga är inte sällan aktiva i trossamfund med anledning av deras föräldrars önskemål, vilket redogjordes för i avsnitt 6.3.1. Studier visar att ett stort antal barn och unga i Sverige upplever begränsningar utifrån religiöst motiverade påbud när det gäller deras val av fritidsaktiviteter, utbildning och umgänge (MUCF 2009). Trossamfundens bidrag till demokratin och samhällsengagemanget skiljer sig följaktligen åt mellan olika trossamfund.

I Sverige är en stor del av det religiösa samfundslivet organiserat i enlighet med en formell föreningstradition. De flesta frikyrkorna som uppstod under 1800-talet och det tidiga 1900-talet införde en interndemokratisk ordning innan den allmänna rösträtten infördes i kommun- och riksdagsval. Flera av de nyare trossamfunden har också växt fram i enlighet med svensk föreningstradition. Många samfundsföreträdare som utredningen varit i kontakt med framhåller att deras församlingar är organiserade som ideella föreningar och har en interndemokratisk ordning. Därigenom bidrar de till folk-

bildningen i den bemärkelsen att de som engagerar sig inom församlingarna blir motiverade att lära sig hur man bedriver en förening. Även om medlemmarna inte kan påverka valet av de religiösa företrädarna eller den religiösa läran kan de i regel delta i val av församlingens styrelse. Eftersom medlemmarna ofta saknat föreningserfarenhet har detta, enligt flera samfundsföreträdare, lett till att deras kunskaper om demokratiska processer har stärkts. Det är dock svårt att bedöma hur stor del av trossamfunden som är demokratiskt organiserade och hur öppen och välfungerande den intern-demokratiska processen är i de olika trossamfunden.

7.1.2 Trossamfundens påverkan på grundläggande värderingar i samhället

I tidigare utredningar har trossamfundens bidrag till att upprätthålla grundläggande demokratiska värden framhållits och som nämnts ovan har detta ansetts som ett motiv för staten att stödja trossamfunden (prop. 1998/99:124 s. 60). Trossamfunden kan generellt sett bidra till att värna grundläggande demokratiska värden, men det är överlag svårt att mäta vilken påverkan trossamfundens aktiviteter har på individers handlingar och attityder. Det går att undersöka vilka attityder som religiöst aktiva personer ger uttryck för, men det är svårt att bedöma hur dessa attityder påverkas av trossamfundens verksamheter. I viss utsträckning går det att studera om trossamfunden genom deras religiösa och sociala verksamheter agerar i enlighet med de grundläggande värderingar som lyfts fram i förarbetena till nuvarande stödlagstiftning, däribland jämställdhet mellan män och kvinnor och ett avståndstagande mot rasism, diskriminering, våld och brutalitet (prop. 1998/99:124).

Trossamfundens bidrag till att stärka den ömsesidiga toleransen i samhället

En viktig aspekt i ett demokratiskt samhälle är att det finns en demokratisk kultur som präglas av social tillit och ömsesidig respekt människor emellan (se t.ex. SOU 2016:5 s. 74 f.). Inom forskningen har flera studier framhållit att det civila samhället kan bidra till att skapa dessa viktiga värden för demokratin (Putnam 1993). Det

finns studier som på samma sätt visar att religiös aktivitet kan bidra till att stärka den ömsesidiga toleransen och den sociala tilliten mellan människor. Detta kan främst förklaras av att religiöst aktiva deltar i sociala sammanhang med andra människor och bygger därmed upp sociala nätverk (Wallman Lundåsen och Trädgårdh 2013).

Samtidigt finns det studier som pekar på att religiöst aktiva individer visar mindre social tillit, tolerans och öppenhet inför olikheter än individer som inte är religiöst aktiva (Berggren och Bjørnskov 2011). Individer som engagerar sig i trossamfund i vilka de måste underkasta sig stränga religiösa påbud tycks vara mer misstänksamma och intoleranta mot individer som inte delar samma tro (Uslander 2001; Putnam och Campbell 2010). Det finns också forskning som visar på ett samband mellan korruption och religiositet (Rothstein och Broms 2017; Hall 2010). Sammantaget går det inte genom forskning att påvisa att en persons religiösa tro påverkar dennes benägenhet till samarbete, tillit eller medmänsklighet (Hoffmann 2013).

Frågan om religionens påverkan på den ömsesidiga toleransen mellan grupper som har olika religiösa bakgrunder är också komplex eftersom den påverkas av faktorer såsom politik och internationella konflikter. Globalt pågår ett flertal konflikter där grupper med olika religiösa bakgrunder står mot varandra t.ex. i Afghanistan, Irak, Syrien och Israel/Palestina. Konflikterna påverkar relationerna mellan personer med olika religiösa bakgrunder i Sverige. Samfundens liksom enskilda personers utsatthet för rasism, hatbrott och diskriminering är i viss utsträckning kopplad till dessa konflikter (Borell 2012; se även avsnitt 9.4.5). Dessa konflikter påverkar också de uppfattningar som enskilda individer uttrycker mot personer med en annan religiös bakgrund. Enligt Forum för levande historias toleransrapport är islamofobi särskilt utbredd bland pojkar med kristen bakgrund, medan antisemitismen är dominerande bland pojkar med muslimsk bakgrund (Forum för levande historia 2010). Det finns därutöver fall då församlingar och religiösa föreningar har bjudit in predikanter som uttryckt antisemitiska åsikter (SKMA 2013; Granstrand 2011).

Samtidigt finns det flera exempel på trossamfund som genom sin verksamhet verkar för att öka förståelsen och toleransen mellan människor med olika tro. Ett flertal trossamfund och församlingar är engagerade i olika interreligiösa dialoger. I Malmö samverkar exem-

pelvis företrädare för buddhistiska, judiska, kristna och muslimska samfund i ett forum för dialog "Coexist", vilket har bildats i syfte att skapa trygghet och förebygga oro. I Örebro har ett nätverk bildats av trossamfund, "Tro möter tro", som arbetar med religionsdialog i syfte att skapa ömsesidig förståelse. Kristna, judiska och muslimska samfund har också vid ett flertal tillfällen deltagit i gemensamma manifestationer emot religiös intolerans, rasism och extremism med religiösa förtecken. Ett exempel är kampanjen "Vågra hata!" som initierades med målsättningen att visa ett avståndstagande till hat och våld med religiösa förtecken. Kampanjen undertecknades av 14 företrädare från 8 religioner i Sveriges interreligiösa råd.

Trossamfunden och jämställdhetsfrågor

En fråga av särskild komplexitet när det kommer till religion och demokrati gäller jämställdhet och kvinnors rättigheter. Inom de flesta religioner finns eller har det funnits en ordning som ger mannen en mer privilegierad roll i samhället. Av flera värderingsstudier, såsom World Value Survey, framgår också att religiöst troende har en mer traditionell syn på jämställdhet än sekulära (Norris och Inglehart 2013). Regeringen gav 2004 SST i uppdrag att bedöma i vilken utsträckning de bidragsberättigade trossamfunden bidrar till att upprätthålla och stärka de grundläggande värderingarna i samhället. I den skrift som SST publicerade inom ramen för uppdraget sammanställdes ett antal studier som visar på hur religiöst aktiva personer i Sverige skiljer sig från sekulära personer i ett antal värderingsfrågor. Enligt studierna är de som är religiöst aktiva mindre benägna till förändring i samhället och mer konservativt värdeorienterade kring frågor om "religion, familj och fädernesland" (Pettersson 2006). Religiöst aktiva är framför allt mer negativa till jämställdhet mellan man och kvinna. Även andra attitydundersökningar visar på ett samband mellan religiositet och negativ inställning till jämställdhet. Av en undersökning om unga religiösa som statsvetaren Magnus Hagevi genomfört framgår likaså att religiöst aktiva unga har en mer negativ inställning till jämställdhet (Hagevi 2012).

Patriarkala och konservativa värderingar bland troende upprätthålls i stor utsträckning av trossamfunden själva. Kvinnor tillåts

inte alltid att ta rollen som religiös företrädare. Detta beror bl.a. på, enligt flera samfundsföreträdare som utredningen varit i kontakt med, att vissa trossamfund är präglade av konservativa värderingar som råder i länder som många av deras medlemmar har sitt ursprung. Framför allt upprätthålls en patriarkal syn genom hur religiösa texter ska tolkas.

Bilden är dock inte entydig. Exempelvis var flera frikyrkor banbrytande i arbetet för jämställdhet. Kvinnor tilläts t.ex. att yttra sig och rösta inom flera frikyrkoförsamlingar långt innan kvinnlig rösträtt infördes i Sverige. I dag tillåter samtliga bidragsberättigade frikyrkliga samfund kvinnliga pastorer. De största judiska församlingarna tillåter kvinnliga rabbiner och i flera buddhistiska församlingar finns både nunnor och munkar samt kvinnliga och manliga lamor. I de katolska liksom de ortodoxa kyrkorna är prästämbetet uteslutande till för män och i de muslimska samfunden är samtliga imamer som leder bön män. I Islamiska kulturcenterunionen finns däremot teologiskt skolade imamer som är kvinnor och som leder koranundervisning.

Vid sidan av de religiösa funktionärerna är kvinnorna även underrepresenterade i trossamfundens andra ledande positioner. Enligt utredningens enkät (se avsnitt 9.3.3) har var femte trossamfund färre än 10 procent kvinnor i styrelserna.

Flera trossamfund som utredningen samtalat med är medvetna om underrepresentationen av kvinnor inom samfunden och vissa samfund har gjort insatser för att stärka kvinnornas ställning. Företrädare för vissa muslimska och ortodoxa samfund menar att de flesta imamer och präster som tjänstgör i Sverige är utbildade i Mellanöstern och därför saknar en förståelse för principen om jämställdhet mellan män och kvinnor som råder i Sverige (se vidare kapitel 8), vilket också framkommer av Imamutbildningsutredningen (SOU 2009:52). Flera imamer är också utsända och avlönade av Diyanet, som är en del av den turkiska staten, eller av iranska religiösa organisationer (Henningsson 2016).

Det finns också muslimska församlingar i Sverige som sprider en form av salafistisk islamtolkning och som förespråkar begränsningar av flera grundläggande fri- och rättigheter (Gustavsson och Ranstorp 2017). Ett flertal journalistiska undersökningar har också belyst hur religiösa företrädare har gjort uttalande som stått i strid med den grundläggande principen om jämställdhet. I ett reportage i

tv-programmet Uppdrag granskning framkom att nio av tio tillfrågade imamer ansåg att en man under vissa förutsättningar har rätt att gifta sig med flera kvinnor samt att fler än hälften avrådde en kvinna som uppgav att hon hade blivit slagen av sin make att gå till polisen (Sveriges Television 2012).

Regeringen gav 2008 Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor (MUCF) i uppdrag att kartlägga förekomsten av arrangerade äktenskap i Sverige och enligt denna kartläggning var det ungefär 70 000 unga eller 5 procent av alla unga i åldern 16 till 25 år, som upplevde sig vara begränsade vad gällde val av partner. Det var en avsevärt högre andel flickor och pojkar som var begränsade vid val av partner i religiösa familjer med utländsk bakgrund än i övriga familjer. Det gällde i synnerhet för personer med bakgrund i Mellanöstern, Syd- och Ostasien samt Nordafrika (MUCF 2009). Enligt MUCF:s kartläggning förekommer det årligen uppskattningsvis ett hundratal giftermål som sker mot den ena eller båda parternas vilja och Utredningen om stärkt skydd mot tvångsäktenskap och barnäktenskap visade att det 2011 var runt 250 till 300 unga som upplevde en akut eller ganska akut risk för att bli gifta mot sin vilja (SOU 2012:35). Tidigare kunde i undantagsfall tillstånd ges för barnäktenskap i Sverige och under åren 2005–2007 mottog länsstyrelserna i genomsnitt 26 tillståndsansökningar per år. Skälen för ansökt tillstånd var bl.a. att religion eller tradition krävde äktenskap eller att parterna på grund av religiösa och kulturella traditioner riskerade att få problem med släkten om de inte fick gifta sig.

I likhet med tvångsäktenskap är även kvinnlig könsstympning en företeelse som har sin grund i bl.a. föreställningen om att mäns och familjens heder är avhängig kvinnors och flickors sexuella beteende (Skr. 2007/08:39 s. 13 och Skr. 2016/17:10 s. 114). Kvinnlig könsstympning är en kulturell sedvänja som förekommer inom bl.a. kristna och muslimska grupper i några länder i Afrika. Vissa religiösa ledare förespråkar att könsstympning har en religiös grund (Enkvist 2013, s. 176; Socialstyrelsen 2002, s. 10; Socialstyrelsen 2016, s. 15). I Sverige har dock ledare inom de flesta trossamfund tagit avstånd från sedvänjan i alla dess former (Socialstyrelsen 2015). Enligt Socialstyrelsen har några få flickor, som varit bosatta i Sverige, utsatts för könsstympning. Ingreppen har dock skett i andra länder och enligt Socialstyrelsen finns inga kända fall av könsstympning utförda i Sverige.

Trossamfunden och HBTQ-rättigheter

Under senare år har en genomgående värderingsförändring skett som inneburit att inställningen till homosexualitet och HBTQ-personers rättigheter har blivit mer positiv i det svenska samhället (Forum för levande historia 2010). Denna förändring har inneburit att flera trossamfund som utifrån religiös grund har problem med homosexualitet har hamnat i konflikt med det omgivande samhället. Enligt en undersökning genomförd av Svenska Dagbladet 2011 ansåg nära hälften av alla bidragsberättigade trossamfund att homosexualitet inte var förenligt med deras lära. Två samfund accepterade inte homosexuella som medlemmar (Thurfjell 2011). Tidningen ETC gjorde en undersökning 2015 och av denna framgick att ungefär hälften av de bidragsberättigade samfundet öppet tar avstånd från samkönade äktenskap (Ankersen 2015). I en granskning av Sveriges Radio 2010 framkom att öppet homosexuella får utstå påtryckningar i flera religiösa ungdomsförbund samt att homosexuella stängs ute från förtroendeposter (Sveriges Radio 2010). Trossamfunden är också de samhällsinstitutioner som HBTQ-personer har lägst förtroende för enligt en undersökning av RFSL (RFSL 2016).

Det finns också ett flertal exempel på företrädare för trossamfund som uttalat sig negativt om HBTQ-personer och trossamfund som bjudit in föreläsare som uttalat sig homofobiskt. Studier visar också att religiöst aktiva har en mer negativ syn på homosexuella än sekulära (Hagevi 2012). RFSL Ungdom och Almaeuropa har vidare genomfört en intervjustudie med unga HBTQ-personer och av denna framgår att många personer som växer upp i religiöst aktiva familjer ofta upplever en hedersrelaterad problematik som kan handla om att familjerna inte accepterar att de identifierar sig som HBTQ-personer (Darj m.fl. 2011).

Samtidigt finns det studier som visar på att värderingsförändringar skett inom vissa kristna trossamfund. Enligt en undersökning om HBTQ-personers situation i olika kristna församlingar i Göteborg genomförd av Ekumeniska grupperna för kristna HBTQ-personer framgår att positiva förändringar har skett i Svenska kyrkan och flera frikyrkoförsamlingar (Wickberg 2016). Enligt undersökningen har dock HBTQ-personer fortsatt begränsade möjligheter att verka inom några av de undersökta församlingarna.

7.1.3 Trossamfundens roll i att möta antidemokratiska värderingar och våldsbejakande extremism

Genom den politiska islamismen har frågor om internationell terrorism blivit en internationell angelägenhet. Den politiska islamismen är en politisk ideologi vars mål är att en specifik religiös tolkning ska vara utgångspunkt för samhällets juridiska, sociala och kulturella ordning (Hjärpe 2010). Bland de grupper som utger sig för att vara islamister finns både sådana som verkar inom det demokratiska systemet, däribland islamistpartiet Al-Nahda i Tunisien, och sådana som förkastar demokratin och bejakar våld (Sandelin 2016).

Den militanta islamismen eller jihadismen har främst sitt ursprung i det väpnade motståndet mot den sovjetiska ockupationen av Afghanistan på 1970- och 1980-talet. Det var i denna miljö som det globala terroristnätverket al-Qaida uppstod, vilket låg bakom attentatet mot World Trade Center i New York den 11 september 2001. Efter USA:s invasion av Irak uppstod al-Qaida inspirerade grupper i Irak som slogs mot USA, men som också angrep shiamuslimer. Ur al-Qaida i Irak bildades den organisation som kallar sig Islamiska staten (IS) och som även benämns som Daesh. IS lyckades under 2014 ta kontroll över stora delar av Irak och Syrien och har utfört ett stort antal övergrepp på civilbefolkningen i området. Grupper eller individer anknutna till eller inspirerade av IS eller al-Qaida har under de senaste åren utfört terrordåd i flera storstäder i Europa, USA, Mellanöstern och Nordafrika.

Den våldsbejakande extremismen i Sverige

Den våldsbejakande islamistiska extremismen, liksom den våldsbejakande extremismen inom vitmaktmiljön och den autonoma miljön, har haft en påtaglig påverkan på Sverige under senare år. Den 7 april 2017 genomfördes ett attentat på Drottninggatan som antas ha haft ett islamistiskt motiv. Kriget i Irak och Syrien, liksom propaganda från IS, har lett till att den våldsbejakande islamistiska extremismen har växt kraftigt i Sverige. Enligt Säkerhetspolisens hotbilsbedömning 2017 har antalet personer i dessa miljöer ökat från ett hundratal till runt 2 000 personer. Enbart ett fåtal av dessa har dock avsikt och förmåga att begå terrorattentat (SÄPO 2017).

Runt 300 personer har rest från Sverige för att ansluta sig till terroristorganisationer i främst Syrien och Irak och ungefär 130 personer har återvänt. Eftersom flera av dessa personer har radikaliserats och traumatiserats, liksom fått en sänkt våldströskel, kan de utgöra ett hot mot Sverige. De kan också vara statusgestalter för andra extremister (SÄPO 2016).

Enligt SÄPO finns inga tecken på att den islamistiska våldsbejakande extremismen i Sverige är välorganiserad utan det rör sig om individer som är löst sammanslutna i olika nätverk. Det är huvudsakligen män med muslimsk bakgrund, men också några kvinnor liksom konvertiteter som har dragits till islamistiska extremistgrupper. Det finns också ett flertal individer som verkar aktivt för att rekrytera andra personer till extremistgrupper. Enligt Polisen sker rekrytering ibland i anslutning till muslimska församlingar och religiösa samlingsplatser, men framför allt på andra fysiska platser (Ds. 2014:4 s. 86; Polisen 2015, s. 20). Flera personer som har radikaliserats har inspirerats och fått kontakter via internet (Gustavsson och Ranstorp 2017).

Drivkrafterna bakom all form av extremism är komplexa. Faktorer som nämns i Säkerhetspolisens rapport är upplevt utanförskap, diskriminering, globala orättvisor, identitets- och meningsökande, våldsfascination, personligt trauma, känsla av makt eller kontroll, social gemenskap, tillhörighet, äventyrslust m.m. (SÄPO 2010). Anledningarna till att personer dras till extremistgrupper skiljer sig också mellan olika personer. De flesta forskare är eniga om att religiös tro inte är en avgörande faktor för att en person ska radikaliseras. Flera individer som har utfört terroråd med islamistiska förtecken är personer med dålig kännedom om islam och som tidigare inte varit regelbundet religiöst praktiserande. Däremot har vissa företrädare för muslimska församlingar gett uttryck för en extremistisk islamtolkning som kan ha utgjort inspiration för enskilda individer (Järvestad m.fl. 2015; Sandelin 2016). I en rapport av Försvarshögskolan framgår också att företrädare för några muslimska församlingar i Sverige aktivt har rekryterat eller uttryckt stöd för IS över sociala medier (Gustafsson och Ranstorp 2017, s. 91 ff.).

Trossamfundens roll i att förebygga våldsbejakande extremism

Trossamfunden kan spela en mycket viktig roll i arbetet med att förebygga radikaliserings till våldsbejakande extremism. Religiösa företrädare kan påverka och fånga upp personer som är i färd med att utveckla våldsbejakande idéer samt bemöta religiösa tolkningar som rättfärdigar våld. Trossamfundens roll i arbetet med att värna demokratin mot våldsbejakande extremism har uppmärksammats av regeringen i flera sammanhang. I förarbetena till lagen (1998:1593) om stöd till trossamfund framgår att trossamfunden kan minska utrymmet för extrema rörelser inom trosområdet (prop. 1998/99:124 s. 60). I regeringens *Handlingsplan för att värna demokratin mot våldsbejakande extremism* (Skr. 2011/12:44) gavs ett uppdrag till SST att stimulera trossamfundens arbete med demokrati och demokratiska värderingar och motverka antidemokratiska yttringar i samhället.

Muslimska trossamfund som utredningen har varit i kontakt med menar att vissa församlingar gör insatser för att motverka extremism bland medlemmar, men att det är ovanligt att individer rekryterar eller sprider sina idéer inom församlingarna. Sveriges imamråd som främst består av imamer inom det största sunnimuslimska trossamfundet, Förenade islamiska föreningar i Sverige (FIFS), höll 2015 en konferens om extremism och antog en deklARATION som innehöll en arbetsplan för hur församlingarna skulle arbeta mot extremism. I deklARATIONEN nämns bl.a. vikten av relevanta religiösa utbildningar för att tydliggöra extremismens hot mot islams mittfåra, behovet av att argumentera mot bärare av extrema ideologier, att ta upp extremism på dagordningar i olika predikningar och religiösa sammankomster, att uppmana familjer och skolor att arbeta förebyggande i syfte att motarbeta extremism och att via sociala medier erbjuda vägledning och möjlighet till att ställa frågor rörande extremism och fanatism (Imamrådet 2015). FIFS har också uteslutit några föreningar som utvecklats i en salafistisk riktning.

I flera kommuner har ett lokalt förebyggande arbete mot extremism etablerats som involverar lokala församlingar. Ahmadiyya muslimska samfundet, som är ett muslimskt samfund som inte tar emot bidrag från SST, har inlett en rikstäckande informationskampanj för att motverka extremism som de kallar ”Stoppa Krisen”. Ett antal muslimska organisationer har också tagit emot medel från

MUCF inom ramen för det stöd som myndigheten fördelar för verksamhet som syftar till att värna demokratin mot våldsbejakande extremism. Ett flertal imamer som arbetat emot extremism har dock blivit hotade av personer med extremistiska kopplingar, bl.a. i Norrköping, Eskilstuna och Göteborg.

8 Trossamfundens utbildningsbehov

8.1 Utredningsuppdraget

Utredningen fick i juni 2017 ett tilläggsdirektiv om utbildningsfrågor gällande trossamfundens församlingsföreträdare. Enligt direktivet ska utredningen kartlägga utbudet av och efterfrågan på konfessionell utbildning i Sverige som är riktad till trossamfundens församlingsledare. Vidare ska utredningen bedöma utbudet av icke-konfessionell utbildning för trossamfundsföreträdare och efterfrågan på sådan utbildning hos trossamfundet, t.ex. utbildning i svenska samhällsförhållanden och grundläggande fri- och rättigheter, demokrati och jämställdhet.

I detta kapitel redogörs för den kartläggning och bedömning av utbudet och efterfrågan av konfessionell och icke-konfessionell utbildning som utredningen har gjort. Förslag som rör statligt stöd för utbildning redovisas i kapitel 10.

8.1.1 Om kartläggningen av trossamfundens utbildningsbehov

För att kartlägga och bedöma utbudet av konfessionell och icke-konfessionell utbildning samt de olika trossamfundens behov av utbildning har utredningen haft två samråd med företrädare för ortodoxa och muslimska trossamfund. Ett flertal representanter för trossamfundet har vidare intervjuats liksom företrädare för olika utbildningsinstitutioner, däribland några av de bidragsberättigade teologiska utbildningarna. Kartläggningen har huvudsakligen inriktats på att bedöma utbudet av och efterfrågan på utbildning inom de muslimska och ortodoxa trossamfundet. Anledningen till detta är dels att dessa

trossamfund betjänar en betydande andel av de religiöst aktiva personerna som inte tillhör Svenska kyrkan eller frikyrkorna, dels att dessa trossamfund ännu inte fullt ut etablerat några utbildningsinstitutioner i Sverige. Det är inom dessa trossamfund som efterfrågan på utbildning har bedömts vara som störst, samtidigt som utbudet på utbildning riktad till deras religiösa företrädare i dag är begränsat.

Frikyrkorna och Romersk-katolska kyrkan har etablerat konfessionella utbildningsinstitutioner medan trossamfund som Sveriges buddhistiska samarbetsråd och Judiska centralrådet, som har relativt sett få medlemmar, utbildar sina företrädare utomlands. För att kartlägga utbudet och efterfrågan av utbildning inom dessa trossamfund har utredningen haft direkta kontakter med deras företrädare. De lutherska kyrkorna, såsom Estniska evangelisk-lutherska, Isländska och Norska kyrkan, har inte omfattats av kartläggningen.

8.2 Teologisk utbildning i Sverige

8.2.1 Teologisk utbildning för präster inom Svenska kyrkan

Historiskt sett har Svenska kyrkan varit delaktig i framväxten av utbildningsväsendet i Sverige. Folkundervisningen tog form utifrån kyrkans krav på kunskap om den kristna tron och fram till 1842 års stadga om folkundervisningen var skolväsendet huvudsakligen ett ansvarsområde för kyrkan. Även den högre utbildningen har sina rötter i den kyrkliga sfären och kyrkans behov av präster och lärare som kunde förmedla den kristna läran. När en modern universitets- och högskoleutbildning växte fram under 1800- och 1900-talet behöll kyrkan kontrollen över den teologiska utbildningen. Det var först efter införandet av religionsfrihetslagen på 1950-talet som kravet på att lärarna i teologi skulle tillhöra Svenska kyrkan togs bort och som ett principiellt krav på konfessionsfri utbildning och forskning kodifierades.

Under de efterföljande åren förändrades religionsvetenskapen och teologin, bl.a. genom den s.k. RUMO-reformen 1971, och den teologiska utbildningens karaktär av uniform prästutbildning tonades ner. Religionsvetenskapen blev ett kunskapsområde för att studera religion och livsåskådning som ett allmänt mänskligt och kulturellt fenomen. Under denna tid etablerades också religionsvetenskapliga

utbildningar på flera av de nya universiteten, delvis mot bakgrund av lärarutbildningarnas behov (Högskoleverket 2002 och 2008).

Denna utveckling innebar att den teologiska utbildningen vid de statliga universiteten frigjorde sig från sin historiska koppling till kyrkan. En viss uppdelning mellan de akademiska och praktiska momenten i prästutbildningen hade införts i början av 1900-talet. Sedan 1980-talet har utbildningen av präster för Svenska kyrkan varit helt uppdelad i en teologisk akademisk utbildning och en konfessionell utbildning, förlagd vid Svenska kyrkans utbildningsinstitut som har verksamhet i Uppsala och Lund. Den tidigare skrivningen i examensordningen, enligt vilken syftet med utbildningen för teologie kandidatexamen var att ge ”en för blivande präster relevant religionsvetenskaplig utbildning”, togs bort 2007. De teologiska utbildningarna vid de statliga universiteten och högskolorna ska vara helt konfessionsneutrala. Samtidigt har den teologiska utbildningen vid några universitet varit anpassad till Svenska kyrkans behov av präster och detta kritiserades av Högskoleverket 2008, som menade att en stor del av den praktiska prästutbildningen, som uteslutande bör ges vid pastoralinstituten, fortfarande återfanns inom universiteten (Högskoleverket 2008).

8.2.2 Utbildning för pastorer inom frikyrkorna

Frikyrkorna har traditionellt sett utbildat sina pastorer själva och utvecklat teologiska utbildningar utanför statens regi. Frikyrkorörelsen uppstod delvis som en reaktion mot den statliga kyrkoorganisationen och rörelsen vände sig därför emot den akademiska teologiska utbildningen. Frikyrkorna ställde inte några formella utbildningskrav på pastorerna och personer inom frikyrkorörelsen kallades ofta för läsare eftersom de själva, utan präst, läste och tolkade Bibeln. Det fanns också en bildningstradition inom delar av frikyrkorörelsen och enskilda församlingar etablerade bibelskolor. Frikyrkorna byggde dessutom upp egna teologiska seminarier och några av dessa har utvecklats till teologiska högskolor.

En del av frikyrkorörelsen har också haft en mer skeptisk och antiakademisk syn på studier i teologi. Teologisk auktoritet och trovärdighet uppnåddes inte först och främst med hjälp av akademiska studier utan genom tro. De inspirerades av personer som hade för-

måga att uttrycka andliga upplevelser snarare än sådana med akademisk utbildning. Den svenska pingströrelsen är delvis ett exempel på detta (SOU 2009:52 s. 68). Med tiden har dock denna antiakademiska hållning tonats ned. Inom Pingst – fria församlingar i samverkan (Pingst) uppskattas 40 procent av pastorerna ha en pastorsutbildning som är längre än två år med olika typer av högskoleackreditering.

Pastorskandidaterna utbildar sig i regel på de teologiska högskolorna som växt fram ur frikyrkornas teologiska seminarier. Flera av dessa beviljades examensrätt under 1990-talet och i dag finns det två examensberättigade högskolor som har frikyrkor som huvudmän. Det är Teologiska Högskolan Stockholm med Equmeniakyrkan som huvudman och Örebro Teologiska högskola som fram till 2017 hade Evangeliska frikyrkan som huvudman. Huvudmannaskapet för denna högskola delas numera av trossamfunden Pingst, Svenska alliansmissionen och Evangeliska frikyrkan.

Till skillnad från den teologiska utbildningen vid de statliga universiteten har alltså utbildningsverksamheten inom frikyrkorna utvecklats från att ha varit fristående från den offentliga högskoleutbildningen till att som fria högskolor bli en del av den. Utöver Teologiska Högskolan Stockholm och Örebro Teologiska högskola finns Johannelunds teologiska högskola som Evangeliska fosterlandsstiftelsen (EFS) är huvudman för. Frälsningsarméns företrädare, som benämns ”frälsningsofficerare”, utbildas vid Frälsningsarméns Officersskola som i regel ger en treårig utbildning. Dessa tre högskolor är bidragsberättigade enligt förordningen (1999:974) om statsbidrag till trossamfund och tar därmed emot verksamhetsbidrag för den konfessionella delen av pastorsutbildningen. Frälsningsarméns Officersskola tar däremot inte emot något stöd.

Den konfessionella utbildningen handlar bl.a. om praktiska inslag såsom att hålla gudstjänst, förrätta ceremonier, församlingspedagogik, liksom andra yrkesinriktade element fokuserade på tro och identitet. Den konfessionella delen utgör ett inslag i en i övrigt icke-konfessionell teologisk utbildning och stödet för den konfessionella delen är därför sammankopplat till det stöd som högskolorna tar emot från det statliga utbildningsanslaget för de antagna studenterna.

8.2.3 Utbildning för präster inom Romersk-katolska kyrkan

Romersk-katolska kyrkan har sedan 2001 utbildat prästkandidater i Sverige vid det av jesuiterna grundade Newmaninstitutet i Uppsala och Stockholm. Newmaninstitutet är en högskola med kurser i teologi, filosofi och kultur som har haft examensrätt sedan 1990-talet. Även präst- och pastorskandidater inom Svenska kyrkan, frikyrkor och ortodoxa kyrkor kan läsa vid denna högskola. Den konfessionella delen av utbildningen sker på Sankt Sigfrids prästseminarium vid Stockholms katolska stift. Prästseminariet är bidragsberättigat och tar del av det verksamhetsbidrag som Myndigheten för stöd till trossamfund (SST) fördelar. Utbildningen till präst inom katolska kyrkan tar sex till sju år, varav de första fem åren är en akademisk utbildning. Kandidaterna studerar även vid ett katolskt universitet utomlands och gör slutligen ett s.k. pastoralår inom den katolska kyrkan.

En stor del av de verksamma prästerna inom katolska kyrkan i Sverige har kommit från t.ex. Polen, Kroatien eller Latinamerika för att tjänstgöra och tjäna katoliker med utländsk bakgrund. Dessa präster är utbildade utomlands, men får en viss kompletterande utbildning och introduktion om svenska samhällsförhållanden av Stockholms katolska stift.

8.2.4 Imamutbildningar

Frågor om utbildning av imamer och muslimska religiösa företrädare i Sverige har under senare år blivit mer aktuella. En anledning till detta är att en stor andel av muslimerna i Sverige har befunnit sig i landet under en längre tid eller är födda här samtidigt som de flesta imamer är utlandsfödda och utbildade utanför Sverige. Därutöver har förväntningarna på den religiösa ledarens roll, imamen, förändrats i det svenska samhället.

Traditionellt sett är imamens funktion att leda bönen och inte att utöva en religiös auktoritet och leda en församling. Utifrån de förväntningar som det allmänna i dag ställer på trossamfundet och deras företrädare, t.ex. när det gäller att delta i krisberedskapen och den andliga vården eller att ta ställning till olika aktuella samhällsfrågor, har imamen ofta fått ta en roll som en företrädare för trossamfundet. Denna förändrade roll har också lett till att frågan om imamutbildningar har aktualiserats. Det var delvis mot denna bak-

grund som regeringen 2008 tillsatte en utredning för att se över efterfrågan och utbudet av utbildningar för imamer och muslimska ledare. Utredningen, den s.k. Imamutbildningsutredningen, ansåg dock att det av flera skäl inte var lämpligt för staten att etablera en imamutbildning (SOU 2009:52, avsnitt 8.3.1). Imamutbildningsutredningens direktiv är i stora drag identiska med det tilläggsdirektiv som regeringen beslutat för vår utredning.

I dag ges det inte någon imamutbildning vid något universitet, högskola eller någon annan formell utbildningsinstitution i Sverige. Däremot har några enskilda muslimska trossamfund samt folkhögskolor tagit initiativ till olika konfessionella utbildningar. Trossamfundet Islamiska kulturcenterunionen i Sverige (IKUS) är det enda muslimska trossamfund som i dag utbildar huvuddelen av sina imamer i Sverige. Utbildningen ges inom trossamfundet och riktar sig till de egna medlemmarna. Det är främst unga som utbildas vid sidan av skolan eller arbetet. IKUS tillämpar också en internatskolemodell, vilken innebär att eleverna går i en vanlig svensk skola, men bor på ett elevhem där de får läxhjälp och islamundervisning. Det är både pojkar och flickor som kan utbilda sig till imam och utbildningen sker huvudsakligen på svenska, men också på turkiska. Utbildningen tar sammanlagt fyra år, varav ett sista år med fördjupning i Istanbul.

Islamiska förbundet, som driver den stora moskén på Södermalm i Stockholm, och Studieförbundet Ibn Rushd tog i samverkan med Ersta Sköndal Högskola fram en modell för en imamutbildning 2013. En ansökan om planeringsbidrag skickades in till regeringen, men återtogs innan ett beslut fattats. Sveriges imamråd, som företräder ett stort antal av de imamer som är verksamma inom trossamfundet Förenade islamiska föreningar i Sverige (FIFS), har också verkat för att etablera en imamutbildning. De har bl.a. tagit kontakt med muslimska institutioner i Frankrike, däribland Institut Européen des Sciences Humaines, som är ett akademiskt institut i Paris med filialer i bland annat Birmingham, Frankfurt och Helsingfors.

Ett ytterligare exempel är Kista folkhögskola utanför Stockholm som 2016 etablerade en ettårig baskurs i islamisk teologi och ledarskapsstudier. Utbildningen är inte i sig en imamutbildning, men innehåller såväl koranläsningskurser som studier i modern standardarabiska, dialektal arabiska och koranrecitation. Utbildningen ges i samarbete med International Islamic University i Malaysia och

Teologiska högskolan Stockholm. Kursen finansieras genom reguljära folkbildningsmedel och är öppen för både män och kvinnor.

Ett flertal universitet och högskolor ger också kurser i islamologi och islamstudier, däribland Lunds, Stockholms och Uppsala universitet. Dessa kurser är icke-konfessionella och syftar till att rusta studenter för sekulära yrken, men de kan också läsas av personer som har för avsikt att bli imamer.

8.2.5 Utbildning för präster inom de ortodoxa kyrkorna

I likhet med de muslimska trossamfunden är de flesta prästerna inom de ortodoxa trossamfunden födda och utbildade utanför Sverige. En stor del av de religiöst aktiva har däremot levt i Sverige under en längre tid eller är födda här. Detta förhållande har på samma sätt som för de muslimska trossamfunden aktualiserat frågan om en teologisk utbildning för ortodoxa präster i Sverige. De ortodoxa kyrkorna tog därför ett initiativ 2001 för att etablera en avdelning för ortodoxa studier och bildning inom Studieförbundet Bilda. Mot bakgrund av behovet av konfessionell utbildning utvecklade kyrkorna tillsammans med Studieförbundet Bilda och Botkyrka folkhögskola denna avdelning till ett centrum för östkyrkliga studier och bildning. Detta centrum ombildades 2012 till Sankt Ignatios andliga akademi, vilken i dag är en självständig folkhögskola med statliga anslag. I styrelsen för Stiftelsen Sankt Ignatios finns flera av biskoparna för de bysantinska och orientaliska ortodoxa kyrkorna i Sverige representerade och akademien utgör det enda teologiska lärosäte i världen där alla ortodoxa kyrkotraditioner finns samlade.

Därutöver har folkhögskolan Sankt Ignatios genom ett samarbete med Teologiska Högskolan Stockholm utvecklat en akademisk teologisk utbildning med östkyrklig inriktning. Högskolan kan därmed erbjuda ett utbildningsprogram för blivande präster och församlingspedagoger som tjänar såväl orientaliska som bysantinska kyrkor. Teologiska Högskolan Stockholm inrättade dessutom 2017 en professur och ämnesföreträdare i östkyrkliga studier, som också är lärare vid Sankt Ignatios andliga akademi. Sankt Ignatios är inte bidragsberättigad, men SST gav Teologiska Högskolan Stockholm under 2016 ett stöd för att komma i gång med utbildningen av de ortodoxa prästkandidaterna.

Vid sidan av Teologiska Högskolan Stockholm bedriver Lunds Universitet, Centrum för Teologi och Religionsvetenskap, ett program med östkyrkliga studier. Även Uppsala universitet har i sitt kursutbud studier med östkyrklig inriktning och universitetet samarbetar även med Teologiska Högskolan Stockholm.

8.3 Behov av teologisk utbildning

8.3.1 Behovet av en imamutbildning i Sverige

Frågan om imamers och muslimska ledares behov en teologisk utbildning i Sverige har diskuterats i olika sammanhang och utreddes, som nämnts ovan, av den s.k. Imamutbildningsutredningen 2009. Denna utredning tillsattes, enligt dess direktiv, mot bakgrund av att flera muslimska församlingar och organisationer påtalat behovet av utbildning. De imamer som var verksamma i Sverige var ofta utbildade utomlands och hade därför bristande kunskaper i det svenska språket och om svenska samhällsförhållanden. Utredningen bekräftade också bilden av bristfälliga språk- och samhällskunskaper bland imamerna, men ansåg inte att imamerna uttryckte ett behov av konfessionell utbildning.

Den kartläggning som vår utredning har gjort speglar i många avseenden Imamutbildningsutredningens slutsatser. De huvudsakliga problemen när det gäller imamernas utbildning handlar om bristande språkkunskaper, liksom otillräckliga kunskaper om svenska samhällsförhållanden. Kartläggningen ger dock inte en entydig bild av behovet av konfessionell utbildning. Några trossamfundsföreträdare anser att de verksamma imamerna har tillräcklig teologisk skolning, medan andra menar att en stor andel av imamerna har bristfälliga kunskaper.

Kartläggningen visar vidare att utbildningsbehoven skiljer sig mellan olika trossamfund, bl.a. mot bakgrund av att de ställer olika krav på de religiösa företrädarnas utbildning. De flesta inriktningar inom islam ställer inga formella utbildningskrav på imamerna och därför är en stor andel av de verksamma imamerna lekmän. Det kan röra sig om personer som har relativt goda kunskaper om islam, men som saknar teologisk utbildning på högre nivå.

Flera företrädare för de muslimska trossamfunden har vidare framfört att de flesta församlingarna saknar resurser att rekrytera

och anställa utbildade imamer. De får därför förlita sig på lekmän som i regel utövar rollen som imam på ideell basis. Enligt de uppskattningar som Imamutbildningsutredningen gjorde 2009 fanns det 167 imamer verksamma i någon av de församlingar som ingår i de bidragsberättigade muslimska trossamfundet. Av dessa var 58 avlönade. Utöver dem var ett hundratal imamer verksamma i någon annan församling och ett tiotal var utsända och avlönade av den turkiska staten (a.a. s. 36 f.). Vår utredning har inte undersökt antalet i dag verksamma imamer, men av utredningens enkät som besvarats av ett antal muslimska församlingar inom de bidragsberättigade trossamfundet framgår att det är få som har anställd personal och att de flesta förlitar sig på ideella insatser.

Några av de bidragsberättigade trossamfundets församlingar ställer krav på imamernas teologiska utbildning, vilket är fallet för de flesta shiaförsamlingarna. Enligt företrädare för shiaförsamlingarna bör imamen vara skolad vid det islamiska universitetet i Najaf i Irak eller i Qom i Iran. Även Bosniakiska islamiska samfundet i Sverige, som är en del av Islamiska samfundet i Bosnien-Hercegovina, ställer krav på imamernas utbildning. Deras imamer är utbildade i Sarajevo och tillsätts av samfundets högsta ledare i Bosnien (*Reis-ul-ulema* de lärndas överhuvud). Som ovan framkommit har även IKUS en ordning för att utbilda sina imamer (se avsnitt 8.2.4).

Åsikter om en imamutbildning bland muslimska företrädare

Det finns flera skäl till varför en s.k. imamutbildning inte har införts i Sverige, vilket också Imamutbildningsutredningen redogjorde för (a.a. s. 101 ff.). Flera av de invändningar som lyftes fram i Imamutbildningsutredningen uttrycktes också i det samråd som utredningen hade med muslimska företrädare. Ett avgörande skäl till varför det är svårt att inrätta en imamutbildning i Sverige är helt enkelt att de muslimska trossamfundet är splittrade i frågan. Några trossamfund ställer krav på att deras religiösa företrädare ska vara utbildade vid särskilda universitet och har av den anledningen ett begränsat intresse av imamutbildning i Sverige, medan andra inte ställer några formella krav alls på sina imamer. Därutöver är muslimerna i Sverige inte en enhetlig grupp, utan skiljer sig åt när det kommer till härkomst, språk, religiös tradition och inriktning. Detta

gör att det är svårt att enas om hur en imamutbildning skulle kunna organiseras för att vara anpassad till trossamfundens olika behov och olika religiösa traditioner. Svårigheter skulle i synnerhet uppstå mellan olika inriktningar inom islam, i första hand mellan shia och sunni. Dessutom finns det språkskillnader mellan exempelvis de som har turkiska, arabiska och persiska som modersmål.

De stora muslimska trossamfundet såsom FIFS och Sveriges muslimska förbund är därutöver organisationer som utgörs av ett stort antal självständiga församlingar, men med svaga nationella centralorganisationer. Den decentraliserade organiseringen gör att det kan vara svårt att gemensamt arrangera en imamutbildning. Flera företrädare för de muslimska trossamfundet påpekade vidare att de flesta församlingarna har begränsade ekonomiska resurser, vilket påverkar deras förmåga att organisera eller etablera en utbildning. Dessutom har få församlingar möjlighet att anställa en imam. En långvarig imamutbildning skulle troligen inte vara särskilt attraktiv eftersom den inte med säkerhet leder fram till en anställning. Därutöver kan det med anledning av ränteförbudet inom islam vara svårt för vissa muslimer att ta studielån och finansiera sin studietid.

I utredningens samråd var det också flera företrädare som ansåg att det skulle vara svårt att arrangera en utbildning som håller tillräckligt hög kvalitet för att de imamer som utexamineras skulle ses som trovärdiga. En utmaning är att rekrytera lärare med relevant kunskap och utbildning. Dessutom är det osäkert om det skulle finnas ett tillräckligt stort studentunderlag för en sådan utbildning. Många av de i dag verksamma imamerna i Sverige skulle troligtvis inte kunna tillgodogöra sig en utbildning på högskolenivå eftersom de har bristande kunskaper i det svenska språket och saknar högskolebehörighet. De imamutbildningar som inrättats i Frankrike och Tyskland har av dessa anledningar inte lockat till sig tillräckligt många studenter och har inte ansetts som legitima bland de muslimska trossamfundet.

I Imamutbildningsutredningen framfördes även flera principiella invändningar emot att en imamutbildning inrättas på statens initiativ (a.a. s. 102 f.). En utbildning specifikt inrättad för imamer skulle auktorisera imamernas roll och därmed kunna ses som ett sätt för staten att blanda sig i församlingarnas inre angelägenheter, vilket skulle strida mot statens konfessionsneutralitet. Det skulle dessutom vara omotiverat för staten att särbehandla den muslimska

gruppen och en sådan utbildningsinsats skulle kunna uppfattas som stigmatiserande. Liknande invändningar framfördes av företrädare för muslimska trossamfund som utredningen varit i kontakt med. Likväl var det ett flertal företrädare som också argumenterade för en svensk imamutbildning. Några ansåg till och med att en slags imamlegitimation borde utfärdas och att krav på utbildning bör vara ett villkor för stöd. De flesta ansåg dock att en imamutbildning måste inrättas på de muslimska församlingarnas initiativ utan statlig inblandning.

Flera företrädare för de muslimska trossamfunden menade att det finns ett värde med att etablera en teologisk utbildning i Sverige eftersom det skulle markera att islam är en del av det svenska samhället. Genom en imamutbildning i Sverige skulle församlingarna liksom den muslimska tron kunna utvecklas inom ramen för det svenska samhället, vilket vore bra för integrationen av muslimer i Sverige. En sådan utbildning skulle, enligt företrädarna, kunna bidra till att imamerna får ett större förtroende i församlingen, i samhället och i synnerhet i förhållande till unga.

Några företrädare för de muslimska trossamfunden påpekade vidare att innehållet i vissa imamers predikan i dag bestäms av myndigheter utanför Sverige, vilket är fallet för de imamer som är anställda av turkiska staten. Om imamerna vore utbildade i Sverige och vara anställda av något trossamfund, skulle de också vara mer självständiga och fokuserade på de frågor som är relevanta i en svensk kontext snarare än på frågor som rör situationen i deras hemländer. Flera företrädare lyfte också fram problem med att vissa imamer utbildas i länder med en strikt konservativ islamtolkning.

8.3.2 Behovet av konfessionell utbildning för ortodoxa religiösa företrädare

Den kartläggning som utredningen genomfört visar på att utbildningsbehovet bland verksamma ortodoxa präster i Sverige liknar det som gäller för imamer. De flesta av prästerna är födda och utbildade utanför Sverige och flera av dem har därför bristande kunskaper i det svenska språket och om svenska samhällsförhållanden. Det finns dock ingen entydig bild om prästerna anses ha tillräcklig teologisk utbildning. Några företrädare för de ortodoxa kyrkor som utredningen varit i kontakt med menar att vissa präster är dåligt

utbildade och att församlingsdeltagarna ibland har bättre teologisk kunskap än prästerna. Detta är ett förhållande som kan påverka prästernas legitimitet. Det finns däremot skillnader mellan de olika kyrkorna vad gäller den teologiska utbildningen. De bysantinska kyrkorna, såsom Serbisk ortodoxa kyrkan och Grekisk ortodoxa kyrkan, har nära band till sina moderkyrkor, vilket ger bättre förutsättningar för teologisk utbildning. Prästerna är utbildade inom den serbiska och grekiska kyrkliga organisationen och företrädarna för dessa kyrkor menar därför att de har tillräcklig teologisk utbildning.

Företrädare för Syrisk-ortodoxa kyrkan anser däremot att de har ett stort behov konfessionell utbildning. Många av de i dag aktiva prästerna kom till Sverige från Turkiet på 1970-talet där förutsättningarna för att bedriva en teologisk utbildning har varit begränsade. Möjligheterna till utbildning har varit bättre i Syrien, Libanon och Irak, men konflikterna i Mellanöstern och fördrivningen av kristna har lett till att förutsättningarna för utbildning har försämrats eller tillintetgjorts. Ett ytterligare problem för Syrisk-ortodoxa kyrkan är att en stor andel av kyrkans präster är nära pensionsålder, samtidigt som kyrkan har växt kraftigt under senare år genom flyktinginvandringen. Det finns därför ett behov av att rekrytera och utbilda präster. Däremot har kyrkan bättre ekonomiska förutsättningar att anställa präster än t.ex. de muslimska församlingarna eftersom en stor andel av medlemmarna betalar medlemsavgift genom Skatteverket.

Även Antiokiska ortodoxa kyrkan, som har vuxit snabbt i och med att kristna flytt från Syrien och Irak, uppger att förutsättningar för teologisk utbildning i hemländerna har försämrats och att kyrkan i Sverige har svårt att rekrytera och utbilda präster. Samtidigt har kyrkan begränsade ekonomiska resurser för att anställa eller utbilda präster i Sverige.

Koptisk ortodoxa kyrkans präster utbildas huvudsakligen i Egypten där det trots ett försämrat säkerhetsläge finns förutsättningar för teologisk utbildning. Kyrkan lyder under den koptisk-ortodoxe patriarken som bl.a. tillsatt den koptiska biskopen i Sverige. Patriarken har uppmuntrat till att koptiska kloster etableras i Europa och blivande präster kan i dag genomgå teologisk utbildning på Sankt Ignatios även om avslutande utbildning och vigning till präst-ämbetet sker i Egypten.

Det finns en teologisk utbildning på högskolenivå för präster inom Eritreanska ortodoxa kyrkan och Etiopiska ortodoxa kyrkan, men utbildning är inget krav för prästvigning och många präster saknar därför högre utbildning. De flesta nu verksamma prästerna i Sverige har fått en grundläggande utbildning i sina hemländer, men i Europa och USA har det uttryckts en önskan om att prästerna bör få bättre utbildning. Samtidigt har dessa kyrkor begränsade ekonomiska resurser för att anställa och avlöna präster.

Åsikter om prästutbildning bland ortodoxa företrädare

Utredningens kartläggning visar att det finns ett stöd från vissa ortodoxa kyrkor för en teologisk utbildning riktad till deras religiösa företrädare i Sverige. Som ett resultat av detta har ortodoxa kyrkor tagit initiativ till att etablera Sankt Ignatios andliga akademi. Samtidigt är inte alla kyrkoföreträdare överens om behovet av en prästutbildning i Sverige. Det är först och främst företrädare för Syrisk-ortodoxa kyrkan och Antiokiska ortodoxa kyrkan som efterfrågar en teologisk utbildning i Sverige. Flera av dem beskriver detta som en fråga om kyrkans överlevnad. Mot bakgrund av fördrivningen av kristna från delar av Mellanöstern är möjligheterna till teologisk utbildning utanför Sverige begränsade.

Även företrädare för Koptisk ortodoxa kyrkan, Eritreanska ortodoxa kyrkan och Etiopiska ortodoxa kyrkan anser att det finns ett behov av teologisk utbildning i Sverige. Eftersom dessa kyrkor inte har ett lika stort medlemsantal och dessutom har begränsade ekonomiska förutsättningar för att utbilda och rekrytera präster är frågan om utbildning i Sverige inte lika aktuell för dem som för t.ex. Syrisk-ortodoxa kyrkan. I bl.a. Etiopien och Syrien har det traditionellt sett varit lärare och munkar som har ansetts behöva utbildning eftersom de undervisar, bevarar och för arvet vidare och på samma sätt kan det vara aktuellt att dessa genomgår Sankt Ignatios utbildning. Däremot anses inte Sankt Ignatios ha samma betydelse för de bysantinska kyrkorna, såsom de serbiska och grekisk-ortodoxa. Dessa kyrkor är delar av en nationell kyrka och därför sker utbildningen av präster vid de utbildningsinstitutioner som finns inom kyrkoorganisationen.

Flera företrädare för de ortodoxa kyrkorna som utredningen varit i kontakt med ansåg också att en teologisk utbildning skulle kunna bidra till kyrkornas förankring i det svenska samhället. Några företrädare menade att de präster som utbildats i Sverige har bättre förutsättningar att utveckla sina församlingar och nå fram till yngre anhängare. Det finns därutöver ett behov av utbildade präster eftersom kyrkorna har växt som ett resultat av tillströmningen av nyanlända invandrare. Samtidigt kan kyrkorna tappa medlemmar, framför allt yngre, som inte känner sig hemma i den traditionella icke-svensktalande miljön.

8.3.3 Behovet av konfessionell utbildning inom andra trossamfund

När det gäller de övriga stödberättigade trossamfunden finns det inte något uttalat behov av konfessionell utbildning i Sverige. Företrädare för Judiska centralrådet menar att deras församlingar ofta har svårt att hitta rabbiner som har de rätta kvalifikationerna för att verka i Sverige. Utbildningen till rabbin är lång och krävande och judiska seminarier finns för närvarande enbart i ett fåtal länder såsom USA, Israel, Storbritannien och Argentina. Det finns få rabbiner i världen med en religiös inriktning som passar i Sverige. Behovet av rabbiner är dock för litet för att det skulle vara möjligt att starta en konfessionell utbildning i Sverige.

De buddhistiska företrädarna: munkar, nunnor och lamor, som verkar i Sverige har huvudsakligen utbildats vid kloster som representerar de olika buddhistiska inriktningarna och utbildningarna har i vissa fall kompletterats på buddhistiska universitet. Det vore svårt att etablera en motsvarande utbildning i Sverige, men företrädare för buddhistiska församlingar menar att det eventuellt finns behov av buddhistisk utbildning i Sverige för vissa lekmän som är verksamma i några församlingar.

När det gäller mandéerna och aleviterna, som i dag är organiserade i bidragsberättigade trossamfund, finns det traditionellt sett inte några formella teologiska utbildningsinstitutioner. Den religiösa läran har lärts ut genom tradition inom den religiösa gemenskapen. Det finns inom den alevitiska gruppen ett uttalat behov av utbildning av de tros lärda, men förutsättningar för att utveckla en formell teologisk utbildning i Sverige för aleviterna, liksom för mandéerna,

bedöms i dag som begränsade eftersom grupperna är relativt små till antal och endast har varit organiserade i Sverige under en kort tid (Larsson m.fl. 2017).

8.4 Behov och utbud av icke-konfessionell utbildning för religiösa företrädare

8.4.1 Behovet av icke-konfessionell utbildning till religiösa företrädare

Imamutbildningsutredningen, som hade till uppgift att analysera behovet av utbildning för imamer, konstaterade att imamerna kan spela en viktig roll i samhället och för den kulturella integrationen av invandrare (a.a. s. 104 f.). Däremot menade utredningen att många imamer saknar tillräckliga språkkunskaper och kunskaper om svensk lagstiftning och samhällskunskap. Dessa brister påverkade deras roll som församlingsledare och deras trovärdighet, framför allt bland yngre generationer. Därför ansåg utredningen att imamerna kan vara i behov av en icke-konfessionell utbildning. Sådant utbildningsbehov skulle tillgodoses inom det generella utbildningssystemet, t.ex. genom folkbildningen.

Den bild som framkommit genom utredningens samråd, möten och intervjuer med företrädare för både muslimska och ortodoxa trossamfund samstämmer med den bild som gavs av Imamutbildningsutredningen. Det främsta utbildningsbehovet är enligt trossamfundsföreträdarna av icke-konfessionell natur. Även företrädare för de buddhistiska trossamfundet menar att det finns ett behov av icke-konfessionell utbildning bland deras religiösa företrädare.

Flera företrädare för de muslimska och ortodoxa trossamfund som utredningen har varit i kontakt med menar att bristande språkkunskap är ett stort problem. Detta gör att de religiösa företrädarna har svårt att nå fram till enskilda församlingsdeltagare och i synnerhet till unga. Det är dock inte alla religiösa företrädare som anser att den bristande språkkunskapen är ett problem. Företrädare för vissa ortodoxa trossamfund menar i stället att kunskap i det svenska språket inte alltid är relevant eftersom det ofta är hemspråket som används i kyrkorna. Språket är ett sammanhållande kitt för många personer och kyrkorna har en betydelse för deras kulturella

tillhörighet. Därför finns det inte en förväntan om att prästerna ska tala svenska.

Vid sidan om den bristande språkkunskapen var det många muslimska och ortodoxa företrädare som lyfte fram kunskapsbrister inom andra områden, t.ex. när det gäller svenska samhällsförhållanden och svensk lagstiftning. Bristande språkkunskap kan göra det svårt för företrädarna att sätta sig in i aktuella samhällsfrågor. Flera företrädare pekade också på att det kan vara svårt för imamer och präster som är utbildade i länder med bristande demokratisk tradition att förstå och ta till sig vissa grundläggande värderingar, såsom jämställdhet och allas lika värden. Många saknar också grundläggande kunskaper om svensk lagstiftning. Detta kan påverka imamens eller prästens legitimitet som vägledare i frågor som t.ex. rör olika familjeangelägenheter och vardagsutmaningar.

Av kartläggningen framkom dock att det inte bara är imamerna och prästerna som har rollen att förmedla kunskap om svenska samhällsförhållanden och om frågor som rör grundläggande värderingar. När det gäller de muslimska församlingarna är det andra än imamen som håller i koranundervisning och andra utbildningar i moskéerna. Sådana utbildningar hålls ofta av teologiskt skolade kvinnor i församlingarna, åtminstone för barn och unga tjejer samt kvinnogrupperna (se även Berglund 2015). Det är därför viktigt att inte enbart fokusera på de religiösa företrädarna, utan även på andra funktionärer inom trossamfunden.

Företrädare för trossamfunden menar också att arbetsbelastningen för imamer, präster och andra religiösa funktionärer har ökat med anledning av den omfattande flyktingmottagningen 2015. Många av dem som kom till Sverige söker sig till trossamfunden för att få stöd i praktiska, sociala och existentiella frågor (se avsnitt 6.4.2). Detta ställer delvis nya krav på företrädarna, t.ex. att kunna möta människor i kris.

För att stärka språkkunskaperna var det flera trossamfundsföreträdare som ansåg att religiösa företrädare som kommer till Sverige för att tjänstgöra som imam eller präst borde erbjudas ett snabbspår inom utbildningen svenska för invandrare (s.k. SFI-X) på samma sätt som man i dag skraddarsyr intensivkurser i svenska för läkare, jurister och ingenjörer. Detta var något som även fördes fram av Imamutbildningsutredningen. Flera menade också att den icke-konfessionella utbildningen kan ges genom samverkan med

studieförbund och folkhögskolor. Det fanns också en önskan om riktade bidrag för icke-konfessionella utbildningar.

De trossamfund som utbildar sina prästkandidater inom någon av de bidragsberättigade teologiska högskolorna menade att utbildningen ger kandidaterna en bred kompetens eftersom den kombineras med icke-konfessionella inslag såsom kurser i religionshistoria, mänskliga rättigheter och religionspsykologi. Detta får betydelse för deras förmåga att möta människor i olika situationer i livet. Dessa trossamfund ansåg därför att deras företrädare generellt sett inte har ett behov av icke-konfessionell utbildning utöver den som ges inom trossamfundet. När det gäller Romersk-katolska kyrkan ger Stockholms katolska stift en kompletterande utbildning och introduktion om svenska förhållanden till de präster som kommer från andra länder för att tjänstgöra i Sverige.

8.4.2 Utbudet av icke-konfessionell utbildning som är riktad till trossamfundsföreträdare

En stor andel av de i dag bidragsberättigade trossamfundet har en tradition av att bedriva folkbildning av olika slag. Detta gäller särskilt för frikyrkorna som i dag är huvudmän för sammanlagt 15 folkhögskolor. Därutöver bedriver Svenska kyrkan och EFS 18 respektive 8 folkhögskolor. Det finns även en judisk, en muslimsk, en ortodox och tre katolska folkhögskolor (Ds 2015:3 s. 55 f.). Folkhögskolorna har i regel inte utbildningar som särskilt riktar sig till trossamfundsföreträdare såsom präster, pastorer, rabbiner eller imamer, men eftersom folkhögskolorna har en närhet till trossamfundet kan de utforma sina utbildningar så att de blir tillgängliga och anpassade för olika funktionärer inom trossamfundet.

Av Sveriges tio studieförbund har tre en religiös grund. Det största av dessa är Sensus som är ett studieförbund som bildades av KFUK-KFUM:s studieförbund, Sveriges Kyrkliga Studieförbund och Tjänstemännens Bildningsverksamhet. Studieförbundet Bilda är ett studieförbund som uppstod ur Frikyrkliga Studieförbundet. Frikyrkliga Studieförbundet har sin grund i Metodistkyrkans, Svenska baptisternas och Svenska missionskyrkans ungdomsförbund, vilka alla tre i dag tillhör Ekumeniakyrkan. Till Studieförbundet Bilda har även katolska kyrkan och de ortodoxa kyrkorna anslutit sig.

Efter att ha verkat inom Sensus studieförbund under några år bildades 2001 ett självständigt muslimskt studieförbund, Ibn Rushd studieförbund, på initiativ av Islamiska förbundet i Sverige, vilket är en muslimsk samarbetsorganisation. Fyra muslimska trossamfund är medlemsorganisationer: Förenade islamiska föreningar i Sverige, Islamiska kulturcenterunionen i Sverige, Islamiska shiasamfundet i Sverige och Sveriges muslimska förbund, liksom några andra muslimska organisationer såsom Islamic relief Sverige och Sveriges unga muslimer. Det finns även ett antal ideella föreningar och privata utbildningsanordnare som arrangerar utbildningar som syftar till att stärka den teologiska kunskapen. Inom det muslimska civilsamhället kan Islamakademin i Malmö och Shiraf-akademin i Stockholm nämnas.

Därutöver anordnar några myndigheter utbildningar för trossamfundsföreträdare. Det gäller i första hand SST som bl.a. erbjuder kompetensutvecklingskurser för lokala trossamfundsledare samt utbildningar i föreningsteknik, föreningsjuridik, säkerhet, familjerätt och vigselrätt, liksom om kvinnors delaktighet och synlighet inom trossamfundet och om ledarskap, religion och demokrati. Vissa av dessa utbildningar anordnas i samarbete med studieförbund och har varit del av uppdrag som myndigheten fått av regeringen. Även andra myndigheter, däribland Polisen och Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, deltar som föreläsare vid de utbildningar som SST anordnar.

Vidare arrangerar Kriminalvården en utbildning för de företrädare för trossamfundet som ska vara aktiva inom den andliga vården inom kriminalvården. När det gäller den andliga vården vid sjukhusen har Sveriges kristna råd hållit i utbildningar, medan SST hållit i utbildningar för buddhister och muslimer. Några landsting erbjuder också viss utbildning för personer som är verksamma inom den andliga vården.

Kammarkollegiet anordnar inte någon utbildning för vigselför rättare, men kräver vid ansökan om vigselrätt att vigselför rättarna har genomgått en utbildning avseende de juridiska reglerna kring vigsel. Trossamfundet ska vid ansökan om vigselstånd redogöra för vilken utbildning samfundet ger eller kommer att ge blivande vigselför rättare samt hur löpande fortbildning sker eller kommer att ske. Några andra myndigheter, kommuner och landsting anordnar utbildningar för företrädare inom det civila samhället, i vilka trossamfundsföre-

trädare kan delta, men dessa är sällan särskilt inriktade mot trossamfundsföreträdare.

Del B

BEDÖMNINGAR OCH FÖRSLAG

9 Trossamfundsstödet och dess effekter

9.1 Utredningsuppdraget

Enligt kommittédirektivet ska utredningen analysera och kartlägga hur statens stöd till trossamfunden påverkar olika trossamfund, hur viktigt stödet är för trossamfundens verksamhet och vilka effekter som stödet har för samhället i stort. Utvärderingen gäller både den del av trossamfundsstödet som fördelas i form av statsbidrag och den s.k. statliga avgiftshjälpen.

9.2 Stödets utformning och omfattning

Det statliga stödet till trossamfund består av dels ett statsbidrag som fördelas av Myndigheten för stöd till trossamfund (SST), dels en statlig hjälp med att tas in medlemsavgifter genom Skatteverket. Statsbidraget består av tre olika bidragsformer: organisationsbidrag, verksamhetsbidrag och projektbidrag.

Under 2017 uppgick trossamfundsstödet till ungefär 91,9 miljoner kronor. Till stödet tillkom ytterligare 10 miljoner för SST:s förvaltningskostnader. Stödet till trossamfunden låg under det första decenniet av 2000-talet på en fast nivå, vilket enligt SST innebar att stödet i egentlig mening sänktes med tanke på att ingen uppjustering gjordes för inflation och löneökningar. Sedan 2012 har stödet höjts med 37 miljoner kronor. Under denna tid har antalet betjänade inom de bidragsberättigade trossamfunden ökat med cirka 40 000 personer. Fördelningen mellan de olika bidragsformerna har varit stabil över tid och överlag fördelas ungefär 70 procent av stödet i form av organisationsbidrag. Från 2016 sköt regeringen till

7 miljoner kronor för projektbidrag i form av säkerhetsbidrag, vilket gjorde att projektbidragens totala andel ökade något.

För 2018 uppgår anslaget till 95 miljoner kronor, varav 82 miljoner för stödet och 13 miljoner för förvaltningskostnader. Det innebär att stödet till trossamfunden minskar med 10 miljoner från 2017 års nivå, vilket beror på att förvaltningsanslaget ökar med 3 miljoner och att säkerhetsbidraget inte längre fördelas inom ramen för trossamfundsstödet. Det är regeringen som anger hur mycket som får användas för förvaltning.

9.2.1 Trossamfundsstödet olika bidragsformer

Organisationsbidraget

Organisationsbidraget fördelas i form av ett basstöd till alla bidragsberättigade trossamfund. Bidraget beräknas utifrån antalet bidragsberättigade personer eller s.k. betjänade, vilket motsvarar trossamfundets registrerade regelbundna deltagare och dess medlemmar. Trossamfundet ska kunna uppvisa en egeninsats på 70 procent av det tilldelade bidraget. Organisationsbidraget kan inte minska till mindre än 70 procent av föregående års bidrag. Sammanlagt uppgick organisationsbidraget till 57 miljoner kronor under 2017, vilket innebar ett stöd på 71,79 kronor per betjänad.

Organisationsbidrag tas emot av trossamfundet centralt som fördelar det vidare till de lokala församlingarna. Den del som används för central verksamhet får inte överstiga tio procent av samfundets årliga bidrag, men i övrigt är det upp till trossamfunden själva att besluta om hur bidraget ska fördelas. Storleken på organisationsbidraget fastställs först efter att trossamfundet kommit in med en årsredovisning och en redovisning över hur bidraget fördelats mellan de olika församlingarna och den centrala administrationen. SST har under en tid arbetat med ett projekt som syftar till att bygga upp säkra och långsiktiga register- och statistikfunktioner inom trossamfunden och under 2015 användes 1 miljon kronor av organisationsbidraget för detta ändamål.

Verksamhetsbidraget

Verksamhetsbidraget består dels av ett bidrag för teologisk utbildning, dels ett bidrag till andlig vård inom sjukvården. Bidraget till teologisk utbildning fördelas till fyra teologiska högskolor/seminarier som regeringen förklarat som bidragsberättigade enligt förordningen (1999:974) om statsbidrag till trossamfund. Under 2016 uppgick bidraget för teologisk utbildning till 1,1 miljoner kronor. Bidraget fördelas numera enligt en schablonuträkning. Tidigare har det fördelats efter antal antagna studenter som avser att bli präster eller pastorer. De teologiska utbildningarna beskrivs närmare i kapitel 8.

Bidraget till andlig vård fördelas efter ansökan från de stödberättigade trossamfunden eller deras församlingar. Besluten fattas av SST efter förslag från en beredningsgrupp för andlig vård inom sjukvården bestående av representanter för samfunden. År 2016 uppgick stödet till 9,5 miljoner kronor. Av dessa medel gick cirka 400 000 kronor till utbildning av berörd personal inom den andliga vården. Den andliga vården och trossamfundens verksamheter på sjukhus och vårdinrättningar beskrivs närmare i avsnitt 6.2.1.

Projektbidraget

Den tredje bidragsformen är projektbidraget, vilket kan sökas av de bidragsberättigade trossamfunden eller deras församlingar. Bidraget består av följande bidragstyper:

- *Lokalbidrag* som fördelas som ett investeringsbidrag för att anskaffa lokaler genom nybyggnad eller köp, eller för ombyggnad eller genomgripande upprustning av församlingens lokaler. Bidraget fördelas även för handikappanpassning av lokaler liksom ett säkerhetsbidrag för säkerhetshöjande åtgärder i lokaler för religiös verksamhet.
- *Etableringsbidrag* som kan sökas av ett trossamfund eller en församling som huvudsakligen betjänar personer som invandrat till Sverige för att bygga upp en ny central eller lokal verksamhet.
- *Särskilt utbildningsbidrag* som kan sökas för utbildning och fortbildning av funktionärer i trossamfund som saknar egna utbildningsinstitutioner i Sverige. Utbildningen ska ske på högskole-

nivå eller motsvarande. Avgifter för vissa kurser som arrangeras av SST kan också kompenseras genom detta bidrag.

Under 2016 fick 23 miljoner kronor användas för projektbidrag och av dessa beviljades 12,6 miljoner i lokalbidrag, 9,7 miljoner i säkerhetsbidrag, nästan 1,4 miljoner i etableringsbidrag och 230 000 i särskilt utbildningsbidrag.

Stöd för flyktingarbete

Under 2015 och 2016 sköt regeringen till extra medel som bidrag för flyktingarbete inom ramen för projektbidraget. Stödet uppgick till 10 miljoner kronor för 2015 och 2,5 miljoner kronor för 2016. SST fördelade bidraget efter en allmän bedömning av vad trossamfunden hade gjort när det gällde flyktingarbete. En redogörelse för det arbete som trossamfunden genomfört för att stödja nyanlända flyktingar ges i avsnitt 6.4.2.

9.2.2 Den statliga avgiftshjälpen

Enligt det principbeslut som fattades av riksdagen 1995 rörande relationen mellan stat och kyrka skulle Svenska kyrkan, liksom andra trossamfund, ha rätt till statlig hjälp för att ta in medlemsavgifter (prop. 1995/96:80 och bet. 1995/96:KU12). Avgiftshjälpen kan närmast ses som en service som Skatteverket kan utföra åt trossamfunden och kostnaden för hjälpen dras av från organisationsbidraget om samfundet även har statsbidrag. Avdraget beräknas till 21 kronor per betjänad samt en förberedelseavgift på 75 000 kronor det första året som trossamfundet får hjälpen. Villkoren för avgiftshjälpen är de samma som för statsbidraget och dessa beskrivs närmare i kapitel 4 (avsnitt 4.4.3). Avgiften tas in genom ett förhöjt skatteavdrag i samband med löneutbetalning som Skatteverket sedan betalar ut till trossamfundet. Det är enligt lagen (1998:1593) om trossamfund regeringen som beslutar vilka samfund som ska vara berättigade till avgiftshjälp och bestämmelser om förfarandet finns i lagen (1999:291) om avgift till registrerat trossamfund. Regeringen kan höra Skatteverket och SST inför beslut.

9.3 Att utvärdera stödet till trossamfunden

9.3.1 Allmänt om att utvärdera bidrag och dess effekter

Krav på resultatstyrning har över tid ökat i bidragsgivningen. Av propositionen *En politik för det civila samhället* framgår att det bör finnas övergripande syften för alla bidrag, liksom mätbara mål för alla bidragsformer förutom organisationsbidrag. Syftet anger varför staten fördelar ett bidrag och är bredare än målsättningen som anger vad staten vill uppnå med ett bidrag. Bidragets resultat och effekter ska kunna bedömas utifrån målsättningen (prop. 2009/10:55 s. 138 och 146).

Av slutbetänkandet *Rörelser i tiden*, som föregick propositionen, framgår dock att det finns svårigheter med mål, resultatstyrning och uppföljningar av bidragens effekter, i synnerhet när gäller organisationsbidrag (SOU 2007:66). Enligt betänkandet är organisationsbidrag allmänt sett svåra att utvärdera eftersom dessa bidrag har som funktion att stödja en organisations existens snarare än dess verksamhet. Det gör det svårt att både sätta upp mätbara mål för bidragen, liksom att utvärdera dess resultat och effekt. I propositionen betonade därför regeringen att bedömningar av resultat och effekter ska göras för alla bidrag, med undantag för organisationsbidrag. Oberoende utvärderingar bör dock genomföras för alla bidragssystem, men det bör vara tillräckligt att med längre intervall genomföra utvärderingar av organisationsbidragen i förhållande till dess syfte (a. prop. s. 138 och 146).

Det är generellt sett svårt att utvärdera effekter av bidrag till ideella organisationer eftersom syftena och målen för bidragen ofta är övergripande och därmed också svåra att mäta och följa upp, vilket bl.a. framgår av Ekonomistyrningsverkets rapport *Att ge statligt stöd till civila samhällets organisationer* (ESV 2015). Detta gäller i synnerhet för organisationsbidrag där det inte alltid finns en uttalad målsättning för verksamheten. Enligt ESV är det viktigt att skilja på en utvärdering, som har större inslag av bedömning och djupare analys av orsaksförhållanden, och en uppföljning, som syftar till att beskriva och jämföra olika utfall, t.ex. hur många medlemmar eller personer i en målgrupp som har nåtts av insatser inom ramen för ett bidrag. När det gäller organisationsbidrag, som ofta saknar en resultatnriktad målsättning, går det enbart att göra en översiktlig utvärdering.

En kunskapsöversikt om effekter och metoder för att utvärdera statliga bidrag till ideella organisationer togs 2009 fram av Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällsfrågor (MUCF). Enligt rapporten, *Konsekvenser, resultat och effekter av Ungdomsstyrelsens bidragsgivning till ideella organisationer*, kan statsbidrag för det första förväntas ha effekter på fyra olika nivåer: för individer, organisationer, stat och samhälle, och det kan finnas ett värde i att betrakta var och en av dessa nivåer. För det andra kan effekterna delas upp utifrån den interna påverkan, dvs. vilken effekt stödet har på organisationerna och deras förutsättningar att verka, och den externa påverkan, dvs. vilken effekt organisationerna och deras verksamhet har på samhället i stort. Enligt MUCF är det främst de interna effekterna som är relevanta att mäta när det kommer till organisationsbidrag, dvs. om stödet skapar förutsättningar för organisationen att bedriva dess kärnverksamhet.

För att möjliggöra en konkret utvärdering kan det finnas anledning att ta fram givna mått och indikationer. När det gäller organisationsbidrag kan de mätas utifrån organisationens förutsättningar att bedriva sin verksamhet, t.ex. genom att mäta tillgång till lokaler, personal eller andra resurser. Ofta är det nödvändigt att förlita sig på organisationens egna uppskattningar och utvärderingar.

MUCF utvärderar med jämna mellanrum de sex olika organisationsbidrag som myndigheten fördelar och i utvärderingarna bedöms vilken typ av verksamhet som bidragen går till, vilken omfattning som organisationen bedrivit verksamhet samt bidragets generella betydelse för organisationerna och deras verksamhet (MUCF 2013).

9.3.2 Svårigheterna med att utvärdera trossamfundsstödet

Möjligheterna att utvärdera det nuvarande trossamfundsstödet effekter för berörda trossamfund och samhället i stort är av de anledningar som nämnts ovan begränsade. Det statliga bidraget ges huvudsakligen som ett organisationsbidrag och det nuvarande målet för stödet är inte resultatinriktat utan det anges endast att stödet ska bidra till att skapa förutsättningar för trossamfunden att bedriva en aktiv och långsiktigt inriktad religiös verksamhet i form av gudstjänst, själavård, undervisning och omsorg. Det finns alltså ingen förväntan om att stödet i sig ska resultera i någon annan

effekt än att trossamfunden ska ha förutsättningar att bedriva sin kärnverksamhet.

Av SST:s årsredovisning framgår också att regeringen konstaterat att organisationsbidraget inte passar för resultatstyrning, vilket innebär att en utvärdering av organisationsbidraget bör göras i särskild ordning. Trossamfunden är skyldiga att lämna in en årsredovisning till SST samt redovisa att 90 procent av organisationsbidraget har fördelats till församlingarna. SST besöker också trossamfund och församlingar för att kontrollera att registret över deltagare är korrekt och för att samtala om verksamheten, men i övrigt gör myndigheten inte en utvärdering av hur bidraget har använts. Stödet är uppbyggt på detta sätt för att försäkra trossamfundens självständighet och oberoende. De verksamhetsbidrag och projektbidrag som SST fördelar är däremot enklare att utvärdera och det går att följa upp om bidragen har använts enligt deras ändamål.

Regeringen bedömde i propositionen *En politik för det civila samhället*, vilket nämnts ovan, att det är tillräckligt att med längre intervall genomföra utvärderingar av ett organisationsbidrag i förhållande till dess övergripande syfte. En utvärdering av trossamfundsstödet bör därför göras med utgångspunkt i de motiv till stödet som nämns i förarbetena. Det huvudsakliga motivet för staten att ge stöd till trossamfunden är att de generellt sett kan anses vara samhällsnyttiga organisationer som medverkar i den normbildningsprocess som upprätthåller och stärker de grundläggande värderingar som vårt samhälle vilar på (prop. 1998/99:124 s. 61). Därutöver framgår det av förarbetena att trossamfunden har flera samhällsnyttiga funktioner som utgör skäl för statligt stöd. Trossamfunden kan bl.a. tillfredsställa människors behov av andligt stöd, särskilt vid stora samhällsförändringar, katastrofer eller olyckor och de kan hjälpa personer som nyligen invandrat till Sverige att finna trygghet och etablering. Ett ytterligare motiv som nämns är att stödet skapar likställighet mellan Svenska kyrkan och övriga trossamfund och främjar religiösa minoriteters möjligheter att behålla och utveckla ett eget samfundsliv.

Det är möjligt att utvärdera stödet utifrån de övergripande motiven som nämns i förarbetena. Det gäller i synnerhet frågan om stödet bidrar till att trossamfunden upprätthåller och stärker de grundläggande värderingar som vårt samhälle vilar på, vilket även är ett krav för stödet. Däremot finns det inte några krav på att trossam-

funden ska använda stödet till att bedriva olika sociala eller demokratifrämjande verksamheter och därför kan det i dessa avseenden inte vara en fråga om en formell uppföljning av hur stödet har använts och vilken effekt det har haft, utan enbart en övergripande utvärdering.

9.3.3 Hur har utvärderingen av trossamfundsstödet gått till?

Utredningens uppdrag är att analysera stödets effekter för både trossamfundens verksamhet och samhället i stort. Utvärderingen ska med andra ord omfatta både interna och externa effekter. För att utvärdera stödets effekter har utredningen intervjuat ett flertal företrädare för de stödberättigade trossamfunden. Utredningen har också träffat företrädare för trossamfunden i samband med möten som SST arrangerat. Intervjuer har vidare gjorts med företrädare för de teologiska högskolorna, personer verksamma inom den andliga vården samt ett antal ideella föreningar inom det religiösa civilsamhället. En bredare informationsinhämtning har gjorts genom aktuell litteratur, forskning och rapporter. Utredningen har också utvärderat trossamfundens årsrapporter och annat material som SST har tillgängligt.

Därutöver har utredningen genomfört två enkäter. Den första enkäten skickades ut till samtliga 43 bidragsberättigade trossamfund och hade en svarsfrekvens på 74 procent.⁴ Den andra enkäten skickades ut till 580 församlingar anslutna till något bidragsberättigat trossamfund och den hade en svarsfrekvens på 40 procent. Det var en betydande övervikt av frikyrkliga församlingar som deltog.⁵

I enkäterna har frågor ställts om hur stödet har använts och hur beroende trossamfunden är av stödet i förhållande till andra inkomstkällor. Frågor har även ställts om verksamheten i sig och hur trossamfunden förhåller sig till det s.k. demokratikriteriet. Enkäterna har innehållit ett flertal öppna frågor och därigenom har de gett möjligheter för trossamfund och församlingar att framföra sina

⁴ Det var 32 av 43 trossamfund som svarade. Det var 11 av 17 ortodoxa samfund som svarade, 5 av 7 muslimska, 7 av 7 frikyrkor och 9 av de övriga 12. Svarsfrekvensen var således lägst hos de ortodoxa trossamfunden. Vilka de 43 samfunden är framgår av bilaga 3.

⁵ Det var 237 av 580 församlingar som svarade. Av de församlingar som svarade var 125 inom frikyrkorna, 48 muslimska, 23 ortodoxa, 22 katolska och 19 övriga.

intressen och åsikter i olika frågor till utredningen. Utredningen är medveten om att det finns ett metodologiskt problem med att trossamfunden uppmanas att värdera betydelsen av stödet för en utredning som utreder just stödets utformning. Detta tillsammans med den låga svarsfrekvensen i församlingsenkäten gör att utvärderingen av stödet inte uteslutande kan grundas på enkätresultaten. Jämförelser har gjorts med årsrapporter, intervjuer och annat material. En ytterligare enkät med religiösa föreningar genomfördes av MUCF under 2015 och presenteras i rapporten *Villkor för ideella föreningar och trossamfund*. Denna rapport och utredningens enkäter ger en likartad bild av trossamfundens ekonomiska situation och verksamhet, men det är oklart om de religiösa föreningar som svarade på MUCF:s enkät tillhörde de bidragsberättigade trossamfundet eller om de överhuvudtaget tog emot något statligt trossamfundsstöd. Denna undersökning är därför inte tillförlitlig för vår utredning.

9.4 Stödets betydelse för trossamfunden och deras församlingar

9.4.1 Trossamfundens ekonomi

Trossamfundens ekonomi ser mycket olika ut beroende på deras storlek och tradition. Därför har stödet olika betydelse för trossamfundet och deras verksamhet. Det är av flera anledningar mycket svårt att jämföra trossamfundens ekonomi och göra en allmän bedömning av stödets påverkan. För det första är trossamfundet organiserade på olika sätt och det är därför också stora skillnader avseende hur trossamfundet redovisar sin ekonomi. Några trossamfund redovisar enbart den centrala administrationens ekonomi medan församlingarna utgör separata organisationer. Vissa trossamfund har vidare en välutvecklad organisation med en central förvaltning, medan andra är lösa sammanslutningar av församlingar och föreningar med en mycket liten central administration.

Därutöver omfattar verksamheten i vissa trossamfund bistånds- och hjälpverksamheter med relativt omfattande ekonomisk omsättning. Flera äldre frikyrkor såsom Pingst – fria församlingar i samverkan (Pingst), Frälsningsarmén och Equmeniakyrkan har t.ex. en stor social verksamhet som inbegriper secondhand-försäljning, bi-

stånd, HVB-hem m.m. Omsättningen inom t.ex. Frälsningsarmén, Eumeniakyrkan och Evangeliska frikyrkan utgörs till stor del av sådana verksamheter. Inom Pingst bedrivs sådana verksamheter, liksom inom Pingst ung, som separata organisationer med egen budget. Inom Romersk-katolska kyrkan finns på samma sätt flera olika former av mer eller mindre självständiga verksamheter som är organiserade som egna juridiska personer, såsom kyrkans skolor, utbildningsanstalter, ordnar och kongregationer. Detta gäller även för Judiska centralrådet inom vilket det finns flera självständiga verksamheter som har en ekonomi som inte omfattas av trossamfundets.

Det går dock generellt sett att göra en uppdelning mellan tre olika kategorier av trossamfund. Den första kategorin utgörs av de stora historiskt etablerade trossamfunden som har verkat i Sverige en längre tid. Bland dessa är de större historiskt etablerade frikyrkorna framträdande såsom Eumeniakyrkan, Frälsningsarmén, Evangeliska frikyrkan, Pingst, Evangeliska fosterlandsstiftelsen (EFS) och Svenska alliansmissionen, men också Romersk-katolska kyrkan.

Dessa trossamfund har ett stort antal medlemmar, en relativt omfattande verksamhet och en välutvecklad central administration. Eumeniakyrkan, Evangeliska frikyrkan, Pingst och Romersk-katolska kyrkan omsätter mellan 142 och 258 miljoner kronor om året. Dessa trossamfund har minst hundra personer anställda. Frälsningsarmén har störst omsättning, 773 miljoner kronor, och nära 1 000 anställda. Församlingarna inom de historiskt etablerade trossamfunden äger också i stor utsträckning sina egna lokaler och därför är deras största utgiftsposter personalkostnader och verksamhetskostnader. De har dock kostnader för underhåll av befintliga lokaler och flera kyrkor har ett antikvariskt värde som kräver särskilt underhåll. Till skillnad från Svenska kyrkan får de som regel inte någon ersättning för detta.

Den andra kategorin är de trossamfund som är relativt nyetablerade i Sverige, de som tidigare kallades invandrarsamfunden, men som har ett stort antal medlemmar. I denna kategori finns de flesta av de muslimska samfunden, de två syrisk-ortodoxa samfunden och de grekiska och serbiska ortodoxa samfunden. Dessa trossamfund har en mer begränsad ekonomisk omsättning på cirka 3 till 10 miljoner kronor, även om de engagerar ett relativt stort antal betjänade. Anledningen till detta är främst att de inte som frikyrkorna bedriver en omfattande biståndsverksamhet och dessutom redovisas försam-

lingarnas ekonomi ofta separat. Ett undantag är Syrisk-ortodoxa ärkestiftet som finansieras genom att medlemmarna i stor utsträckning använder avgiftshjälpen och därför har samfundet en mer omfattande ekonomi. På central nivå har dessa trossamfund i regel färre än två anställda och inte en lika väletablerad organisation som trossamfunden i den första kategorin. De muslimska trossamfunden är mer av lösa sammanslutningar av församlingar och den centrala administrationen har sällan en betydande roll för att organisera församlingarnas verksamhet. Verksamheten i den centrala administrationen och i de lokala församlingarna bedrivs främst genom ideellt arbete. Många församlingar hyr lokaler och generellt sett utgör lokalkostnaderna en stor del av utgifterna. På församlingsnivå är dock inte bilden entydig eftersom det skiljer sig beroende på antalet betjänade.

Den sista kategorin är de mindre trossamfunden som har runt 10 000 medlemmar eller färre. Några av dessa har funnits en längre tid, däribland Judiska centralrådet och de nordiska kyrkorna, medan andra är nyetablerade. De flesta av dessa trossamfund har en omsättning på under en miljon kronor och har ingen anställd personal på central nivå. Det är dock en viss skillnad i ekonomi, organisering och antal anställda mellan de yngre och äldre samfunden inom kategorin.

9.4.2 Organisationsbidragets betydelse

Organisationsbidragets betydelse varierar mellan olika trossamfund. För de historiskt etablerade stora trossamfunden, såsom Equesterkyrkan, Frälsningsarmén, Pingst och Romersk-katolska kyrkan, är organisationsbidraget av ringa betydelse. Detta framgår både av utredningens enkät till trossamfunden och deras årsberättelser. Som nämnts ovan bedriver frikyrkorna en omfattande social verksamhet och den finansieras främst genom gåvor, kollekt, försäljning eller bidrag från t.ex. SIDA. Romersk-katolska kyrkan tar inte emot något omfattande statligt bidrag annat än trossamfundsstödet och kyrkan finansieras främst genom medlemsavgifter som betalas in via Skatteverket.

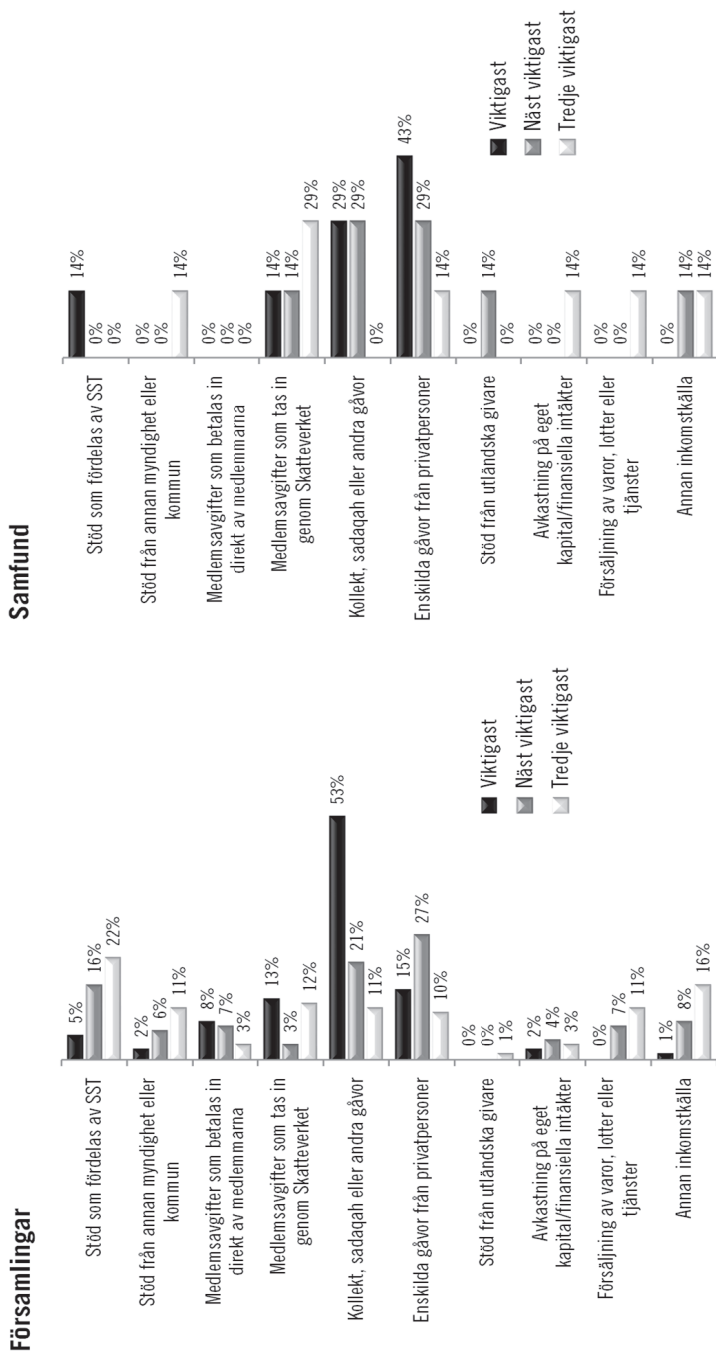
Av utredningens enkät till församlingarna framgår att organisationsbidraget inte heller är en särskilt viktig inkomstkälla på för-

samlingsnivå inom de historiskt etablerade stora trossamfunden, men har betydelse för ett antal mindre församlingar. Det är flera församlingar som i enkäten uppger att bidraget har gjort det möjligt för församlingen att ha en pastor eller annan personal anställd. På grund av den bristande svarsfrekvensen är det dock svårt att generellt uttala sig om organisationsbidragets betydelse för församlingarna. Några av församlingarna som svarat på utredningens enkät tar inte heller emot något stöd från SST. Inom frikyrkorna fördelas organisationsbidraget till ett urval av församlingar, oftast genom ett ansökningsförfarande inom trossamfunden. Inom Equmeniakyrkan fick färre än var tionde församling ta emot bidrag under 2016, medan det inom Pingst, Evangeliska frikyrkan och Frälsningsarmén var mellan var femte till var tredje församling som tog emot bidrag. Inom de flesta andra trossamfund fördelas stödet jämnt till alla församlingar efter antal medlemmar. Storleken på stödet varierar därför och för vissa församlingar kan stödet vara av stor betydelse.

De yngre stora trossamfunden, t.ex. de muslimska och ortodoxa samfunden, är mer beroende av organisationsbidraget än de stora historiskt etablerade frikyrkorna och Romersk-katolska kyrkan, men även för dessa är den främsta inkomstkällan gåvor eller medlemsavgifter. Det gäller i synnerhet på församlingsnivå där organisationsbidraget är ett komplement till bidrag och gåvor som ges direkt av medlemmarna. För ett flertal av de mindre trossamfunden är emellertid organisationsbidraget av avgörande betydelse. Sammantaget är organisationsbidraget den främsta inkomstkällan för 28 procent av trossamfunden och för 68 procent är detta bidrag en av de tre viktigaste inkomstkällorna.

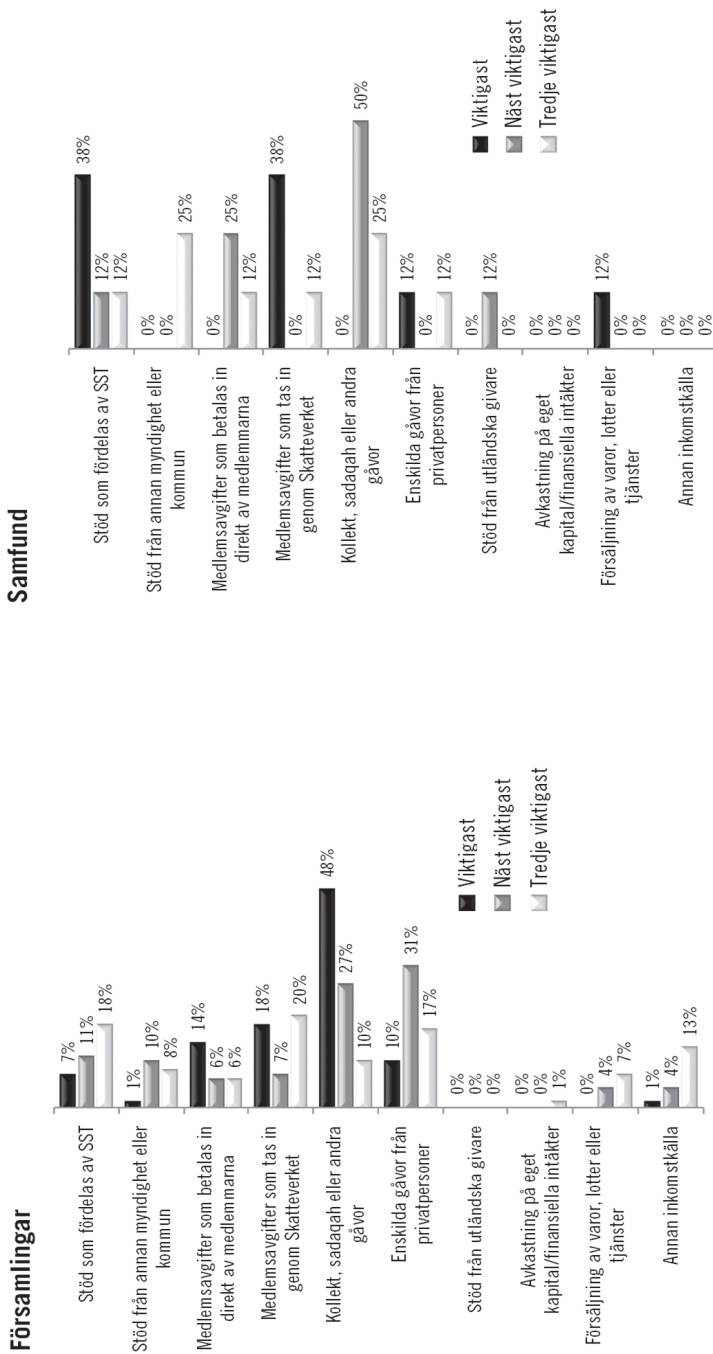
Det finns inget som tyder på att några andra offentliga bidrag, t.ex. från kommuner, har någon betydande påverkan på trossamfundens eller enskilda församlingars ekonomi. Betydelsen av sådana bidrag har troligtvis minskat eftersom flera kommuner har dragit in sitt stöd till trossamfund.

Tabell 9.1 De viktigaste inkomstkällorna för historiskt etablerade stora trossamfund och deras församlingar



Källa: Utredningens enkät. Bas: 147 församlingar och 7 samfund.

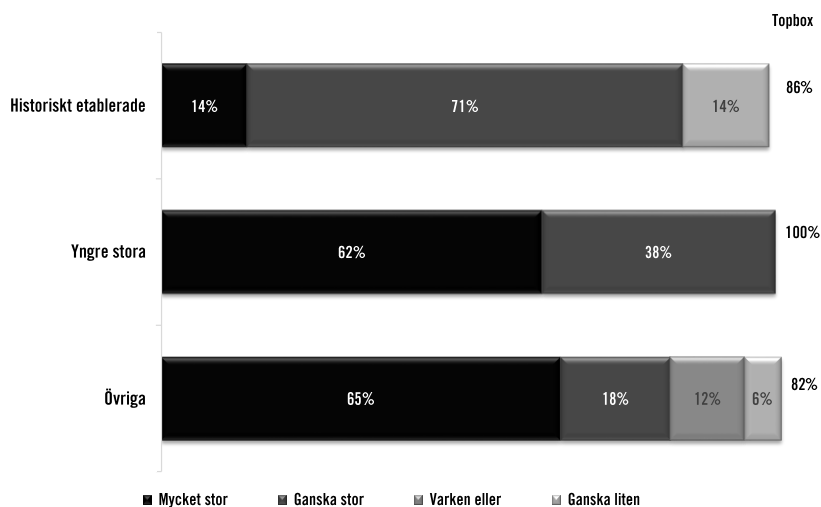
Tabell 9.2 De viktigaste inkomstkällorna för yngre stora trossamfund



Källa: Utredningens enkät. Bas: 71 församlingar och 8 samfund.

Figur 9.1 Organisationsbidragets betydelse för trossamfund

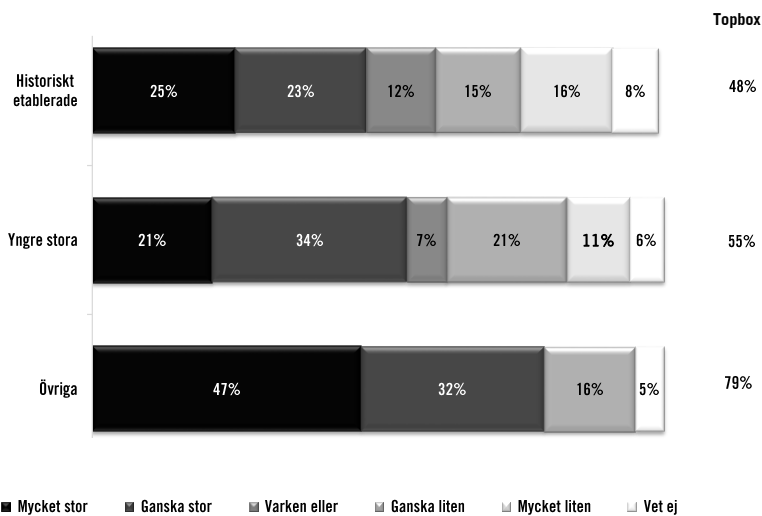
Hur stor betydelse bedömer ni att organisationsbidraget har för församlingens kärnverksamhet?



Källa: Utredningens enkät. Bas: 7 historiskt etablerade stora, 8 yngre stora och 17 övriga trossamfund.

Figur 9.2 Organisationsbidragets betydelse för församlingar

Hur stor betydelse bedömer ni att organisationsbidraget har för samfundets kärnverksamhet?



Källa: Utredningens enkät. Bas: 147 historiskt etablerade stora, 71 yngre stora och 19 övriga församlingar.

På en fråga om organisationsbidragets betydelse för trossamfundens kärnverksamhet, dvs. att anordna gudstjänst, själavård, undervisning, omsorg eller annan religiös verksamhet, svarade hela 87 procent av alla trossamfunden att bidraget har mycket eller ganska stor betydelse, vilket framgår av figur 9.1. Av figur 9.2. framgår att församlingarna sätter generellt sett mindre vikt vid stödet. Det är färre än hälften av församlingarna inom de historiskt etablerade stora trossamfunden och runt hälften av församlingarna inom de yngre stora trossamfunden som anser att stödet har en stor eller ganska stor betydelse. Det är främst församlingar inom de mindre trossamfunden som uttrycker att stödet har stor betydelse.

MUCF:s enkät bekräftar i stora drag den bild som utredningens enkäter visar, men visar samtidigt att statliga bidrag spelar en något mer marginell betydelse än vad som framkommer av utredningens enkäter. Två av tre av de religiösa föreningarna i MUCF:s enkät svarade att gåvor från enskilda är den största inkomstkällan, medan runt var tredje angav att bidrag från stat eller kommun är en av de tre viktigaste inkomstkällorna. Några församlingar tar del av ett kommunalt föreningsstöd, men generellt sett är bidrag som fördelas på kommunal nivå begränsade och det är flera kommuner som inte fördelar något stöd till trossamfund överhuvudtaget. I MUCF:s enkät uppgav tre av fyra religiösa föreningar att de inte alls eller i liten utsträckning var beroende av offentliga medel för att bedriva sin kärnverksamhet. Knappt 15 procent svarade att de var beroende av offentliga medel i någon utsträckning. Det är dock inte alla församlingar och föreningar som deltog i MUCF:s enkät som tar emot statliga bidrag och därför är enkätens resultat inte helt relevant i detta sammanhang.

9.4.3 Den statliga avgiftshjälpens betydelse

Av enkätundersökningarna liksom av årsberättelser framgår att den huvudsakliga inkomstkällan för flera trossamfund är medlemsavgifter som tas in via Skatteverket. Det gäller t.ex. för Romersk-katolska kyrkan, Bosniakiska islamiska samfundet, Islamiska kulturcenterunionen Sverige (IKUS) och det Syrisk-ortodoxa patriarkatets ställföreträdarskap. Några trossamfund har nyligen börjat använda avgiftshjälp, däribland Förenade islamiska föreningar i Sverige, Sveriges muslimska

förbund och Islamiska shiasamfunden i Sverige, och därför kan dess betydelse för dessa trossamfund öka framöver.

Det är enbart inom Romersk-katolska kyrkan, Syrisk-ortodoxa patriarkatets ställföreträdarskap, Bosniakiska islamiska samfundet och IKUS som en majoritet av medlemmarna betalar via Skatteverket. I övriga samfund som använder avgiftshjälpen betalar var fjärde medlem eller färre avgiften på detta sätt. Inom frikyrkorna finns en tradition av att ge kollekt eller direkta bidrag till församlingarna och det är därför få medlemmar som betalar sin medlemsavgift genom avgiftshjälpen. Följaktligen är avgiftshjälpen av mindre betydelse för dessa trossamfunds ekonomi. Dessutom är en del av medlemmarna också medlemmar i Svenska kyrkan.

Judiska centralrådet använder inte avgiftshjälpen eftersom det skulle kunna innebära att ett officiellt register av medlemmarna i de judiska församlingarna blir upprättat, men samfundet tar ändå ut avgifter genom att låta medlemmarna betala en procent av sin inkomst. Inom trossamfund som nyligen börjat att använda avgiftshjälp har medlemmarna ännu inte någon vana av detta, vilket kan bidra till att färre betalar sin medlemsavgift via Skatteverket. Dessutom är medlemmarna inte alltid bundna till enbart ett trossamfund utan deltar i aktiviteter inom olika samfund och ger hellre gåvor direkt till dessa.

Avgiftshjälpen ger trossamfunden generellt sett en stabilare inkomstkälla och gör det enklare för samfunden och församlingarna att t.ex. ta banklån vid byggnation eller köp av lokaler. Det finns inga krav på hur de medel som tas in med avgiftshjälpen ska fördelas inom trossamfundet, vilket kan ha betydelse för samfundets förmåga att bygga upp en central administration. Dessutom bidrar hjälpen till, vilket även några samfundsföreträdare fört fram, att ekonomin inom trossamfunden blir formell genom att den begränsar möjligheterna för pengar från en informell ekonomi att komma in till samfunden och att samfunden hamnar i beroendeställning till enskilda bidragsgivare.

Trossamfunden bestämmer själva hur hög avgiften ska vara och den enskilde medlemmen måste samtycka till att medlemsavgiften betalas in via avgiftshjälpen. För Romersk-katolska kyrkans medlemmar finns det ett krav på att betala sin medlemsavgift via avgiftshjälp. De flesta trossamfund har i dag en avgift på omkring en procent, vilket även är den genomsnittliga avgiften inom Svenska kyrkan.

Tabell 9.3 Avgift i procent och totalintäkt avseende medlemsavgifter via statlig avgiftshjälp

Trossamfund	Avgiften i procent	Antal betalande	Andel av medlemmarna som betalar ¹	Intäkter 2017
Romersk-katolska kyrkan	1	86 000	76	204 081 521
Svenska allians-missionen	1	2 400	18	7 625 109
Evangeliska frikyrkan	1	4 100	14	12 191 707
Frälsningsarmén	1	1 200	26	2 616 934
Pingst – fria församlingar i samverkan	1	7 300	9	20 576 536
Syrisk-ortodoxa patr. ställföreträdarskap	1	12 600	60 ²	19 747 761
Bosniakiska islamiska samfundet	0,7	9 200	84	12 315 424
Syrisk-ortodoxa ärkestiftet	1	4 100	25	8 197 684
Ungerska protestantiska kyrkan	1	200	4	479 125
Equmeniakyrkan	1	15 700	24	46 446 379
Islamiska kulturcenter-unionen i Sverige	1	5 200	72	9 846 907
Förenade islamiska föreningar i Sverige	0,7	3 400	22	3 405 708
Sveriges muslimska förbund	0,5	3 000	13	2 558 453

Källa: Skatteverket.¹ Uträknat i procent utifrån antalet medlemmar år 2015. Anledningen till att inte alla medlemmar betalar i t.ex. Romersk-katolska kyrkan beror på att vissa medlemmar inte har en inkomst eller är minderåriga.² Uppskattad uppgift.

9.4.4 Verksamhetsbidragets betydelse

Stödet till teologisk utbildning

En del av verksamhetsbidraget går till teologiska utbildningar. Det är i dag tre högskolor och ett seminarium som är bidragsberättigade, vilka beskrivs närmare i kapitel 8. Det rör sig om skolor som är en del av något trossamfund eller som har ett trossamfund som huvudman. Detta verksamhetsbidrag fördelas som ett stöd för studier som enligt SST:s tillämpningsföreskrifter ska leda fram till tjänst som pastor, präst eller motsvarande. De bidragsberättigade högskolorna

är alla statligt godkända teologiska utbildningar med examensrätt och finansieras i huvudsak genom de medel som fördelas för icke-konfessionell utbildning och forskning. Studenterna antas i regel genom trossamfunden. Enligt högskolorna täcker bidraget från SST en del av kostnaderna för de konfessionella inslagen i utbildningen. Resterande del finansieras av trossamfunden själva.

Den konfessionella utbildningen handlar bl.a. om praktiska inslag, vilket utredningen redogör för i kapitel 8, såsom att hålla gudstjänst och förrätta ceremonier samt församlingspedagogik, liksom andra yrkesinriktade element fokuserade på tro och identitet. Den konfessionella delen utgör således ett inslag i en i övrigt icke-konfessionell teologisk utbildning som också innehåller kurser om t.ex. religionshistoria, mänskliga rättigheter och religionspsykologi.

Det är för närvarande enbart Eumeniakyrkan, Evangeliska frikyrkan, Romersk-katolska kyrkan, Evangeliska fosterlandsstiftelsen, Pingst och Svenska alliansmissionen som har ett huvudmannaskap i bidragsberättigade utbildningsinstitutioner i Sverige. Genom att ett samarbete mellan Sankt Ignatios folkhögskola och Teologiska högskolan Stockholm kan en östkyrklig teologisk utbildning för de ortodoxa kyrkornas präster etableras framöver. Under 2016 bidrog SST med ett stöd på 200 000 kronor för att komma i gång med utbildningen för de ortodoxa prästkandidaterna. De övriga trossamfunden har inte etablerat några utbildningsinstitutioner i Sverige och tar därför inte del av verksamhetsbidraget.

Såsom utredningen redogör för i kapitel 8 är det flera företrädare för trossamfunden som har framhållit värdet av att de religiösa företrädarna är utbildade i Sverige. Det ger dem bättre förståelse för de svenska samhällsförhållandena och bättre förutsättningar att verka i det svenska samhället och möta personer som söker sig till trossamfunden.

Stödet till den andliga vården

Det statliga bidraget till den andliga vården inom sjukvården är riktat till tjänster med en bred målgrupp och är inte ämnat för den enskilda lokala församlingens medlemsvård i händelse av sjukdom m.m. Bidraget finansierar en del av lönekostnaderna och andra utlägg för de bidragsberättigade trossamfund som är verksamma inom

den andliga vården. Vissa landsting ger även ett bidrag till trossamfund för att bedriva andlig vård på sjukhusen.

Den andliga vården finns på 70 platser i Sverige och engagerar nära 270 verksamma personer. Av dessa verkar 213 inom Svenska kyrkan, 45 inom frikyrkorna, 4 inom katolska kyrkan och 7 inom de ortodoxa och österländska kyrkorna. Det finns 3 sjukhusimamer med halvtidstjänster och ytterligare 8 företrädare för muslimska trossamfund som är koordinatörer och som kan kontakta andliga företrädare vid behov. Sveriges buddhistiska samarbetsråd har två verksamma koordinatörer, medan det finns kontaktuppgifter på sjukhusen till de judiska församlingarna och ibland till icke bidragsberättigade trossamfund.

Utredningen har i avsnitt 6.2.1 redogjort för den andliga vården och dess betydelse för både patienter som drabbats av någon sjukdom eller olycka liksom för anhöriga och sjukvårdspersonal. Stödet har stor betydelse för att andlig vård ska kunna erbjudas till patienter med olika religiös bakgrund och bidrar dessutom till en mångkulturell och mångreligiös kompetens inom vården. Däremot har flera trossamfund i utredningens intervjuer fört fram att de anser att de med befintliga resurser har svårt att bemöta den efterfrågan av andlig vård som finns. Det gäller i synnerhet för de samfund som har få anställda religiösa funktionärer, såsom de ortodoxa och muslimska samfunden.

9.4.5 Projektbidragens betydelse

Lokalbidraget

Lokalbidraget fördelas som ett investeringsbidrag för att anskaffa lokaler genom nybyggnad eller köp och för ombyggnad eller genomgripande upprustning av en församlings lokaler. Enligt SST:s föreskrifter betalas minst 50 000 kronor ut i bidrag och högst 1 miljon. Bidraget får högst täcka 30 procent av de kostnader som SST bedömer vara skäliga för åtgärderna. Lokalbidrag fördelas också för anpassning av lokaler till personer med funktionsnedsättning. För sådant bidrag gäller ingen minimikostnad, men bidraget får inte vara högre än 200 000 kronor.

Lokalbidraget ansöks av församlingar inom de bidragsberättigade trossamfunden. Den centrala administrationen inom vissa trossamfund hjälper församlingarna att söka eller koordinera ansökningarna.

Enligt SST är det ett stort söktryck på lokalbidraget och för 2017 inkom ansökningar för 264 miljoner kronor. SST har på uppdrag av regeringen prioriterat ansökningar från nyetablerade trossamfund. De flesta beviljade ansökningar handlar om renoveringar, men i några fall också om utbyggnad av lokaler och i några få fall om förvärv av nya lokaler. Bidrag betalas ut till församlingar som har för avsikt att behålla lokalerna i minst tio år.

Det framgår av kommentarer i utredningens enkät att lokalbidraget har haft betydelse för att hjälpa nya och växande församlingar att etablera sig och skaffa lokaler. Bidraget täcker en liten del av de utgifter som är nödvändiga, men är av betydelse eftersom det ger en trygghet när det kommer till att kombinera olika inkomstkällor. Flera församlingar framhåller också att bidraget för att anpassa lokaler för personer med funktionsnedsättning har haft betydelse.

Säkerhetsbidraget

Som en del av lokalbidraget infördes 2015 ett bidrag till säkerhetshöjande åtgärder i lokaler för religiös verksamhet. Det kan sökas för att t.ex. anskaffa kameror, säkerhetsglas, glasförstärkning, dörrförstärkning eller infartshinder. Församlingar ska själva sammanställa en hotbilds- och riskanalys. Bidraget utgår vid ett första tillfälle till maximalt 400 000 kronor och därefter kan församlingar ansöka om 200 000 kronor per år.

Efterfrågan av säkerhetsbidraget varierar för samfunden beroende på deras utsatthet. Det ges i första hand för investeringar i säkerhetshöjande åtgärder såsom inköp av kameror och säkerhetsdörrar. I ansökan till SST ska församlingen ange den hotbild som den ser och om den har blivit utsatt. Det är ett stort antal av församlingarna som i sina ansökningar uppger att de utsatts för inbrott och den hotbild som beskrivs bygger ofta på en oro med anledning av t.ex. ökad aktivitet från ungdomsgång, islamistiska extremister eller högerextrema grupper.

Hot, trakasserier och angrepp mot trossamfunden och deras lokaler är vanligt förekommande och mot den bakgrunden efterfrågar flera trossamfund stöd till säkerhetshöjande åtgärder. I utredningens församlingsenkät ställdes en fråga om församlingen hade blivit utsatt för hot eller trakasserier, liksom en följdfråga om vilken

form av trakasserier och hot den utsatts för. Enligt enkäten hade 7 procent av församlingarna utsatts flera gånger och 35 procent någon gång. Av de tre svarande judiska församlingarna hade en utsatts flera gånger och två uppgav att de aldrig utsatts. Av de muslimska församlingarna hade 8 procent blivit utsatta flera gånger, medan 42 procent hade utsatts någon gång. Resultaten samstämmer med en enkät som Islamiska samarbetsrådet gjorde 2014 med sina församlingar enligt vilken 44,5 procent angav att de mottagit något slags hot (SST 2014). Enligt utredningens enkät var det drygt var tredje församling inom de övriga samfundsfamiljerna som utsatts någon gång.

Av de 103 incidenter som angivits i utredningens enkät var nästan hälften (49 st.) trakasserier i form av hot som framförts verbalt, i mejl eller i telefonsamtal av personer utanför församlingen. Var fjärde angrepp (23 st.) var i form av skadegörelse (12 klotter, 10 inbrott och 5 brand- eller bombattentat). Ett fåtal församlingar hade fått sin hemsida hackad. Det går inte att se att något trossamfund var mer utsatt än något annat för en viss typ av trakasserier. Några församlingar uppgav att angreppen var utförda med främlingsfientliga motiv, medan andra uppgav att det ofta rörde sig om hot mot muslimer som konverterat till kristendom eller hot från extremistiska islamistgrupper. Det sistnämnda rörde sig om trakasserier riktade mot kristna, judiska eller shiamuslimska församlingar.

Säkerhetsbidraget har främst fördelats till församlingar inom de ortodoxa och muslimska samfunden samt Judiska centralrådet. Församlingar inom Judiska centralrådet tog under 2016 emot mer i säkerhetsbidrag än i organisationsbidrag. Under 2016 beviljades de också stöd för att hyra in säkerhetspersonal vid enstaka tillfällen. Några av trossamfunden har till utredningen framfört klagomål om att de har haft problem med att få tillstånd från länsstyrelserna att sätta upp kameraövervakning trots att de utsatts för angrepp vid ett upprepat antal tillfällen. Utan tillstånd har de inte kunnat sätta upp kameror och därmed har de bidrag som beviljats av SST inte kunnat betalas ut. SST har också genomfört utbildningsinsatser som syftar till att informera om hur ett förebyggande säkerhetsarbete kan bedrivas.

I budgetpropositionen för 2018 har regeringen aviserat att säkerhetsbidraget fortsättningsvis inte kommer att fördelas som en del av stödet till trossamfunden.

Etableringsbidraget

Etableringsbidraget kan sökas av ett trossamfund eller en församling som huvudsakligen betjänar invandrare för att bygga upp en ny central eller lokal verksamhet. Under 2016 betalades etableringsbidrag ut till 45 församlingar och dessa är med något undantag s.k. invandrarförsamlingar, främst sunni- och shiaförsamlingar samt några ortodoxa församlingar. SST har i regleringsbrev fått instruktioner av regeringen att prioritera församlingar som etableras av nyanlända. Bidraget är ett startbidrag och den ansökande måste lämna uppgifter om vilka förutsättningar den har för att bedriva verksamheten. Det gäller t.ex. vilka inkomster och utgifter den har, vem som är målgrupp för verksamheten, hur många personer som den omfattar och hur styrelsen är sammansatt. Etableringsbidraget uppgår till maximalt 30 000 kronor och kan sökas för sammanlagt tre år.

Flera företrädare för trossamfunden har i utredningens enkät framhållit betydelsen av etableringsbidraget eftersom ett statligt stöd ofta har störst betydelse i själva uppstartsfasen. Det har dock funnits invändningar mot att församlingarna först måste bli del av ett av de bidragsberättigade trossamfunden för att kunna få stöd. Det innebär att flera nya församlingar inte kan ta del av stödet och att de bidragsberättigade trossamfunden får ett avgörande inflytande över vilken nystartad religiös verksamhet som kan bli föremål för stöd.

Det särskilda utbildningsbidraget

Det särskilda utbildningsbidraget kan sökas för utbildning och fortbildning av funktionärer i bidragsberättigade trossamfund som saknar egna utbildningsinstitutioner i Sverige. Bidraget betalas ut för kostnader som t.ex. kursavgifter och vissa resekostnader för präster, diakoner, imamer, rabbiner eller andra funktionärer som ska tjänstgöra i Sverige efter utbildningen. Utbildningen ska vara i nivå med motsvarande utbildning vid de teologiska högskolorna/seminarierna i Sverige. Ett särskilt utbildningsstöd kan även beviljas genom att SST anordnar kurser för funktionärer med administrativa eller organisatoriska uppgifter inom ett trossamfund eller en församling.

Under 2016 betalades utbildningsbidrag för 230 000 kronor ut till sammanlagt 23 religiösa funktionärer för utbildning utanför Sverige. De bidrag som betalades ut under 2016 rörde enbart de muslimska församlingarna och avsåg utbildningar i Iran, Turkiet, Frankrike och Norge.

9.4.6 Trossamfundens egna åsikter om trossamfundsstödet och relationerna till Myndigheten för stöd till trossamfund

De trossamfund som deltagit i utredningens enkät är överlag mycket nöjda med hur trossamfundsstödet fördelas. I utredningens enkät har samfundet svarat på en fråga om hur de generellt sett tycker att ansökan, fördelning och återrapportering av det stöd som SST fördelar fungerar. På denna fråga svarade 50 procent att de tycker att det fungerar mycket bra och 40 procent att det fungerar bra. Detta är en bild som också framkommit genom utredningens samtal med olika företrädare för trossamfundet.

I de två enkäterna har trossamfundet och församlingarna getts möjlighet att kommentera vad som fungerat bra alternativt vad som inte fungerat bra. Överlag är kommentarerna mycket positiva. Stödet upplevs som rättvist och transparent. Regler och information om stödet är tydliga och ansökan är lätt att hantera. Utbetalningar sker i tid, vilket underlättar planering av verksamhet. Det finns några få församlingar som anser att återrapporteringen är betungande, men de utgör undantag. Trossamfundet framhåller värdet i att de har förtroende att fördela stödet själva till de församlingar som har behov. Det är också flera samfund som uttrycker att de är mycket nöjda med den hjälp och information de fått från SST.

Det är flera trossamfund som anser att registreringen av aktiva deltagare borde göras enklare. Några förespråkar att SST gör uppskattningar av antalet deltagare vid gudstjänst eller bön eftersom det är en stor del av de regelbundna deltagarna som inte registrerar sig eller som deltar i andra församlingars verksamhet än i de som de är medlemmar i.

Flera samfund menar också att kravet om att de måste fördela 90 procent av stödet till församlingarna borde ändras eftersom samfundet centralt har ett ansvar över flera administrativa uppgifter. Generellt anser flera samfund att stödet borde öka.

9.5 Utredningens bedömning av stödets effekt för trossamfundens kärnverksamhet och för samhället i stort

9.5.1 Stödets sammantagna effekt på den religiösa kärnverksamheten

Utredningens bedömning: Statens stöd till trossamfunden har betydelse för att skapa förutsättningar för trossamfunden att bedriva en aktiv och långsiktigt inriktad religiös verksamhet. Stödet har också betydelse för religionsfriheten i Sverige.

Utredningens bedömning är att statens stöd till trossamfunden har betydelse för att skapa förutsättningar för den religiösa kärnverksamheten som trossamfunden utför. Utan det statliga stödet skulle trossamfunden ha betydligt sämre förutsättningar att anställa personal, köpa, hyra eller underhålla lokaler samt bedriva en verksamhet som bemöter de andliga behov som finns i samhället. Det stöd som fördelas som organisationsbidrag har varierande betydelse för trossamfundens ekonomi och är viktigare för de mindre och de yngre stora trossamfunden, än för de stora historiskt etablerade. De flesta finansierar sin verksamhet genom bidrag och gåvor från de egna medlemmarna.

Den statliga avgiftshjälpen har däremot avgörande betydelse för några trossamfund. Om stödet till trossamfunden minskas eller avvecklas, i synnerhet avgiftshjälpen, skulle trossamfunden behöva hitta annan finansiering och det kan få stora konsekvenser för verksamheten. Det skulle framför allt sätta trossamfunden i sämre ställning i förhållande till Svenska kyrkan. Stödet har därför en principiell betydelse eftersom det ger trossamfunden någorlunda lika förutsättningar att bedriva en religiös verksamhet och bemöta olika andliga behov i samhället. På så sätt bidrar trossamfundsstödet till att försäkra alla människor som vistas i Sverige relativt sett ges lika förutsättningar att utöva sin religion och därmed att åtnjuta sin religionsfrihet. Samtidigt riktar sig stödet enbart till den religiösa verksamhet som bedrivs inom de trossamfund som är stödberättigade och stödet har därmed ingen effekt för de trossamfund och församlingar som av olika skäl inte är stödberättigade.

Verksamhetsbidraget har betydelse för att trossamfunden ska kunna bedriva en andlig vård inom sjukvården och för konfessionell utbildningen av religiösa funktionärer inom de samfund som har etablerat utbildningsinstitutioner. Eftersom de övriga samfund inte kan ta del av detta bidrag har det följaktligen ingen effekt på deras verksamhet. Lokalbidraget och etableringsbidraget spelar en viss roll för att tillmötesgå nyanländas andliga behov genom att bidragen kan hjälpa dem att etablera en församling. Även bidraget för att anpassa lokaler för personer med funktionsnedsättning har haft betydelse för att personer med funktionsnedsättning ska kunna ges möjligheter att utöva sin religion. Bidraget för säkerhets- höjande åtgärder har haft ett värde eftersom det har skapat en förhöjd trygghet för flera trossamfund som är utsatta för hot och trakasserier.

9.5.2 Stödets effekt på samhället i stort och trossamfundens externa verksamhet

Utredningens bedömning: Stödet ger trossamfunden förutsättningar att både bedriva en aktiv religiös verksamhet och att genomföra sociala insatser externt, vilket har betydelse för att ge enskilda personer mening och identitet samt för samhällets gemenskap och välfärd. Stödet bidrar också till en organisering av trossamfundslivet, vilket är en förutsättning för att trossamfund och myndigheter ska kunna samverka och gemensamt bedriva olika sociala verksamheter.

Utredningen ger i kapitel 6 en redogörelse av de verksamheter trossamfunden bedriver för att möta vissa andliga, sociala och kulturella behov, liksom att genomföra olika sociala insatser. Det statliga stödet ger trossamfunden förutsättningar att bedriva en långsiktig och aktiv religiös verksamhet, vilket redogjorts för ovan, och en sådan verksamhet är i sig en förutsättning för att trossamfunden ska kunna bedriva sociala verksamheter såsom insatser för personer i nöd. Dessa verksamheter påverkar samhället i stort. Det är emellertid svårt att påvisa vilket samband stödet i sig har för trossamfundens förmåga och intresse av att bedriva andra verksamheter än den religiösa kärnverksamheten.

Stödet har betydelse för verksamheter som bidrar till att skapa mening och social sammanhållning samt för att bära upp kulturella traditioner

I kapitel 6 beskriver utredningen att trossamfunden har verksamheter som når ut till personer som är aktiva i eller som söker sig till trossamfunden, men också till personer som inte har en direkt relation till något trossamfund. Trossamfundens verksamheter har betydelse för dessa människors välbefinnande och upplevelser av ett meningsfullt liv. I synnerhet gör trossamfunden stora insatser för personer som är i nöd eller som har drabbats av en kris, olycka, sjukdom eller förlust av närstående. Det är ofta i sådana situationer som många människor som annars inte är aktiva i ett trossamfund söker sig till dem. Trossamfundens bemötande av dessa människor kan därför ses som en del av välfärdssamhällets tjänster och det statliga stödet har betydelse för att trossamfunden ska kunna göra sådana insatser.

Vidare kan trossamfundens religiösa gemenskap skapa social samhörighet mellan människor och ge en individ en identitet och en känsla av tillhörighet i samhället, vilket i sig är viktigt för att livet ska upplevas som meningsfullt. De gemenskapsbildande aktiviteterna omfattar inte bara det som uppfattas som religiös kärnverksamhet, såsom gudstjänst, bön, meditation och ritualer, utan även sociala verksamheter för t.ex. ungdomar och äldre såsom körer, musikgrupper, sportverksamhet och samtalsgrupper. Sociala verksamheter i form av bl.a. träffpunkter och besök på äldreboende har i synnerhet ett stort värde för äldre personers välbefinnande. Trossamfunden är också viktiga kulturbärare och särskilt frikyrkorna och de ortodoxa och katolska kyrkorna är viktiga sammanhang för musik- och körlivet, liksom andra kreativa verksamheter. Sammantaget vilar dessa verksamheter i stor utsträckning på trossamfundens möjligheter att bedriva sin religiösa verksamhet och i detta avseende är stödet till trossamfunden av stor betydelse.

Den meningsskapande verksamheten har särskild betydelse för att personer som har en bakgrund i ett annat land än Sverige ska kunna upprätthålla sin kulturella identitet. Det judiska samfundet spelar en särskild roll för att bevara den judiska gruppens status som nationell minoritet i Sverige. Att individer som har kommit till Sverige känner sig trygga i sin egen identitet kan ha betydelse för deras förutsättningar att harmoniskt kunna samexistera med andra

och på så sätt har trossamfunden en roll att spela i det mångkulturella samhället. Samtidigt kan trossamfundens verksamheter konservera kulturella normer, levnadsmönster och föreställningar och därigenom vara ett hinder i skapandet av samhällsgemenskap och integration. Deras verksamheter kan även begränsa enskilda individers utveckling av sin identitet, i synnerhet individer vars levnadsätt eller sexuella läggning står i strid med vissa religiösa dogmer.

Stödets betydelse för trossamfundens sociala verksamheter

Ett socialt arbete för människor i nöd är för många religiösa människor ett sätt att uttrycka sin tro och flera trossamfund ser ett socialt arbete som en del av den religiösa verksamheten. Flera trossamfund bedriver därför ett omfattande socialt arbete riktat till människor som befinner sig i en utsatt situation, t.ex. genom stöd i flyktingmottagandet, integration av nyanlända och hjälp till socialt utsatta grupper. Detta arbete omfattar både organiserade och spontana insatser såsom natthärbäрге, soppkök, utdelning av matkassar och ekonomiska bidrag. Insatserna riktar sig ofta till människor som står långt ifrån samhället och som socialtjänst eller andra delar av myndighetssamhället inte når. Det kan röra sig om asylsökande, flyktingar och utsatta EU-medborgare. Trossamfunden genomför också insatser inom sjukvården, kriminalvården och krisberedskapen. Sammantaget har denna sociala verksamhet stor betydelse för de personer den berör, men även för samhällets gemenskap och välfärd.

Det är svårt att bedöma i vilken utsträckning stödet påverkar trossamfundens förmåga att genomföra dessa sociala insatser. I vissa avseenden är stödet en förutsättning för att verksamheter ska kunna bedrivas på nuvarande nivå. Det gäller i synnerhet den andliga vården inom sjukvården som till stor del finansieras direkt av det statliga stödet. Att det finns ett organiserat trossamfundsliv är också en förutsättning för att berörda myndigheter ska kunna nå fram till och samverka med företrädare för trossamfunden i dessa frågor. Utredningen bedömer att stödet bidrar till att utveckla organisationen inom det religiösa civilsamhället, vilket i sin tur gör det möjligt för trossamfund, ideella organisationer, kommuner och myndigheter att verka gemensamt för att bemöta människor som är i behov av olika former av stöd.

Utredningen har i sin enkät ställt frågor om vilka verksamheter som är viktigast för trossamfunden och av dessa framgår att det inte finns något samband mellan hur aktivt ett samfund är när det kommer till att förmedla hjälp och stöd till nyanlända eller socialt utsatta och hur beroende det är av organisationsbidrag. De trossamfund som har en tradition av att bedriva sociala insatser, däribland flera frikyrkor, har skapat en insamlingsverksamhet och finansierar därigenom detta arbete. Andra samfund är aktiva eftersom det har kommit flyktingar till Sverige med samma religiösa bakgrund. Detta är verksamheter som görs oavsett om trossamfunden får ta del av ett statligt stöd eller inte, men stödet skapar vissa grundförutsättningar för de sociala insatserna såsom tillgång till lokaler och personal. På så sätt går det att påstå att trossamfundsstödet har en effekt för att stimulera trossamfundens sociala insatser.

9.5.3 Stödets effekt på demokratin och demokratiska värderingar

Utredningens bedömning: Stödet kan stimulera den demokratiska uppbyggnaden av trossamfunden genom att det bidrar till att trossamfunden organiserar sig i enlighet med en formell föreningstradition. Vidare kan stödet bidra till att stärka grundläggande demokratiska värderingar i samhället genom att trossamfunden måste förhålla sig till gällande demokratikriterium.

I kapitel 7 ger utredningen en övergripande redogörelse för trossamfundens påverkan på den demokratiska delaktigheten och på demokratiska värderingar samt deras roll i att möta antidemokratiska värderingar och våldsbejakande extremism. Utredningens analys visar att trossamfunden kan ha betydelse för demokratin. Stödet bidrar först och främst till att människor kan åtnjuta sin religionsfrihet, vilket redogörs för ovan, men det kan också ha en viss effekt för att stimulera den demokratiska delaktigheten och stärka grundläggande demokratiska värderingar. Såsom det framgår av tidigare bedömningar är det emellertid svårt att bedöma i vilken utsträckning som stödet i sig har en effekt för demokratin.

Utredningen kan konstatera att stödet bidrar till att flera trossamfund har organiserat sig i enlighet med en formell förenings-

tradition. Församlingar organiserar sig som ideella föreningar för att få rättskapacitet. De har interna val till styrelser, sätter upp föreningsstadgar, håller årsmöten och skriver årsredovisningar. Det är svårt att bedöma i vilken utsträckning olika församlingar verkligen utövar en traditionell föreningsdemokrati, men generellt sett kan stödet anses påverka organiseringen och därmed ge positiva demokrati-effekter, särskilt eftersom flera församlingar organiserar en del av befolkningen som i stor utsträckning saknar föreningserfarenhet. Det finns dock inte ett krav på en demokratisk organisering för att få stöd, men stödet förmår det religiösa civilsamhället till en formell organisering. Detta är av värde för den svenska demokratin.

Utredningen anser vidare att trossamfunden kan bidra till att upprätthålla och stärka de grundläggande värderingar som samhället vilar på. Religion i allmänhet kan utgöra en moralisk kraft i samhället som kan ha betydelse i försvaret mot samhällsuttryck som står i strid med grundläggande människovärden. Religionen kan motivera människor till etiska ställningstaganden för alla människors lika värde och till att göra insatser för andra människors välbefinnande. Det finns också flera exempel på trossamfund som agerar aktivt för att motverka rasism, diskriminering och antidemokratiska tendenser i samhället. Det är emellertid svårt att bedöma i vilken utsträckning som stödet i sig stimulerar trossamfunden till att upprätthålla och stärka grundläggande demokratiska värderingar. Det är inte heller tydligt att trossamfunden i alla avseenden verkligen bidrar till att upprätthålla dessa värderingar. Det finns exempel på att trossamfund agerat på ett sätt som försvagar grundläggande demokratiska värderingar, i synnerhet när det gäller frågor om jämställdhet, HBTQ-rättigheter och enskilda individers möjligheter att åtnjuta sina fri- och rättigheter.

Utredningen anser dock att stödet kan ha en viss normerande effekt eftersom trossamfunden måste förhålla sig till gällande demokratikriterium. Trossamfunden blir tvungna att ha insyn i församlingarnas verksamheter och kan behöva svara på frågor om en församling inte anses uppfylla de villor som gäller. Vissa trossamfund har vidtagit åtgärder för att skydda grundläggande värderingar, t.ex. genom att anta riktlinjer för hur församlingarna bör förhålla sig i centrala värderingsfrågor. Vidare kan ett trossamfund som tar emot statsbidrag ta del av de utbildningar som SST erbjuder. Det gäller bl.a. utbildningar om mänskliga rättigheter och dessa kan bidra till

att stärka samfundens arbete med demokratifrågor. Genom att ta emot stöd blir trossamfunden också en del av ett offentligt sammanhang där det finns förväntningar på trossamfundens agerande och där samtal om bl.a. demokrati och jämställdhet kan föras. Detta kan motivera demokratifrämjande insatser inom trossamfunden.

10 Motiv, mål och stödformer

10.1 Utredningsuppdraget

Enligt kommittédirektivet ska utredningen föreslå ett eller flera mål för statens stöd till trossamfund. Målen bör vara formulerade på ett sätt som är anpassat till den nuvarande och framtida mångfalden av trossamfund i Sverige och till behoven i samhället. Vidare ska målen utformas så att de inte inskränker trossamfundens ställning som självständiga organisationer och de bör avspegla regeringens avsikt att stödet till trossamfunden ska främja demokrati och delaktighet, med respekt för jämställdhet och människors lika värde. I direktivet betonas också vikten av mål som gör det möjligt att följa upp att stödet ger den effekt som lagstiftaren har tänkt sig.

Enligt direktivet ska utredningen också föreslå eventuella förändringar av statens nuvarande stöd till trossamfund i syfte att nå det eller de föreslagna målen. Mål och stödsystemet ska utformas så konfessionsneutralt som möjligt. Med anledning av tilläggsdirektiv om utbildningsfrågor när det gäller trossamfundens församlingsföreträdare har utredningen även särskilt sett över det verksamhetsbidrag som fördelas till teologiska utbildningar.

10.2 Motiv till och målsättning med det statliga stödet till trossamfund

10.2.1 Om krav på ett övergripande motiv och mål vid bidragsgivning

Regering och riksdag har vid flera tillfällen betonat vikten av att statsfinansierad verksamhet och statsbidrag ska resultatstyras och följas upp. Av budgetlagen (2011:203) framgår att regeringen i budgetpropositionen ska lämna en redovisning av de resultat som uppnåtts i

verksamheten i förhållande till de av riksdagen beslutade målen. Kravet ska ses mot bakgrund av vikten av att säkerställa att skattemedel går till de verksamheter som de är avsedda för och att de ger önskvärd effekt. Som nämndes i kapitel 9 framgår det av propositionen *En politik för det civila samhället* att det för alla bidragsformer bör finnas övergripande syften (prop. 2009/10:55). Genom att ange klara och tydliga motiv till varför bidrag ges blir bidragen tillgängliga för allmänheten. Det blir därigenom också möjligt att utvärdera och ompröva bidragen. Enligt propositionen ska det även finnas mätbara mål för alla bidragsformer, förutom när det gäller organisationsbidraget. Medan det övergripande motivet visar varför staten fördelar ett bidrag handlar målsättningen om vad man vill uppnå med ett bidrag.

Ett problem med mål och resultatstyrning, som lyftes i slutbetänkandet *Rörelser i tiden*, är att det kan finnas en konflikt mellan å ena sidan regeringens önskan om att värna om den ideella sektorns självständighet och oberoende, och å andra sidan regeringens strävan att åstadkomma ökad mål- och resultatstyrning (SOU 2007:66 s. 115). För detaljerade mål skulle kunna innebära att de ideella organisationerna blir utförare av en offentlig verksamhet och att de därmed förlorar sitt oberoende, medan en brist på tydliga mål gör att det inte går att ställa några krav på att de medel som fördelas går till den verksamhet de är avsedda för. För att fastslå principer om samverkan mellan det offentliga och ideella organisationer ingick regeringen, Sveriges Kommuner och Landsting och ett flertal idéburna organisationer inom det sociala området en överenskommelse 2008. Den första principen som behandlades i överenskommelsen var respekten för organisationernas självständighet och oberoende. I propositionen *En politik för det civila samhället* fastslogs detta som en av sex principer för uppföljningen av politiken. Detta innebär bl.a. att organisationerna ska kunna bedriva sin verksamhet utan obefogad kontroll och inblandning samt att den statliga styrningen inte blir alltför omfattande (a. prop. s. 55). Målsättningar för bidrag måste därför utformas med hänsyn till föreningslivets oberoende. Respekten för trossamfundens integritet var också vägledande vid införandet av stödet till trossamfundet.

10.2.2 Motivet till det nuvarande stödet

Som framgår av avsnitt 3.2.1 infördes det statliga bidraget till andra trossamfund än Svenska kyrkan efter att det i ett flertal motioner i riksdagen framförts att frikyrkorna var i ett ekonomiskt underläge gentemot Svenska kyrkan. Höjningar av mervärdesskatten och arbetsgivaravgiften ansågs ha drabbat frikyrkorna hårt. Detta ekonomiska underläge bedömdes vara otillfredsställande ur religionsfrihetssynpunkt. Det stöd som infördes syftade till att förbättra förutsättningarna för de ekonomiskt svaga trossamfunden ”att hålla lokaler samt erbjuda religiös service i form av gudstjänst, själavård och liknande” (bet. KrU 1971:15 s. 2).

Utredningen om kyrkans personal och om samfundstöd, vilken ingick som en del av det omfattande utredningsarbete som följde riksdagens principbeslut om relationsändringen mellan staten och Svenska kyrkan, såg över trossamfundsstödets motiv, mål och villkor (SOU 1997:45). Utredningen kom fram till att stödet hade haft en tydlig effekt på samfundens möjligheter att erbjuda människor religiös service och gemenskap. Samfunden spelade en viktig roll genom att tillfredsställa människors behov av andligt stöd. De hade även en särskilt viktig roll vid stora samhällsförändringar, katastrofer eller olyckor.

Utredningen ansåg vidare att trossamfunden var särskilt betydelsefulla för personer som invandrat till Sverige. För dessa personer kunde samfunden erbjuda gemenskap och vägledning till hur de kan förhålla sig till det nya livet. Utredningen argumenterade också för att samfunden kunde erbjuda ett stöd för människor vid etiska ställningstagande om vad som är rätt eller fel i det egna livet liksom i relationen till andra. På detta sätt kunde trossamfunden bidra till att skapa harmoni och gemenskap i samhället. Dessutom menade utredningen att demokratin vinner på att det finns en mångfald av samfund som är engagerade i samhällsdebatten. Trossamfunden kunde bidra till att medlemmarna ökar sin vilja och förmåga att aktivt ta del i samhällsgemenskapen.

Utredningen ansåg att det arbete som trossamfunden gör sammantagat överensstämde med statens mål för samhällsgemenskapen. Det fanns därför anledning för staten att stödja trossamfunden och utgångspunkten för stödet ansågs vara samhällsnyttan.

Av den efterföljande proposition framgår på samma sätt att det främsta stödmotivet är att trossamfund generellt sett är samhällsnyttiga (prop. 1998/99:124 s. 60 f.). Vidare framgår att ett aktivt samfundsliv har betydelse för att upprätthålla och utveckla de grundläggande värderingar som samhället vilar på och för att stärka vitaliteten i demokratin. Aktiva och vitala trossamfund kan också minska utrymmet för extrema rörelser inom trosområdet. Verksamheten inom trossamfunden kan därutöver bidra till att fylla behov av en grundläggande identitet och kulturell gemenskap. Trossamfunden har i detta avseende betydelse för religiösa minoriteters möjligheter till att behålla och utveckla sin kultur. Samtidigt kan samfunden vara ett stöd för invandrare att integreras i samhället. Ett ytterligare motiv till stödet är enligt propositionen att det bidrar till likställighet mellan Svenska kyrkan och andra trossamfund.

10.2.3 Nuvarande mål för statens stöd

Det nuvarande målet för stödet är att det ska bidra till att skapa förutsättningar för trossamfunden att bedriva en aktiv och långsiktigt inriktad religiös verksamhet i form av gudstjänst, själavård, undervisning och omsorg. Målsättningen följer i stora drag det ursprungliga motivet till stödet som formulerades i samband med stödets tillkomst 1971, dvs. att förbättra förutsättningarna för ekonomiskt svaga trossamfund att hålla lokaler samt erbjuda religiös service i form av gudstjänst, själavård och liknande (bet. KrU 1971:15 s. 2).

Utredningen om kyrkans personal och om samfundstöd föreslog att stöd skulle ges med krav på motprestation. Mål borde därför sättas upp för stödet och målstyrningen skulle förbättras genom att verksamheter som svarar mot särskilda samhällsbehov prioriterades. Utredningen föreslog att en större andel av stödet skulle fördelas i form av ändamålsenliga bidrag. Därutöver skulle stödberättigade trossamfund antingen få ta emot ett basstöd eller få hjälp av Skatteverket att ta in medlemsavgifter, s.k. statlig avgiftshjälp.

Förslagen ogillades dock av trossamfunden. Flera samfund menade i sina remissvar att den föreslagna förskjutningen från ett generellt basstöd till ändamålsenliga bidrag skulle kunna leda till att samfundens kärnverksamhet hotades och därmed församlingarnas möjligheter att bedriva samhällsnyttig verksamhet. Regeringen tillsatte därför

en arbetsgrupp med uppgift att utarbeta nya förslag. Enligt arbetsgruppens förslag, som presenterades i departementspromemorian *Statens stöd till andra trossamfund än Svenska kyrkan* (Ds 1999:12), skulle den huvudsakliga målsättningen för statens stöd även fortsättningsvis vara att ge samfunden förutsättningar att bedriva en aktiv och långsiktig religiös verksamhet.

Regeringen följde arbetsgruppens förslag. I förarbetena anförs vidare att i målet inte bör rymmas en generell ambition av att jämna ut de ekonomiska förutsättningarna mellan trossamfunden genom att särskilt stödja samfund med svag ekonomi. Stödet ska visserligen även i fortsättningen kunna användas för att underlätta för mindre församlingar att bedriva sin verksamhet, men det ska inte vara så stort att det förhindrar en demografisk betingad strukturomvandling, dvs. nedläggningar av församlingar som har för få medlemmar för att verka (a. prop. s. 61 f.).

10.2.4 Trossamfundens åsikter om den nuvarande målsättningen

Den nuvarande målsättningen är utformad utifrån en i huvudsak kristen uppfattning av vad en religiös verksamhet omfattar. Begreppen gudstjänst och själavård är begrepp som är sprungna ur en kristen kontext även om de kan ha en motsvarande innebörd inom andra religiösa traditioner. I lagen (1998:1593) om trossamfund definieras ett trossamfund som en gemenskap för religiös verksamhet, i vilken det ingår att anordna gudstjänst. Enligt förarbetena till lagen ska begreppet gudstjänst förstås i vid bemärkelse så att exempelvis sammankomster för gemensam bön och meditation normalt innefattas (prop. 1997/98:116 s. 20 f.).

Utredningen har i intervjuer med samfundsföreträdare liksom i enkäten till trossamfunden ställt frågor om begreppen ”gudstjänst, själavård, undervisning och omsorg” ger en korrekt beskrivning av den religiösa verksamhet som samfunden bedriver. Det framgår av enkäten att fler än åtta av tio instämmer helt med att målsättningen är en korrekt beskrivning av deras religiösa kärnverksamhet, medan ett fåtal enbart delvis instämmer eller anser att den varken är felaktig eller korrekt. Detta gäller t.ex. för de buddhistiska församlingarna och för några muslimska samfund. Buddhister anordnar inte gudstjänst medan muslimer snarare använder benämningen bön. Själavård anses

inte heller vara en särskilt korrekt beskrivning för buddhister och muslimer. Företrädarna för det judiska samfundet menar också att begreppet själavård inte används inom judendomen, men dess innebörd svarar mot aktiviteter som trossamfundet gör. På vilket sätt och i vilken omfattning trossamfunden bedriver sin religiösa verksamhet skiljer sig också åt, vilket framgår av kapitel 6. Några trossamfund menar dessutom att målsättningen enbart omfattar en del av de aktiviteter som trossamfundet gör och att den inte beskriver verksamheter såsom ungdomsföreningar, internationellt arbete och socialt arbete riktat till t.ex. nyanlända och behövande.

10.3 Förslag till motiv, mål och stödformer för statens stöd till trossamfunden

10.3.1 Religionsfriheten ska vara det huvudsakliga motivet till trossamfundsstöd

Utredningens bedömning: Religionsfriheten ska ses som det huvudsakliga motivet till varför staten ger ett stöd till trossamfunden. Det statliga stödet ger olika trossamfund likartade förutsättningar för en religiös verksamhet och ger alla människor, oavsett religiös bakgrund, samma grundläggande möjligheter att utöva sin religion i Sverige. Ett ytterligare motiv till att stödja trossamfunden är värdet av den samhällsnyttiga verksamhet som de kan utföra. Stödet skapar dessutom förutsättningar för en dialog mellan trossamfunden och staten och kan bidra till en demokratisk utveckling inom trossamfunden.

Som nämnts ovan var det ursprungliga motivet till att statens stöd till andra trossamfund än Svenska kyrkan inrättades 1971 att man ville förbättra förutsättningarna för de ekonomiskt svaga trossamfunden att hålla lokaler samt erbjuda religiös service. I förarbetena till lagen (1999:932) om stöd till trossamfund ändrades dock stöd-motivet och det angavs i stället att ”Det främsta stödmotivet är att trossamfund liksom många andra typer av frivilligorganisationer generellt sett är samhällsnyttiga och av det skälet värda att stödjas” (prop. 1998/99:124 s. 60). Även om trossamfunden generellt sett kan anses vara samhällsnyttiga anser utredningen att detta inte kan

vara det främsta motivet till att staten ger ett särskilt stöd till trossamfunden. Om samhällsnyttan vore det huvudsakliga skälet till att stödja trossamfund skulle det vara mer lämpligt att trossamfunden tar emot stöd i egenskap av civilsamhällsorganisationer och inte genom den särskilda ordning som i dag enbart gäller för trossamfund.

Utredningen anser i stället att religionsfriheten ska ses som det huvudsakliga motivet till stödet. Stödet kan därmed inte likställas med de stöd som fördelas till andra civilsamhällsorganisationer. Europakonventionens artikel 9 om tankefrihet, samvetsfrihet och religionsfrihet innebär att staten är skyldig att förhålla sig neutral och opartisk till olika trosuppfattningar. Som nämnts ovan inrättades stödet till andra trossamfund än Svenska kyrkan för att förbättra förutsättningarna för de ekonomiskt svaga trossamfunden. Det var vidare av likställighetsskäl som en kostnadsfri avgiftshjälp infördes även för andra trossamfund än Svenska kyrkan (prop. 1995/96:80 s. 29; se även 4.4.3). Genom att staten fördelar ett stöd och hjälper trossamfunden att ta in medlemsavgifter får alla trossamfund likartade förutsättningar för sin religiösa verksamhet och därmed försäkras sig staten om att inget trossamfund ges en i förhållande till staten särskilt fördelaktig ställning i samhället.

Vidare framgår det av internationella konventioner som Sverige anslutit sig till att staten ska främja tankefrihet, samvetsfrihet och religionsfrihet (se avsnitt 12.4.5 och 12.5.1). Det finns ingen skyldighet att fördela ett stöd till trossamfund, men genom ett stöd kan staten se till att alla människor oavsett religiös bakgrund ges relativt sett samma grundläggande möjligheter att utöva sin religion och åtnjuta sin religionsfrihet i Sverige.

Samhällsnyttan är fortfarande ett viktigt motiv till att stödja trossamfunden

Utredningens bedömning att staten i första hand bör stödja trossamfunden ur religionsfrihetssynpunkt innebär inte att samhällsnyttan inte också ska ses som ett viktigt stödmotiv. Trossamfundens verksamhet har generellt sett betydelse för många människors välbefinnande och för samhällsgemenskapen i stort och detta är ett skäl för staten att stödja trossamfunden. Att staten stödjer trossamfunden eftersom deras verksamhet ses som samhällsnyttig är

också en anledning till att stödet är villkorat med ett demokrati-krav. Demokratikravet kan ses som en försäkran om att stöd inte går till trossamfund som agerar i strid med de grundläggande värderingar som samhället vilar på och som därmed inte kan anses bidra till samhällsnyttan (se avsnitt 12.6).

Utredningens utvärdering visar att trossamfunden genom deras sociala verksamhet kan fylla en viktig roll i samhället. De har för det första en viktig funktion i att möta människors existentiella behov både när det gäller den delen av befolkningen som regelbundet deltar i en religiös aktivitet, såsom gudstjänst och bön, och den del som söker sig till trossamfund vid särskilda tillfällen i livet, såsom vigslar och begravningar. Trossamfunden har också en särskild betydelse när det kommer till att möta de andliga behoven som uppstår vid kriser och olyckor, bl.a. genom trossamfundens verksamhet inom sjukvården, kriminalvården och krisberedskapen.

Utredningens utvärdering visar också att trossamfunden har omfattande verksamheter som riktar sig till särskilda grupper såsom unga och äldre. De spelar dessutom en viktig roll för kulturutövandet, i synnerhet musiklivet, och de har betydelse för att individer med utländsk härkomst ska kunna bevara sin kultur och identitet. Vidare utför flera trossamfund ett omfattande socialt arbete riktat till bl.a. nyanlända och socialt utsatta personer, vilket har en särskild betydelse för de individer som den offentliga välfärden har svårt att nå. Sammantaget är dessa verksamheter av stor samhällsnytta och detta utgör i sig ett motiv för staten att stödja trossamfunden.

Utredningen har också visat på att trossamfunden kan spela en viktig roll i att stimulera den demokratiska delaktigheten, stärka demokratiska värderingar och motverka antidemokratiska tendenser. Trossamfundens bidrag till att stärka demokratiska värderingar är dock inte i alla avseenden uppenbara och i kapitel 7 beskriver utredningen att trossamfund även kan upprätthålla värderingar och strukturer som begränsar enskilda individers möjligheter att åtnjuta sina fri- och rättigheter. Dessa motsättningar är ytterligare ett skäl till att samhällsnyttan inte bör ses som det främsta motivet till att staten ska stödja trossamfunden.

Stödet skapar förutsättningar för en dialog mellan staten och trossamfunden liksom mellan trossamfunden

Mot bakgrund av den betydelsefulla roll som trossamfunden har i samhället och demokratin är det viktigt att det finns goda förutsättningar för en dialog mellan staten och trossamfunden. Staten och trossamfunden behöver kunna föra samtal om trossamfundens villkor, religionens plats i samhället, demokratifrågor och andra frågor som är angelägna för staten eller trossamfunden. År 2000 upprättade regeringen ett råd för kontakt med trossamfunden, det s.k. Trossamfundsrådet, med uppgift att vara ett forum för diskussion om frågor av övergripande gemensamt intresse för både staten och trossamfunden (Ku2000/564/Ka). Rådet är sammansatt av representanter för regeringen, riksdagen, myndigheter och trossamfund.

Därutöver har Myndigheten för stöd till trossamfund (SST) enligt sin instruktion ett uppdrag att främja en dialog mellan staten och trossamfunden, liksom att bidra med kunskap om trossamfundsfrågor. Vid myndigheten finns också ett råd för samråd mellan myndigheten och trossamfunden i frågor som rör myndighetens arbete. Rådet har bl.a. till uppgift att yttra sig om frågor inom myndighetens verksamhetsområde som är av gemensamt intresse för trossamfunden. På lokalnivå har kommunerna ofta upprättat särskilda samråd, ofta benämnda POSOM-grupper, vilka beskrivs närmare i kapitel 6.

Dialogen mellan trossamfunden och staten är av flera skäl betydelsefull. Det är viktigt att trossamfunden har tillgång till ett forum där de kan framföra sina intressen till staten, men det finns också ett värde för staten att nå fram till trossamfunden. Trossamfunden är en betydelsefull del av det civila samhället och engagerar en stor grupp individer som myndigheter ofta har begränsad kontakt med, såsom nyanlända och utrikes födda. Genom att staten ger ett stöd till trossamfunden skapas förutsättningar för fasta forum för dialog och samråd mellan staten och trossamfunden.

Stödet kan bidra till en demokratisk utveckling inom trossamfunden

De trossamfund som tar emot stöd från staten måste förhålla sig till de krav som ställs för stödet, i första hand demokratikriteriet. Stödet kan på detta sätt, vilket utredningen konstaterar i avsnitt 9.5.2, ha en normerande effekt på trossamfunden. Trossam-

funden får genom stödet ett incitament att utveckla sin och församlingarnas verksamhet så att den bedrivs med respekt för grundläggande demokratiska principer, såsom jämställdhet och alla människors lika värde. Samtidigt ger stödet möjligheter för staten att hjälpa trossamfunden att stärka sin demokratiska uppbyggnad genom t.ex. utbildningar. Genom stödet blir trossamfunden dessutom en del av ett offentligt sammanhang där en dialog om demokratifrågor kan föras och det skapas implicita förväntningar på dem att uppträda och organisera sig enligt grundläggande demokratiska principer. På så sätt kan stödet bidra till en demokratisk utveckling inom det religiösa civilsamhället. Generellt sett har staten sämre förutsättningar att föra en dialog med samfund som inte tar emot statligt stöd.

10.3.2 Nytt mål för statens stöd till trossamfunden

Utredningens förslag: Målet med stödet ska vara att det ska bidra till att skapa förutsättningar för trossamfunden att bedriva en aktiv och långsiktigt inriktad religiös verksamhet, samt till att upprätthålla och stärka de grundläggande värderingar som samhället vilar på.

Utredningen har ovan argumenterat för att det huvudsakliga motivet för staten att ge stöd till trossamfunden är religionsfriheten. Mot denna bakgrund finns det ingen anledning att ändra målsättningen om att stödet ska bidra till att skapa förutsättningar för trossamfunden att bedriva en aktiv och långsiktigt inriktad religiös verksamhet.

Utredningen anser dock att det inte finns skäl att i målsättningen ange vad som ska ingå i den religiösa verksamheten. Även om de flesta trossamfunden anser att gudstjänst, själavård, undervisning och omsorg är en korrekt beskrivning av den religiösa verksamheten framgår det av utredningens enkät att några trossamfund anser att begreppen gudstjänst och själavård inte helt korrekt beskriver den religiösa verksamhet som de bedriver. De utför förvisso likvärdig verksamhet, såsom bön eller meditation, men terminologin i den nuvarande målsättningen utgår huvudsakligen ifrån ett kristet språkbruk. Mot bakgrund av att den religiösa mångfalden i framtiden troligen kommer att öka finns det skäl att undvika begrepp

som inte är eller uppfattas som konfessionsneutrala. Trossamfundens religiösa verksamhet skiljer sig dessutom ifrån varandra och olika trossamfund lägger olika betydelse vid dessa begrepp. Flera trossamfund utför dessutom en verksamhet som de ser som religiös, men som inte helt omfattas av den nuvarande målsättningen.

Utredningen anser därför att målet med stödet ska vara att det ska bidra till att skapa förutsättningar för trossamfundet att bedriva en aktiv och långsiktigt inriktad religiös verksamhet. Det ska således inte anges att verksamheten ska omfatta gudstjänst, självärd, undervisning och omsorg. Utredningen föreslår även i linje med detta en ny definition av begreppet trossamfund i avsnitt 11.3.2.

Stödet ska även bidra till att upprätthålla och stärka samhällets grundläggande värderingar

Ett av de huvudsakliga motiven för det nuvarande stödet är att trossamfundet anses bidra till att främja demokratin. Det framgår av förarbetena att aktiva trossamfund har betydelse för vitaliteten i den svenska demokratin eftersom de medverkar till att upprätthålla och stärka de grundläggande värderingar som vårt samhälle vilar på (prop. 1998/99:124 s. 60). Av det demokratikriterium som ställs följer att stöd endast får lämnas till ett trossamfund som bidrar till att upprätthålla och stärka de grundläggande värderingar som samhället vilar på och därmed kan stödet implicit anses ha positiva demokratieffekter.

Utredningen anser dock att det demokratikriterium som uppställs i nuvarande lagstiftning är problematiskt ur flera aspekter. Utredningen föreslår därför, vilket framgår av kapitel 12, att kriteriet ändras på så sätt att det i stället utesluter trossamfund som agerar i strid med grundläggande principer i demokratin. Det nuvarande kravet på att trossamfundet ska bidra till att upprätthålla och stärka de grundläggande värderingar som samhället vilar på bör i stället ses som en målsättning för stödet snarare än en förutsättning för att få ta del av det.

Vidare har utredningen visat att även om stödet generellt sett kan ha positiva effekter för demokratin är det inte tydligt att alla trossamfund verkligen bidrar till att stärka demokratin. Flera samfund är snarare i behov av stöd för att utveckla sitt arbete med demokratifrågor. Mot denna bakgrund finns det anledning att det

specifikt uttrycks att ett mål med det statliga stödet till trossamfundet är att stärka samhällets grundläggande värderingar. En sådan målsättning speglar också regeringens avsikt med stödet, vilket framgår av direktivet, att främja demokrati och delaktighet, med respekt för jämställdhet och alla människors lika värde. Utredningen beskriver i avsnitt 12.5 de grundläggande värderingar som det svenska samhället vilar på och av den beskrivningen framgår att de grundläggande värden som lyfts fram i regeringsformens program- och målsättningsstadga är särskilt viktiga. Utredningens bedömning är att det offentliga inte ska främja en verksamhet som sker i strid med dessa värderingar (se avsnitt 12.6).

Genom att formulera detta som en målsättning blir det tydligt att det statliga stödet, utöver att skapa förutsättningar för en aktiv och långsiktigt inriktad religiös verksamhet, också ska bidra till att utveckla och stärka trossamfundens arbete med demokratifrågor, i synnerhet jämställdhet och alla människors lika värde. Det kan t.ex. avse insatser för att fler kvinnor ska ingå i styrelserna, väljas till ledande positioner eller organisera sig inom samfundet, eller utbildningar av samfundsföreträdare i frågor om jämställdhet och lika-behandling. Utredningen redogör i avsnitt 12.8.5 för att samfundsföreträdarens ageranden kan ligga till grund för vägrat stöd och av detta följer att ett trossamfund som vill vara stödberättigat aktivt bör arbeta med och utbilda sina företrädare angående samhällets grundläggande värderingar. Trossamfundet kan också verka för att stärka de betjänades kunskaper om demokratins grundläggande principer samt upplysa dem om de rättigheter och skyldigheter som följer av nationell rätt. De kan även genomföra utåtriktade insatser för att möta diskriminering, rasism, våldsbejakande extremism eller andra antidemokratiska tendenser.

Genom att det framgår av målsättningen att stödet ska bidra till att upprätthålla och stärka de grundläggande värderingar som samhället vilar på, bör trossamfundet agera i enlighet med denna målsättning. Vidare bör SST genomföra insatser som stärker trossamfundets förmåga att arbeta med demokratiska värderingar, t.ex. genom att erbjuda relevanta utbildningar till företrädare för de olika trossamfundet, samt ge rekommendationer avseende insatser som kan utveckla och främja demokratin inom trossamfundet. För att stimulera trossamfundens arbete med att upprätthålla och stärka grundläggande demokratiska värderingar föreslår utredningen också

att ett särskilt projektbidrag inrättas för demokratifrämjande verksamhet, liksom ett stöd för utbildning av trossamfundens eller församlingarnas företrädare (se 10.3.5 och 10.3.6).

Stödet är inte uppföljningsbart, men övergripande utvärderingar av dess effekter för samhällets grundläggande värderingar bör göras med jämna mellanrum

Enligt utredningens direktiv ska mål utformas som gör det möjligt att följa upp om stödet ger den effekt som lagstiftaren har tänkt sig. Utredningen har dock argumenterat för att det huvudsakliga motivet för stödet är religionsfriheten. Stödet har på så sätt i första hand ett värde som skydd för en mänsklig rättighet och inte främst för samhällsnyttan. Av denna anledning är det enligt utredningen inte rimligt eller lämpligt att formulera en målsättning som gör det möjligt att följa upp stödets betydelse för den religiösa verksamheten eller att kräva att stödet ska ge några särskilda effekter i detta avseende.

Stödet till trossamfundet ges i dag huvudsakligen som ett organisationsbidrag och enligt utredningen finns det starka skäl för att en stor del av stödet även i fortsättningen bör fördelas som organisationsbidrag (se avsnitt 10.3.3). Därutöver har utredningen i avsnitt 9.3.1 och 9.3.2 visat på svårigheterna med att följa upp ett stöd som ges i form av organisationsbidrag. Av propositionen *En politik för det civila samhället* framgår också att bedömningar av resultat och effekter ska göras för alla bidrag, med undantag för organisationsbidrag (prop. 2009/10:55, s. 138 och 146).

Sammantaget talar detta mot resultatstyrda mål som ger regeringen eller den ansvariga myndigheten förutsättningar att följa upp stödets effekter. Däremot bör det vara möjligt att utifrån den målsättning som utredningen föreslår, om att stödet ska bidra till att upprätthålla och stärka samhällets grundläggande värderingar, att genomföra övergripande utvärderingar av stödets effekt i detta avseende. Sådana utvärderingar bör myndigheten göra med viss regelbundenhet. Det kan handla om att utvärdera andelen kvinnor i styrelser liksom trossamfundens arbete med demokrati- och värdegrundsfrågor. Utvärderingar kan göras genom samtal med företrädare för trossamfundet eller genom att studera trossamfundens verksamhet och delar av samhället som berörs av denna.

10.3.3 Statsbidraget bör huvudsakligen fördelas som organisationsbidrag

Utredningens bedömning: Det statliga bidraget bör huvudsakligen fördelas i form av organisationsbidrag som beräknas efter antalet betjänade i respektive trossamfund. Organisationsbidragets andel av det totala stödet bör dock minska i jämförelse med nuvarande nivå.

Utredningen har ovan argumenterat för att motivet för stödet i första hand bör vara religionsfriheten. Målsättningen med stödet ska därför fortsättningsvis vara att ge förutsättningar för en aktiv och långsiktigt inriktad religiös verksamhet. Det innebär att det inte är rimligt eller lämpligt att formulera en målsättning som gör det möjligt att följa upp stödets betydelse för den religiösa verksamheten. Av detta följer även att det statliga bidraget även i fortsättningen i huvudsak bör fördelas som ett organisationsbidrag.

Ur religionsfrihetssynpunkt är det därutöver av särskild vikt att värna om trossamfundens oberoende, vilket i sig är ett argument för att fördela stödet som ett organisationsbidrag avsett för trossamfundens kärnverksamhet. Staten ska inte lägga sig i hur trossamfundet väljer att organisera den religiösa verksamheten. Regeringen har också i propositionen *En politik för det civila samhället* framhållit att bidrag till ideella organisationer i första hand bör ges som organisationsbidrag. Det framgår vidare av förarbetena att statsbidraget till trossamfundet bör vara utformat så att samfundet kan bedriva sin verksamhet med kontinuitet och långsiktighet (prop. 1998/99:124). I sammanhanget är det värt att framhålla att de flesta trossamfundet är mycket nöjda med gällande ordning, vilket i sig är en anledning till att inte göra omfattande förändringar.

Utredningen anser dock att det finns vissa problem med att stödet fördelas främst i form av ett organisationsbidrag. För det första är det svårare att ställa krav på trossamfund som tar emot stöd i form av organisationsbidrag. Bidraget ger vidare myndigheten sämre förutsättningar att följa upp att medel verkligen går till det som de är avsedda för och att försäkra sig om att de inte går till verksamheter som står i strid med samhällets grundläggande värderingar. Med ett organisationsbidrag finns det inte heller några garantier för att medel går till församlingar och verksamheter som är i störst

behov av stöd. Ändamålsenliga bidrag skulle kunna riktas till ekonomiskt och organisatoriskt svaga trossamfund eller församlingar, eller till organisationsutveckling vilket redogörs för nedan. Sådana bidrag skulle bättre kunna utjämna de olika förutsättningar som trossamfunden har att bedriva sin verksamhet. Därutöver anser utredningen att förutsättningarna för egenfinansieringen på sikt bör stärkas, t.ex. genom att fler medlemmar betalar medlemsavgift via Skatteverket. En sådan utveckling förutsätter att vissa trossamfunds organisering och administration stärks.

Sammantaget anser utredningen att statsbidraget även i fortsättningen i huvudsak bör fördelas som ett organisationsbidrag, men att andelen av stödet som fördelas som verksamhetsbidrag och projektbidrag bör öka i jämförelse med i dag. Denna omfördelning får dock inte innebära att organisationsbidraget kraftigt minskar eftersom det skulle drabba flera av de nyetablerade och mindre trossamfunden.

Fördelningen mellan de olika bidragsformerna ska inte vara fastslagen

I nuläget utgör organisationsbidraget ungefär 70 procent av de bidrag som fördelas och som redogjorts för ovan anser utredningen att denna andel framöver bör minska något. Utredningen anser dock inte att fördelningen mellan de olika bidragsformerna ska vara fastslagen utan måste kunna regleras efter de behov som trossamfunden anses ha av verksamhets- och projektbidrag.

Genom att organisationsbidraget fördelas efter antalet betjänade regleras nivån för bidraget mot det ungefärliga antalet individer som verksamheten berör. Summan som fördelas för varje betjänad påverkas av det totala antalet betjänade, storleken på det anslag som regeringen beslutat om och fördelningen mellan de olika bidragsformerna. I dag tar trossamfunden emot cirka 72 kronor i organisationsbidrag per betjänad. Utredningen har övervägt om en fast nivå skulle sättas för bidragets storlek per betjänad. En sådan lösning skulle innebära att trossamfunden ges bättre förutsättningar att långsiktigt planera sin verksamhet och att bidragen inte kraftigt förändras från år till år. En sådan fast nivå skulle dock få statsfinansiella implikationer och utredningen anser av denna anledning att nuvarande ordning även i fortsättningen ska gälla.

Några trossamfund har framfört till utredningen att antalet regelbundna deltagare är större än vad de lyckas registrera och att de därför önskar ett system där trossamfunden eller SST uppskattar antalet regelbundna deltagare. Enligt utredningen skulle dock en ordning där antalet deltagare uppskattas ge för stort utrymme för godtyckliga bedömningar. Genom ett krav på registrering av de regelbundna deltagarna har trossamfunden dessutom ett incitament att skapa en relation till deltagarna. Utredningens bedömning är därför att organisationsbidraget fortsatt ska fördelas enligt den modell som i dag gäller, dvs. efter antalet betjänade.

10.3.4 Stärk trossamfundens förutsättningar för egenfinansiering

Utredningens bedömning: Trossamfundens förutsättningar för egenfinansiering bör stärkas.

Utredningens översyn visar att statsbidragets betydelse skiljer sig väsentligt åt mellan olika trossamfund. Det har en begränsad betydelse för de större och historiskt etablerade trossamfunden, såsom Equmeniakyrkan, Frälsningsarmén och Romersk-katolska kyrkan, medan det har större betydelse för flera av de stora nyetablerade liksom de mindre trossamfunden. De större historiskt etablerade trossamfunden finansierar i huvudsak sin verksamhet genom medlemsavgifter via avgiftshjälpen, försäljning eller olika former av gåvor.

Utredningen anser att det vore önskvärt att alla trossamfund framöver främst finansierar sin kärnverksamhet genom medlemmarnas eller de regelbundna deltagarnas bidrag. Ett omfattande och långsiktigt beroende av statligt stöd påverkar trossamfundens autonomi negativt. Självfinansiering är dessutom viktigt för demokratin inom trossamfunden eftersom medlemmar eller deltagare som finansierar den verksamhet som de själva deltar i som regel har ett större intresse av att påverka och ta ansvar för verksamheten. Det är dock inte tänkbart att en större andel av de nyetablerade trossamfunden kommer att göra sig oberoende av de statliga bidragen inom den närmaste framtiden och för att fortsatt ge olika trossamfund goda förutsättningar att bedriva en aktiv och långsiktigt inriktad religiös

verksamhet bör staten fortsätta att fördela bidrag till trossamfundens kärnverksamhet.

Avgiftshjälpen bör användas i större utsträckning

Utredningen har övervägt olika incitament för att förmå trossamfundet att öka sin egenfinansiering och använda avgiftshjälpen i större utsträckning. Avgiftshjälpen är kostnadsfri, men om ett trossamfund även tar emot organisationsbidrag räknas 21 kronor per medlem av från bidraget samt en förberedelseavgift på 75 000 kronor det första året som trossamfundet får hjälpen.

För att göra avgiftshjälpen mer attraktiv och för att få fler trossamfund att finansiera sin verksamhet på detta sätt har utredningen övervägt om avgiftshjälpen bör erbjudas utan avräkning från organisationsbidraget. Utredningen har dock landat i att den ordning som gäller i dag fortsatt bör gälla. En invändning mot att inte räkna av avgiftshjälpen från organisationsbidraget är att det skulle gynna trossamfund som använder avgiftshjälpen i stor utsträckning. Ersättning för avgiftshjälpen skulle i så fall tas från det totala anslaget för stöd, vilket skulle drabba de trossamfund som inte använder avgiftshjälpen och som ofta är mer ekonomiskt svaga.

En ytterligare invändning är att en sådan förändring troligtvis inte skulle få en särskilt stor effekt på trossamfundens användning av avgiftshjälpen. Det är i dag enbart inom Romersk-katolska kyrkan, Syrisk-ortodoxa patriarkatets ställföreträdarskap, Islamiska kulturcenterunionen i Sverige och Bosniakiska islamiska samfundet som en majoritet av medlemmarna betalar medlemsavgift genom Skatteverket. Inom flera trossamfund finns en tradition av att ge direkta bidrag till sin församling, snarare än medlemsavgift genom avgiftshjälpen, bl.a. eftersom de aktiva deltagarna har närmare band till församlingarna lokalt än till trossamfundet centralt. Enligt företrädare för några trossamfund har medlemmarna en misstro till myndigheter eller till trossamfundens centrala förvaltning och önskar därför inte att använda avgiftshjälpen.

Det är dock flera trossamfund som har ett intresse av att öka användningen av avgiftshjälpen och som verkar för att fler av deras medlemmar ska betala in avgifter genom denna. Användning av avgiftshjälp leder till att trossamfundet både får en bättre och en mer

stabil ekonomi. Allteftersom de nyetablerade trossamfunden får en organisatorisk mognad och stabilitet kommer de sannolikt finansiera en större del av verksamheten genom avgiftshjälpen. Denna utveckling anser utredningen är lovvärd, men utredningens sammantagna bedömning är dock att användningen av avgiftshjälpen inte skulle påverkas i någon större utsträckning om den erbjuds utan avräkning. Utredningen anser att det är mer lämpligt att stödja trossamfundens organisatoriska utveckling genom ett riktat projektbidrag och därigenom hjälpa trossamfunden att öka sin självfinansiering.

Skatteverket bör få i uppdrag att ta fram en ny beräkning för kostnaderna för avgiftshjälpen

Skatteverket (Riksskatteverket) uppskattade 1997 att avgiftshjälpen kostar 75 000 kronor att förbereda och därefter 21 kronor årligen per medlem som använder den. Denna uppskattning byggde på uträkningar som genomfördes inom ramen för Utredningen om kyrkans personal och om samfundsstöd (SOU 1997:45). Skatteverket utgick ifrån den årliga kostnaden för att ta in dåvarande kyrkoskatt som uppgick till 21 kronor per medlem.

Sedan dessa uträkningar gjordes har kostnaderna förändrats med anledning av inflation och löneutvecklingen, men totalt sett torde Skatteverkets förvaltningsutgifter ha sänkts genom digitalisering. Utredningen anser därför att regeringen bör ge Skatteverket i uppdrag att ta fram en ny beräkning av kostnaderna för avgiftshjälpen. I den mån kostnaden för användningen av avgiftshjälpen kan sänkas kan detta ge ett ännu starkare incitament för trossamfunden att motivera medlemmarna att använda denna.

10.3.5 Utveckla trossamfundens organisering och stärk den centrala administrationen

Utredningens förslag: För att utveckla trossamfundens organisering ska ett projektbidrag för organisationsutveckling inrättas.

Utredningens översyn visar att trossamfundens organisatoriska utveckling skiljer sig åt. De historiskt etablerade stora trossamfundet har en välutvecklad organisation med anställd personal i den centrala administrationen och församlingarna. De nyetablerade trossamfundet bedriver en verksamhet som ofta baserar sig på ideella krafter. Det innebär att de har svårare att förvalta en omfattande ekonomisk och administrativ verksamhet. Det får konsekvenser för trossamfundets förmåga att utvecklas och att bli ekonomiskt självfinansierade genom t.ex. avgiftshjälpen. Vidare får det effekter på trossamfundets möjligheter att stödja och utveckla församlingarnas liv genom t.ex. stöd i administrativa frågor, såsom att upprätta en årsberättelse, att föra ett deltagarregister eller att ansöka om bidrag. Det påverkar också förmågan att erbjuda fortbildning till religiösa företrädare.

Den centrala förvaltningen inom trossamfundet ska kunna granska och kontrollera att de demokratikrav som ställs på trossamfundet och församlingarna möts. Den har också en viktig roll som kontakt till det offentliga, t.ex. genom att delta vid samråd med SST. Detta är uppgifter som är svåra att hantera enbart genom ideella insatser. Det har framförts till utredningen att myndigheter ofta har svårigheter att engagera företrädare för trossamfundet i olika samverkansformer, t.ex. inom krisberedskapen, eftersom vissa trossamfund har begränsade ekonomiska resurser, få anställda och dessutom inte har en tillräckligt utvecklad organisering.

Andel av organisationsbidraget som får användas centralt

Nuvarande regelverk ger trossamfundet stor frihet att själva bestämma hur organisationsbidrag fördelas inom trossamfundet. Vissa trossamfund väljer att fördela stödet jämnt till församlingarna utifrån storlek, medan andra låter församlingarna ansöka om stöd från den centrala administrationen. Enligt förordningen (1999:974) om statsbidrag till trossamfund får inte bidraget till central verk-

samhet överstiga en tiondel av de sammanlagda organisationsbidrag som under ett år beviljats trossamfundet. Tanken är att bidraget i huvudsak ska gå till den religiösa kärnverksamheten som sker nära de aktiva deltagarna på lokal nivå. Samtidigt kan det finnas ett värde med att stärka trossamfundens centrala administration och flera trossamfund har också framhållit för utredningen att denna begränsning gör att trossamfunden får svårt att utveckla en organisatorisk mognad och att den skapar onödiga hinder i administrationen.

Ett alternativ vore att ersätta kravet på att 90 procent av stödet ska fördelas till församlingarna med en rekommendation. Risken för att samfunden inte skulle fördela merparten av stödet till församlingarna bör vara liten mot bakgrund av att församlingarna vanligtvis sitter i trossamfundens styrelser och därigenom har inflytande över och insyn i samfundens centrala verksamhet. Samtidigt skulle en rekommendation kunna missbrukas och det skulle inte finnas en möjlighet för myndigheten att ställa krav på hur fördelningen ska ske.

Ett ytterligare alternativ är att öka andelen organisationsbidrag som får användas centralt från en tiondel till exempelvis en femtedel av stödet. Det skulle ge trossamfunden större flexibilitet. Däremot skulle det innebära en risk för att den centrala administrationen behåller 20 procent av stödet oavsett om det finns ett behov av organisationsutveckling eller ej. Det skulle även innebära att stödet till den lokala religiösa kärnverksamheten som sker nära de regelbundna deltagarna minskar. Utredningen anser mot denna bakgrund att nuvarande regelverk fortsatt ska gälla.

Ett organisationsutvecklingsbidrag inrättas

Utredningen anser att en mer lämplig modell för att stödja organisationsutvecklingen inom trossamfunden är att inrätta ett ändamålsenligt organisationsutvecklingsbidrag. Bidraget ska kunna finansiera en verksamhet eller del av en tjänst på det centrala kansliet eller lokalt i en eller flera församlingar med uppgift att stärka och utveckla organiseringen. Bidraget skulle också kunna sökas av trossamfunden för att utveckla trossamfundens register av regelbundna deltagare eller för fortbildning av personer inom trossamfunden som arbetar med administrativa frågor. Vidare skulle det kunna sökas

för att utveckla en särskild verksamhet inom ett trossamfund, t.ex. en utbildningsverksamhet.

Det ska vara ett projektbidrag som ska kunna sökas av trossamfundet för organisationsutveckling centralt eller inom församlingarna lokalt. Avsikten med bidraget är att stärka trossamfundets organisering så att de får förutsättningar att bedriva en aktiv och långsiktig inriktad religiös verksamhet samt att uppträda som självständiga organisationer gentemot det övriga samhället.

Organisationsutvecklingsbidraget ska kunna sökas för projekt som främjar demokratiutvecklingen inom trossamfundet

Utredningen anser att det finns flera trossamfund som i dag har ett särskilt behov av att utveckla demokratin inom trossamfundet och församlingarna. Det finns exempel på trossamfund som har svårigheter att leva upp till de principer om jämställdhet som råder i dagens samhälle. Kvinnor är kraftigt underrepresenterade i styrelserna för flera trossamfund och de har ofta en marginell roll i trossamfundet. Undersökningar visar vidare, vilket utredningen redogör för i kapitel 7, att det finns bidragsberättigade trossamfund som har haft svårt att leva upp till vissa grundläggande demokratiska värderingar.

Utredningens översyn visar att stödet kan ha en normerande effekt på så sätt att trossamfundet måste förhålla sig till det rådande demokratikriteriet. Ekonomiskt sett är dock bidraget begränsat och det ger inte trossamfundet ett särskilt stort utrymme att aktivt utveckla demokratiarbetet inom samfundet. Utredningen anser därför att det finns anledning att särskilt stödja demokratifrämjande verksamhet inom samfundet. Organisationsutvecklingsbidraget ska därför också vara ett bidrag som kan finansiera verksamhet som utvecklar demokratin inom trossamfundet. Det kan t.ex. gälla ett arbete för jämställdhet och kvinnors organisering, för att bekämpa diskriminering och antidemokratiska tendenser inom trossamfundet eller för att förebygga våldsbejakande extremism. Det kan också handla om en verksamhet som syftar till att möta hedersrelaterade eller homofoba föreställningar bland de betjänade eller att stärka deras förståelse för och kunskaper om andra grundläggande demokratiska principer i det svenska samhället.

10.3.6 Verksamhetsbidrag för utbildning av trossamfundets eller församlingarnas företrädare

Utredningens förslag: Verksamhetsbidrag får lämnas till ett trossamfund eller en församling för utbildning av trossamfundets eller församlingens företrädare.

Utredningen har i sitt tilläggsdirektiv fått i uppdrag att bl.a. kartlägga utbudet av och efterfrågan på konfessionell utbildning i Sverige som är riktad till trossamfundens församlingsledare. Mot den bakgrunden har utredningen bl.a. kartlagt det nuvarande stödet till de teologiska utbildningarna (se kapitel 8). Stödet avser studier som leder fram till tjänst som pastor, präst eller motsvarande vid teologisk högskola/seminarium. De teologiska utbildningar som i dag får stöd har inte i sig ansökt om stöd eller bedömts utifrån gällande villkor eftersom de har ansetts vara en del av ett stödberättigat trossamfund. Därmed har de tagits upp i förordningen om statsbidrag till trossamfund. Enligt lagen om stöd till trossamfund beviljas dock endast stöd till trossamfund och detta förtydligas i de villkor för stöd som utredningen föreslår i kapitel 11. Det finns mot bakgrund av detta inte skäl för att verksamhetsbidrag ska fördelas direkt till teologiska utbildningar eftersom de i lagens mening inte kan betraktas som trossamfund.

Utredningen anser att ett bidrag för utbildning av ett trossamfunds eller en församlings företrädare i stället ska fördelas till stödberättigade trossamfund och dess församlingar. De trossamfund som i dag får sina företrädare utbildade vid teologisk högskola/seminarium som enligt nuvarande förordning är stödberättigade ska framöver kunna söka verksamhetsbidrag för motsvarande studier. Därigenom blir det tydligt att det är trossamfunden och inte de teologiska utbildningarna som är stödberättigade.

Stöd kan beviljas till utbildningar som sker i linje med stödets målsättning

Utredningen kan konstatera att det finns flera fördelar med att trossamfundens företrädare utbildas vid de teologiska högskolorna. Detta ger en försäkran om att den konfessionella utbildningen sker

tillsammans med en icke-konfessionell utbildning. I den icke-konfessionella delen av den teologiska utbildningen ingår bl.a. kurser i religionsvetenskap och mänskliga rättigheter, vilket bidrar till att ge företrädarna en kompetens som har betydelse för deras förmåga att möta människor i olika situationer i livet (se avsnitt 8.4.1).

Ur likabehandlingssynpunkt är det dock otillfredsställande att det enbart är de trossamfund som har etablerat egna utbildningsinstitutioner som i dag kan ta del av verksamhetsbidraget. Det innebär att dessa trossamfund har en fördel gentemot andra trossamfund. Det finns förvisso inget som hindrar att andra trossamfund utvecklar och etablerar egna utbildningsinstitutioner och söker bidrag för utbildning vid dessa. Regeringen har ännu inte prövat några sådana ansökningar och eftersom det är trossamfund som är stödberättigade enligt lagen om stöd till trossamfund skulle det vara svårt att bedöma sådana ansökningar.

Flera trossamfund har i sina kontakter med utredningen betonat betydelsen av utbildning, vilket redogörs för i kapitel 8. Företrädare för ortodoxa trossamfund har framhållit värdet av att några av deras präster har utbildats i Sverige. Det har bidragit till att öka prästernas förståelse för svenska samhällsförhållanden. Även företrädare för muslimska trossamfund har pekat på problem med att imamer inte är utbildade i Sverige. Det innebär att imamerna har sämre kunskap i det svenska språket, om den svenska rättsordningen och om de grundläggande värderingar som gäller i det svenska samhället, såsom jämställdhet. Det finns dock flera svårigheter med att etablera teologiska utbildningsinstitutioner som möter de olika muslimska trossamfundens behov av konfessionell utbildning. Mot bakgrund av att staten ska vara konfessionsneutral är det uteslutet att staten ska ta en roll i att etablera sådan utbildning. Initiativ måste komma från trossamfunden själva.

Frågan om utbildning av imamer i Sverige utreddes av Imamutbildningsutredningen 2009 (SOU 2009:52) och vår utredning har gjort en uppföljande bedömning av utbildningsbehovet för företrädare för muslimska trossamfund i Sverige. Såsom redogjordes för i Imamutbildningsutredningen, liksom i kapitel 8, finns det svårigheter med att tillgodose behovet av sådan utbildning inom det svenska utbildningssystemet. Det finns ingen samstämmighet bland företrädarna för de muslimska trossamfunden bl.a. eftersom dessa är organisatoriskt, språkligt och teologiskt splittrade. Det är därutöver

stora skillnader på vilken roll och utbildning som de religiösa företrädarna har inom olika trossamfund. Medan några trossamfund ställer krav på att utbildning ska vara förlagd vid specifika universitet, ställer andra inga krav alls på utbildning för de religiösa företrädarna. Även om det finns en önskan om utbildning på högskolenivå är det många församlingsföreträdare som saknar högskolebehörighet. Imamutbildningsutredningen ansåg därför att utbildning inom folkbildningen kunde vara mer lämplig (a.a. s. 101). Detta är en bedömning som även vår utredning gör efter en kartläggning av utbildningsbehoven inom främst de muslimska och ortodoxa trossamfund.

Några trossamfund har tagit initiativ för att utveckla en konfessionell utbildning för sina religiösa företrädare. Till exempel har de ortodoxa och östkristna kyrkorna genom ett samarbete mellan folkhögskolan Sankt Ignatios andliga akademi och Teologiska Högskolan Stockholm utvecklat en teologisk utbildning för ortodoxa präster. Islamiska kulturcenterunionen i Sverige utbildar sina imamer inom sitt trossamfund och några andra muslimska trossamfund har fört diskussioner med teologiska högskolor om att etablera en utbildning för imamer i Sverige (se avsnitt 8.2.4). Utredningen anser att sådana initiativ är lovvärda eftersom de kan skapa förutsättningar för fler trossamfund att utbilda sina religiösa företrädare i Sverige. Samtidigt kan utredningen konstatera att det inte är rimligt att förvänta sig att dessa trossamfund etablerar högskolor för att arrangera en i huvudsak icke-konfessionell teologisk utbildning. En teologisk utbildning på högskolenivå för religiösa företrädare från ortodoxa och muslimska trossamfund förutsätter att en i dag verksam högskola arrangerar en sådan. Detta utgör ytterligare en svårighet för de trossamfund som vill etablera en utbildning för sina religiösa företrädare i Sverige. När det gäller de muslimska trossamfundens är det dessutom få som har ekonomiska förutsättningar att anställa imamer och incitamenten för enskilda muslimer att läsa en lång teologisk utbildning torde därför vara svaga (se avsnitt 8.3.1).

Mot bakgrund av trossamfundens olika behov av konfessionell utbildning anser utredningen att stödet för utbildning bör utformas så att det ger utrymme för flexibilitet. Det bör därför inte ställas några särskilda villkor på var den konfessionella utbildningen ska förläggas, t.ex. genom att kräva att den konfessionella utbildningen ska ges vid teologiska högskolor med tillstånd att utfärda examen enligt lagen (1993:792) om tillstånd att utfärda vissa examina. Så-

dana krav skulle nämligen endast vissa trossamfund kunna uppfylla och det vore inte rimligt att ställa sådana med anledning av statens konfessionsneutralitet. Därutöver sker den konfessionella utbildningen av de katolska prästerna vid Prästseminariet under det katolska stiftet i Stockholm, vilket inte är en högskola utan ett utbildningsorgan inom Romersk-katolska kyrkan. Genom att öppna upp för att verksamhetsbidrag kan fördelas till utbildning som arrangeras av olika typer av utbildningsanordnare, såsom folkhögskolor eller studieförbund, förbättras förutsättningarna för nyetablerade och mindre trossamfund att utveckla en konfessionell utbildning för sina religiösa företrädare i Sverige.

Utredningen föreslår i avsnitt 10.3.2 att målsättningen för stödet ska vara att skapa förutsättningar för trossamfunden att bedriva en aktiv och långsiktigt inriktad religiös verksamhet samt att stödet ska bidra till att upprätthålla och stärka de grundläggande värderingar som samhället vilar på. Stöd får därför endast fördelas till verksamhet som sker i enlighet med denna målsättning och SST bör i sin prövning av ansökningar om bidrag bedöma om utbildningen är tillräckligt stabil och seriös och om den sker i linje med målsättningen. Myndigheten bör också väga in om det inom utbildningen finns inslag som avser att stärka kunskapen om grundläggande värderingar, såsom jämställdhet och allas lika värden. Av detta följer att myndigheten ska kunna ha insyn i utbildningsverksamheten och möjlighet att kontrollera hur den bedrivs. Mot denna bakgrund är statsbidragsberättigade folkhögskolor och studieförbund lämpliga som utbildningsanordnare eftersom de måste uppfylla de villkor som ställs i förordningen (2015:218) om statsbidrag till folkbildningen, bl.a. att utbildningen ska stärka och utveckla demokratin. Det kan även vara tänkbart att stödet används för att finansiera en utbildning som anordnas av en ideell förening, ett utbildningsföretag eller en verksamhet inom ett trossamfund förutsatt att utbildningen sker i linje med stödets målsättning.

Enligt SST:s nuvarande tillämpningsföreskrifter ska utbildning som erhåller stöd avse studier som leder fram till tjänst som pastor, präst eller motsvarande vid teologisk högskola/seminarium. Utredningen anser att stödet även fortsättningsvis bör fördelas för studier som leder fram till tjänster inom trossamfunden. Beskrivningen av vilka tjänster som stöd kan beviljas för bör dock vara konfessionsneutral. Vidare anser utredningen att stöd bör kunna beviljas för

utbildning och fortbildning av alla som företräder trossamfundet eller dess församlingar gentemot de betjänade eller allmänheten, dvs. inte endast de som tjänstgör eller är verksamma som präster, pastorer, rabbiner, imamer etc., utan även t.ex. religiösa lärare, diakoner eller andra funktionärer.

Verksamhetsbidrag ska kunna sökas för både konfessionell och icke-konfessionell utbildning

Utredningen har i enlighet med sitt tilläggsdirektiv undersökt utbudet av icke-konfessionell utbildning för trossamfundsföreträdare och efterfrågan på sådan utbildning hos trossamfundet, t.ex. utbildning om svenska samhällsförhållanden och grundläggande fri- och rättigheter, demokrati och jämställdhet (se avsnitt 8.4). Företrädare för flera trossamfund har till utredningen berättat om att de religiösa företrädarna som är utbildade utanför Sverige har bristfälliga kunskaper om dessa frågor. Det kan skapa problem i deras kontakter med det svenska samhället och med människor som söker sig till trossamfundet. Även Imamutbildningsutredningen framhöll att många muslimska organisationer och samfund efterfrågade icke-konfessionell utbildning för imamer i t.ex. svenska språket och samhällskunskap. Imamutbildningsutredningen rekommenderade att en särskild utbildningsinsats borde göras för imamer utifrån deras utbildningsbehov avseende svenska språket, juridik, samhällskunskap m.m. (SOU 2009:52 s. 103).

Mot denna bakgrund, samt med hänsyn till utredningens förslag om ett förtydligt demokratikriterium, är det angeläget att trossamfundet ges förutsättningar för att försäkra sig om att deras företrädare har goda kunskaper om grundläggande demokratiska värden. Sammantaget bedömer därför utredningen att efterfrågan på icke-konfessionell utbildning är stor.

När det gäller utrikes födda erbjuder kommunerna, som har ansvaret för nyanlända invandrares etablering i det svenska samhället, vissa utbildningar. Utbildningarna omfattar bl.a. svenska för invandrare, s.k. SFI, men även samhällsorientering som kommunerna sedan 2013 är skyldiga att erbjuda till de flesta nyanlända med uppehållstillstånd enligt lagen (2013:156) om samhällsorientering för vissa nyanlända invandrare. Denna utbildning är ett viktigt stöd för reli-

giösa företrädare som kommer till Sverige för att arbeta i något trossamfund.

Därutöver anordnar SST utbildningar för samfundsföreträdare i bl.a. föreningsteknik och föreningsjuridik, säkerhet för trossamfund, familjerätt och vigselrätt, liksom om kvinnors delaktighet och synlighet inom trossamfunden och om ledarskap, religion och demokrati. Vissa av de utbildningar som SST erbjuder har anordnats i samarbete med studieförbund och har varit del av uppdrag som myndigheten fått av regeringen. Det gäller dels ett uppdrag om att stimulera arbetet med demokrati och demokratisk medvetenhet inklusive jämställdhet, dels ett uppdrag om att göra en kompetensinsats för trossamfundsledare. Enligt SST har utbildningarna varit efterfrågade, men möjligheterna för trossamfundsföreträdarna att delta har varit begränsade med anledning av att myndigheten inte kan betala ersättning för kursdeltagarnas eventuella förlorade arbetsinkomster. Några trossamfund erbjuder också fortbildning till sina religiösa företrädare, då ofta i samarbete med folkhögskolor och studieförbund.

Utredningen anser mot bakgrund av ovanstående att det är av betydelse att trossamfunden får ett stöd för att fortbilda sina företrädare när det gäller frågor som rör svenska samhällsförhållanden. För att kunna finansiera sådan utbildning anser utredningen att trossamfunden ska kunna ansöka om verksamhetsbidrag. Det kan gälla utbildning om grundläggande fri- och rättigheter, demokrati och jämställdhet, liksom i föreningsteknik och föreningsjuridik. Sådan utbildning kan anordnas som en uppdragsutbildning av t.ex. högskolor, folkhögskolor, studieförbund, ideella organisationer, privata utbildningsföretag eller en verksamhet inom ett trossamfund. Liksom när det gäller den konfessionella utbildningen bör SST i sin prövning av ansökningar om icke-konfessionell utbildning bedöma om utbildningen sker i linje med stödets målsättning, t.ex. om den bedöms bidra till att upprätthålla och stärka de grundläggande värderingar som samhället vilar på. Sådan utbildning bör, på samma sätt som för den konfessionella utbildningen, erbjudas för olika företrädare för trossamfundet eller dess församlingar.

Det särskilda utbildningsbidraget slopas

Utredningens förslag: Det särskilda utbildningsbidraget som kan sökas för utbildning och fortbildning av funktionärer i bidragsberättigade trossamfund som saknar egna utbildningsinstitutioner i Sverige slopas.

Ett av de projektbidrag som SST i dag fördelar är det särskilda utbildningsbidraget. Det kan sökas för utbildning och fortbildning av funktionärer i bidragsberättigade trossamfund som saknar egna utbildningsinstitutioner i Sverige (16 § förordningen om statsbidrag till trossamfund). Bidraget beviljas för kostnader för studier utomlands, som t.ex. kursavgifter och vissa resekostnader, för präster, diakoner, imamer, rabbiner eller andra funktionärer som ska tjänstgöra i Sverige efter utbildningen. Utbildningen ska vara i nivå med motsvarande utbildning vid teologisk högskola/seminarium i Sverige. Ett särskilt utbildningsbidrag kan även beviljas för SST:s kurser för funktionärer med administrativa eller organisatoriska uppgifter inom ett trossamfund eller en församling.

Enligt de uppgifter som SST redovisar betalades utbildningsbidrag om totalt 230 000 kronor ut under 2016. Bidraget finansierade resor för sammanlagt 23 religiösa funktionärer för utbildning i bl.a. Iran, Turkiet, Frankrike och Norge. Eftersom utredningen ovan föreslår att verksamhetsbidraget ska kunna användas för att finansiera utbildning av trossamfundens eller församlingarnas företrädare vid t.ex. högskolor, folkhögskolor eller studieförbund anser utredningen att det är svårt att motivera ett särskilt bidrag för utbildning utanför Sverige. Mot denna bakgrund föreslår utredningen att det särskilda utbildningsbidraget slopas.

SST:s roll i att möta trossamfundens utbildningsbehov

Utredningens bedömning: Myndigheten för stöd till trossamfund bör stödja trossamfundens avseende utbildningsfrågor.

Såsom redogjorts för ovan anordnar SST utbildningar till trossamfundet om t.ex. föreningsteknik, föreningsjuridik, säkerhet för trossamfund, familjerätt och vigselrätt liksom om kvinnors delaktighet

och synlighet inom trossamfunden och om ledarskap, religion och demokrati. Dessa utbildningar har i första hand anordnats med anledning av de olika uppdrag som regeringen gett till myndigheten genom dess regleringsbrev.

Utredningen anser att det är värdefullt att SST anordnar utbildningar som avser att öka kunskapen om demokratins grundläggande värden liksom om andra praktiska frågor. Det kan bidra till att utveckla trossamfunden och stärka deras arbete med demokratifrågor. SST har inget särskilt utbildningsuppdrag, men ska enligt sin instruktion främja en dialog mellan staten och trossamfunden och bidra med kunskap om trossamfundsfrågor. Inom ramen för dessa uppdrag kan SST verka för att möta trossamfundens utbildningsbehov. Det kan innebära att SST, utöver att anordna utbildningar, också kan samordna utbildningsinsatser som riktar sig till ett eller flera trossamfund. Erfarenhet visar att det finns ett värde i att utbildningar sker i ett interreligiöst sammanhang. Det ger trossamfundet möjligheter till att utbyta erfarenheter och lära av varandra.

11 Formella villkor för statligt stöd

11.1 Utredningsuppdraget

För att ett trossamfund ska vara berättigat till statsbidrag måste det uppfylla de villkor som anges i 3 § lagen (1999:932) om stöd till trossamfund. Det ska bidra till att upprätthålla och stärka de grundläggande värderingar som samhället vilar på, och vara stabilt och ha egen livskraft. Dessa villkor brukar benämnas demokratikriteriet, stabilitetskravet och kravet på egen livskraft. Samma villkor gäller för att ett trossamfund ska ha rätt till statlig avgiftshjälp. Ytterligare ett villkor för att få tillgång till avgiftshjälpen är att trossamfundet är ett registrerat trossamfund och det måste därmed möta de krav som ställs för registrering i lagen (1998:1593) om trossamfund.

Enligt kommittédirektivet ska utredningen föreslå eventuella förändringar av statens nuvarande stöd till trossamfund, liksom hur målgruppen för stödet bör avgränsas. Stödet ska utformas så konfessionsneutralt som möjligt. Utgångspunkten bör vara att stödet ska vara inkluderande, dvs. att huvudregeln bör vara att trossamfund som uppfyller uppställda kriterier bör vara berättigade till stöd på likartade grunder.

Utredningen kommer i detta kapitel att behandla hur begreppet *trossamfund* bör definieras samt analysera de villkor som ställs på ett trossamfund avseende stabilitet och egen livskraft. Frågan om ett förtydligt demokratikriterium tas upp i kapitel 12.

11.2 Nuvarande villkor för stöd

11.2.1 Statsbidrag beviljas endast till trossamfund och statlig avgiftshjälp endast till registrerade trossamfund

För att kunna beviljas statlig avgiftshjälp krävs i dag att trossamfundet är ett registrerat trossamfund. Det innebär att trossamfundet måste uppfylla de krav för registrering som anges i lagen om trossamfund. I lagen definieras begreppet trossamfund, som tidigare nämnts, som en gemenskap för religiös verksamhet, i vilken det ingår att anordna gudstjänst. Definitionen motsvarar i huvudsak den definition som fanns i religionsfrihetslagen (1951:680), men begreppet *sammanslutning* har ersatts av begreppet *gemenskap*. Enligt förarbetena ska begreppet gudstjänst förstås i vid bemärkelse så att exempelvis sammankomster för gemensam bön och meditation normalt innefattas (prop. 1997/98:116 s. 20).

Registrering är inte ett krav för statsbidrag, men organisationen ska anses vara ett trossamfund. Den definition av begreppet trossamfund som ges i lagen om trossamfund är vägledande vid regeringens beslut om bidragsberättigande. Enligt 2 § förordningen (1999:974) om statsbidrag till trossamfund definieras ett trossamfund som en sammanslutning för religiös verksamhet i vilken det ingår att anordna gudstjänst, eller en grupp av samverkande församlingar eller trossamfund (samverkansorgan). Till skillnad från lagen om trossamfund har således inte begreppet *sammanslutning* ersatts med begreppet *gemenskap*, vilket torde bero på ett förbiseende. Anledningen till att det inte ställs något krav på registrering för statsbidrag är att även samverkansorgan ska kunna vara bidragsberättigade (prop. 1998/99:124 s. 65). På så sätt riktar sig statsbidraget till en vidare krets än den statliga avgiftshjälpen, vilket även är anledningen till den vidare trossamfundsdefinitionen i förordningen. Enligt förordningen är samverkansorganen Islamiska samarbetsrådet, Ortodoxa och österländska kyrkors ekonomiska råd och Sveriges buddhistiska samarbetsråd bidragsberättigade.

Utredningen har i avsnitt 4.4 redogjort för allmänna bestämmelser som rör trossamfund och förutsättningarna för registrering som trossamfund. För registrering krävs bl.a. att trossamfundet har stadgar där det finns bestämmelser om trossamfundets ändamål och om hur beslut fattas i trossamfundets angelägenheter, samt en styrelse

eller motsvarande organ. Kraven för registrering överensstämmer i allt väsentligt med vad som enligt rättspraxis krävs för att bilda en ideell förening. Beslut om registrering fattas av Kammarkollegiet efter begäran av ett trossamfund. Eftersom ett trossamfund ska utgöras av en gemenskap kräver Kammarkollegiet att trossamfundet har åtminstone två medlemmar. En person måste stå som ansvarig för trossamfundet. Även självständiga organisatoriska delar av ett trossamfund som har registrerats kan registrera sig. År 2017 var registreringsavgiften 500 kronor och det tillkommer en årlig registeravgift om 500 kronor.

Ett registrerat trossamfund har rättskapacitet och kan således förvärva rättigheter och ta på sig skyldigheter (se avsnitt 4.4.2). I övrigt innebär en registrering inte i sig några direkta förmåner annat än att trossamfundets namn blir skyddat. Även icke-registrerade trossamfund kan ha rättskapacitet, t.ex. om de uppfyller kraven för att vara en ideell förening, och kan utöva en religiös verksamhet. Ett trossamfund kan således verka även utan att vara registrerat.

11.2.2 Kravet på stabilitet och egen livskraft

Ett villkor för statligt stöd är att trossamfundet är stabilt och har egen livskraft. I detta ligger att den tid samfundet kontinuerligt bedrivit verksamhet i Sverige inte bör understiga fem år. I undantagsfall kan bidrag beviljas trots att samfundet inte bedrivit en kontinuerlig verksamhet under fem år. Det kan gälla när en församling som huvudsakligen betjänar invandrade trosbekännare behöver stöd för att bygga upp central eller lokal verksamhet (Ds 1999:12 s. 45 och prop. 1998/99:124 s. 64 f.; se även 4 § SST:s Tillämpningsföreskrifter för statsbidrag till trossamfund).

I kraven ligger även att trossamfundet bör ha en fast och tydlig organisatorisk struktur, bl.a. genom att utgöra en juridisk person. För statsbidrag bör trossamfundet vara ett registrerat trossamfund eller en ideell förening. Andra associationsformer kan endast undantagsvis komma ifråga. Om samfundet saknar organisation på nationell nivå bör det finnas någon form av ledningsorgan för samfundet eller ett organ som hanterar vissa för samfundet gemensamma funktioner.

Kravet gäller även i ekonomiskt hänseende. Trossamfundet bör disponera, dvs. äga eller hyra, de lokaler det använder för sin verk-

samhet. Verksamheten bör vidare i huvudsak finansieras av dem som är medlemmar eller betjänas av samfundet och är bosatta i landet. Med betjänad avses medlem eller registrerad deltagare i verksamhet som organiseras av ett trossamfund eller en församling.

För att ett trossamfund ska kunna få stöd bör det vidare betjäna minst 3 000 personer i Sverige. Storlekskravet på 3 000 personer har varit gällande sedan bidraget inrättades. Om ett samfund betjänar färre än 3 000 personer bör det ändå anses ha egen livskraft om det utgör en del av ett internationellt verksamt trossamfund av betydande omfattning, eller om det tillsammans med andra samfund inom samma samfundsfamilj bildar ett organ för samverkan om fördelning av statsbidrag. I kraven ligger även att trossamfundet bör bedriva verksamhet på flera platser i landet.

11.3 Förslag om ändrade villkor för stödet till trossamfund

11.3.1 Nödvändigt att förtydliga definitionen av begreppet trossamfund

Utredningens bedömning: Utredningen anser att definitionen av begreppet trossamfund bör förtydligas och göras konfessionsneutral.

Definitionen av begreppet trossamfund är varken tydlig eller konfessionsneutral

Ett trossamfund definieras i lagen om trossamfund som en gemenskap för religiös verksamhet, i vilken det ingår att anordna gudstjänst. Den nuvarande definitionen grundar sig, såsom ovan framgått, på den definition av begreppet trossamfund som fanns i religionsfrihetslagen från 1951. Även definitionen av begreppet trossamfund i förordningen om statsbidrag till trossamfund grundar sig på religionsfrihetslagens definition.

Utredningen anser att det finns skäl att se över definitionen av begreppet trossamfund. Definitionen är sprungen ur ett kristet språkbruk och kan inte anses som konfessionsneutral. Fokus ligger på

anordnandet av gudstjänst och även om detta begrepp enligt förarbetena ska förstås i vid bemärkelse och innefatta sammankomster för gemensam bön och meditation, så visar detta på att trossamfundsdefinitionen bygger på en i huvudsak västerländsk och kristen förståelse av religion. I övrigt är definitionen mycket allmänt hållen, vilket gör att det inte i alla avseenden är klart vilka organisationer som kan klassificeras som trossamfund. Vad som utgör en religiös verksamhet är inte heller närmare beskrivet i förarbetena till lagen om trossamfund. Det ska tilläggas att i samband med införandet av lagen så kritiserades trossamfundsdefinitionen av remissinsatser som ansåg att den var för vag.

Begreppet religion är vidare varken definierat i regeringsformen eller nationell rätt i övrigt (se avsnitt 12.4.1). Bristen på en tydlig definition av begreppet religion måste ses utifrån att det allmänt sett är svårt att ge en tydlig definition av vad religion är. Olika religioner skiljer sig kraftigt ifrån varandra i tro och utövande. En definition av begreppet religion riskerar antingen att fånga in för mycket eller för lite av vad som avses. Dessutom kan en definition bli påverkad av den kultur och föreställningsvärld som dominerar i det samhälle som fastställer den. Svårigheten med att fastställa vad religion och religiös verksamhet är gör att det i sin tur är svårt att definiera vad ett trossamfund är. Samtidigt är det nödvändigt att ha någon slags insikt om vad religion är för att det ska vara möjligt att definiera begreppet trossamfund liksom att fånga in den verksamhet och de handlingar som skyddas inom ramen för religionsfriheten.

Gränsdragningsproblem

Avsaknaden av tydlighet i den nuvarande definitionen av begreppet trossamfund kan vara ett problem. Kammarkollegiet är ansvarig myndighet för att pröva ansökningar om registrering av trossamfund liksom ansökningar om tillstånd att förrätta vigsel, vilket också förutsätter att det är frågan om ett trossamfund. Myndigheten har avslagit ett flertal ansökningar eftersom den verksamhet som bedrivits inte ansetts som religiös. Samtidigt är Kammarkollegiets prövning av en ansökan om registrering i princip av rent formell karaktär och ett samfund som i sina stadgar anger att det anordnar gudstjänst blir i regel registrerat. Det gäller t.ex. Det missionerande kopimist-

samfundet som fick avslag på sin ansökan vid två tillfällen eftersom det inte anordnade ”gudstjänst ens i vid bemärkelse”. En registreringsansökan godkändes däremot efter att Det missionerande kopimistsamfundet ändrat sina stadgar och skrivit in att det anordnar gudstjänst. Flera andra organisationer har dock fått avslag trots att de hävdar att de anordnar ceremonier som liknar gudstjänst, bön eller meditation. Det gäller t.ex. Humanisterna som ansökt om vigselrätt, liksom the United church of bacon.

Även vid regeringens prövningar av ansökningar om statsbidrag har frågan om vilka organisationer som kan anses vara trossamfund aktualiserats. Humanisterna har fått avslag på sin ansökan eftersom regeringen inte ansåg att organisationen bedrev en religiös verksamhet och därför inte kunde betraktas som ett trossamfund i enlighet med lagen om trossamfund. Regeringen godkände däremot Alevitiska riksförbundet som bidragsberättigat trossamfund efter ett remissutlåtande av Myndigheten för stöd till trossamfund (SST). I sitt utlåtande skriver SST att det är ”tydligt att Alevitiska riksförbundet, utifrån sin ansökan, inte uteslutande är en trosgemenskap och att de själva inte drar en skarp gräns mellan religion, tro och identitet” (S2104/6486/PBB).

En jämförelse kan göras med diskussionen om vad som kan anses vara religiösa inslag i undervisningen i skolan. Enligt Skolverket kan en skolavslutning ske i kyrkan om den utformas så att tonvikten ligger på traditioner, högtidlighet och den gemensamma samvaron och det inte förekommer några religiösa inslag såsom bön, välsignelse eller trosbekännelse (Skolverket 2012).

Dessa exempel visar att gränsdragningen mellan religion, kultur och sekulär livsåskådning inte i alla avseenden är tydlig. På samma sätt kan det vara svårt att skilja på sällskap för religiösa, kulturella eller filosofiska sammankomster. När det gäller registreringen av trossamfund behöver inte avsaknaden av en tydlig definition vara ett stort problem eftersom registreringen inte får särskilt långtgående effekter. För statens stöd till trossamfunden är det dock av stor betydelse att det finns en tydlig definition eftersom begreppet avgränsar den stödberättigade målgruppen.

Utredningen anser i kapitel 10 att det huvudsakliga motivet för stödet till trossamfund är religionsfriheten. Stödet fördelas enligt en särskild ordning eftersom trossamfunden anses särskilt skyddsvärda. Det är därför av betydelse att villkoren för stöd är utformade

på ett sätt som gör det tydligt att stödberättigade trossamfund enbart är sådana vars verksamhet åtnjuter ett skydd enligt bestämmelsen om religionsfrihet i artikel 9.1 i Europakonventionen.

Svårigheter med att definiera begreppet religion

Som ett socialt fenomen har religion varit närvarande i alla samhällen genom historien. Ändå är det svårt att klart och tydligt definiera vad religion är. Svårigheten kan delvis förklaras med att vad som uppfattats som religiösa uttryck har förändrats genom tiderna och i olika samhällen. Religion har olika funktion och betydelse för olika människor. Ofta är det religiösa sammanflätat med sociokulturella traditioner. Dessutom finns det stora skillnader mellan olika skrifter och läror som utgår ifrån religiösa föreställningar. Vissa forskare anser att det helt enkelt är omöjligt att med en och samma definition fånga så olika religioner som buddhism, hinduism, islam och kristendom (Geister 2013).

De definitioner av religion som används inom forskningen brukar antingen ta fasta på en religions innehåll, en substantiell definition, eller på en religions funktion, en funktionell definition (Lövheim och Nordin 2015). Det som en religion i regel innehåller är en tro på någon form av gudaväsen eller makter och krafter som upplevs bortom jaget och det världsliga. Flera forskare har därför definierat religion utifrån en distinktion mellan övernaturliga och profana fenomen (Schilbrack 2014). En vanlig definition av religion är att det handlar om "en tro på andliga väsen" (Gilhus och Mikaelsson 2003). Samtidigt är det inte alla religioner som utövar en tro på något gudaväsen eller som särskiljer det världsliga från det övernaturliga.

Andra definitioner av religion tar fasta på den praxis och det beteende som utgår från religiösa föreställningar, snarare än på själva trosinnehållet (McGuire 2008). En religion innehåller oftast olika riter, sedvänjor och lärosatser som en grupp utövar och lever efter. Dessa är ofta kopplade till trosinnehållet; det gudomliga eller andliga. Det kan vara fråga om ett regelbundet deltagande i gudstjänst eller bön, firande av vissa högtider, bärande av vissa kläder eller att upprätthålla en särskild kosthållning. Det kan också vara fråga om vissa etiska principer eller levnadsregler som har särskild betydelse.

Religion kan också definieras utifrån den funktion som religiösa föreställningar och praktiker har för enskilda individer och för samhället i stort. En grundläggande funktion som alla religioner delar är att de bidrar till en upplevelse av mening för individen. Religionerna erbjuder svar på existentiella frågorna såsom ”vilka är vi?”, ”vad har livet för mening?” och ”vad finns bortom detta liv?”. En religion kan förse individen med ett mål för livet, levnadsregler och etiska principer. Därutöver kan en religion genom dess ritualer, sedvänjor och lärosatser förse individen med en struktur och en ordning i tillvaron. Den har därför en betydelse för identitetsbildningen och den sociala gemenskapen i samhället (Lövheim och Nordin a.a.; Brommesson och Friberg Fernos 2013). Religion är dessutom en kollektiv företeelse och de flesta religiösa uttryck förutsätter en gemenskap och en kollektivt förmedlad tradition (Klasson Sundin 2016).

En svårighet med definitioner av religion är att det också finns meningsgivande gemenskaper som har religionsliknande uttryck, t.ex. en politisk, ideologisk eller nationalistisk rörelse eller en supporterkultur runt en idrott. Flera olika sekulära meningsgivande gemenskaper kan både till sitt innehåll och till sin funktion vara mycket lika religiösa gemenskaper. Religiösa gemenskaper är också ofta nära sammankopplade med andra sociokulturella gemenskaper, vilket gör det närmast omöjligt att göra en tydlig avgränsning mellan det religiösa och det kulturella.

Sammantaget är religion ett mångdimensionellt fenomen som både innehåller en tro på övernaturliga fenomen och en särskild praxis, såsom riter och sedvänjor, liksom en meningsskapande funktion. Denna sammansättning av innehåll och funktion kommer tydligt till uttryck i de passage- eller övergångsriter som förekommer i alla större religioner, dvs. riter som markerar en persons övergång från ett stadium i livet till ett annat. Det gäller t.ex. vigsel och begravning som är händelser i livet där existentiella frågor kommer till uttryck och då det uppstår ett behov av ett förhållningssätt som har en andlig eller högtidlig inramning. Det är vid sådana händelser som många människor söker sig till ett trossamfund eller genomför riter som har ett religiöst innehåll.

Sammanfattningsvis går det inte att ge en helt tydlig och allomfattande definition av vad religion är och därmed inte heller vad ett trossamfund är. Det finns däremot ett antal gemensamma fenomen

som på olika sätt återfinns inom de flesta religioner. Det är i synnerhet vid det praktiska utövandet som de religiösa gemenskaperna särskiljer sig i förhållande till andra gemenskaper genom att de bl.a. håller någon form av andliga sammankomster, såsom gudstjänst, bön, meditation eller motsvarande, liksom utövar ritualer, främst olika passageriter.

Definitioner av begreppet trossamfund internationellt

Vid utformandet av en definition av begreppet trossamfund är det intressant att se hur begrepp som trossamfund, religion och religionsutövning definieras internationellt. Om man börjar med Europakonventionen, som ger ett starkt skydd för religionsfriheten, så saknas en närmare definition av vad religion är (se avsnitt 12.4.3). Avsaknaden av definition kan, på samma sätt som nämnts ovan, ses mot bakgrund av svårigheterna att utforma en tydlig och allomfattande definition, men också en önskan att behålla ett manöverutrymme inför framtiden. I artikel 9.1 i Europakonventionen beskrivs religionsfriheten som en frihet att byta religion eller tro och frihet att ensam eller i gemenskap med andra, offentligt eller enskilt, utöva sin religion eller tro genom gudstjänst, undervisning, sedvänjor och ritualer. Artikeln fokuserar således inte på trosinnehållet, utan i stället på formerna för religionsutövning.

I flera länder kan trossamfund registrera sig och därigenom få tillgång till särskilda privilegier såsom skattelättnader eller statligt stöd. Vad som är ett trossamfund är därmed ofta definierat i författning. Nordiska länder med en liknande rättstradition som i Sverige lämpar sig bäst för en jämförelse. Det är enbart Finland som beskriver vad ett trossamfunds syfte ska vara, vilket måste uppfyllas för registrering som religionssamfund. Ett registrerat religionssamfund ska enligt 2 kap. 7 § den finska religionsfrihetslagen (6.6.2003/453) ha till syfte att ordna och stödja verksamhet ”som hör till bekännandet och utövandet av religion och som baserar sig på trosbekännelse, skrifter som betraktas som heliga eller på andra sådana särskilt angivna inarbetade grunder för verksamheten som betraktas som heliga”.

I Danmark har det tidigare inte funnits någon definition av begreppet trossamfund angiven i författning. Efter en översyn av den

rättsliga regleringen för andra trossamfund än folkkyrkan infördes den 1 januari 2018 en definition av begreppet trossamfund i 1 kap. 1 § lov om trossamfund uden for folkekirken (se även *En samlet lovregulering om andre trossamfund end folkekirken*, Betänkande 1 564 s. 75 f.). Ett trossamfund är enligt lagen en gemenskap vars medlemmar samlas runt en tro på makter som står över människor och naturlagar, efter utformade lärosatser och ritualer.

Inte heller i Norge har begreppet trossamfund varit definierat i någon författning, men regeringen har lämnat ett förslag på en definition av begreppen tros- och livssynssamfund. Av det norska förslaget framgår både vilka sammanslutningar som ska definieras som tros- och livssynssamfund och vilka som inte ska göra det. Förslaget har följande lydelse (*Forslag til ny lov om tros- og livssynssamfund*, Høringsnotat 25. september 2017).

Med tros- og livssynssamfund menes i denne loven sammenslutninger for felles utøvelse av en religiøs tro eller et sekulært livssyn.

Som tros- eller livssynssamfund regnes ikke sammenslutninger som

- a) primært framstår som virtuelle fellesskap,
- b) har politisk, humanitær, kulturell eller forretningsmessig virksomhet som hovedformål,
- c) har helse eller selvutvikling som hovedformål,
- d) har bekjempelse av religion eller livssyn som hovedformål,
- e) har et rent filosofisk formål.

Finland och Danmark har följaktligen valt trossamfundsdefinitioner som är betydligt mer detaljerade än de som föreslagits i Norge och gäller i Sverige. De har satt fokus på trosinnehållet, såsom tro på makter som står över människor, snarare än som i Sverige fokusera på den religiösa verksamheten. Norge skiljer sig från de övriga länderna genom att också föreslå bestämmelser om vad ett tros- och livssynssamfund inte är.

11.3.2 Förslag på ny definition av begreppet trossamfund

Utredningens förslag: Med trossamfund avses en gemenskap som utövar religiös verksamhet genom gudstjänst, bön, meditation eller ritualer.

Utredningen har ovan beskrivit att den nuvarande definitionen av begreppet trossamfund inte är tydlig och konfessionsneutral. Det är svårt att utifrån dagens definition göra en förutsägbar bedömning av vad som är en religiös verksamhet och vad som inte är det. Mot denna bakgrund finns det skäl att utveckla och bredda definitionen av begreppet trossamfund. En definition måste dock vila på en noggrann avvägning mellan tydlighet och anpasslighet. En alltför snäv definition skulle kunna innebära att vissa religiösa verksamheter faller utanför definitionen. En definition måste dessutom ta hänsyn till att religion betraktas olika av olika individer beroende på kulturell eller religiös bakgrund. Vidare kan uppfattningen om vad som är religion förändras över tid.

Utredningen anser att en definition av begreppet trossamfund inte bör fokusera på trosinnehållet, utan på vilken form av verksamhet som utövas. I de bedömningar som Europadomstolen har gjort av skyddet för religionsfriheten har fokus varit på om trossamfund eller enskilda har varit förhindrade att utföra religiöst motiverade handlingar och domstolen har inte närmare värderat det idémässiga innehållet (Europarådet och Europadomstolen 2015). Utredningen anser på samma sätt att det inte är lämpligt att en myndighet närmare värderar en tro eller en lära. Staten är skyldig att förhålla sig neutral och opartisk till olika trosuppfattningar (se avsnitt 12.4.3). Myndigheten bör dock pröva om det är frågan om en religiös verksamhet i vid bemärkelse (jfr Venedigkommissionen CDL-AD [2014]023, punkt 26).

Även den nuvarande definitionen av begreppet trossamfund lägger fokus på en religiös verksamhet, i vilken det ska ingå att anordna gudstjänst eller liknande, och inte på trosinnehållet som sådant. Det finns enligt utredningen ett värde i att använda den nuvarande konstruktionen, liksom de begrepp som i dag används i lagen om trossamfund och lagens förarbeten för att definiera vad ett trossamfund är. En religiös verksamhet handlar i stor utsträckning om att hålla gudstjänst, bön eller meditation. Detta bör uttryckas i lag. Dessa

begrepp har också en innebörd som är väl förankrad bland trosamfundet och hos allmänheten.

Vanligtvis brukar det religiösa också innehålla särskilda ritualer som inte nödvändigtvis tar form i gudstjänst, bön eller meditation. Det kan handla om firande av högtider, sammankomster för andliga eller existentiella frågor eller andaktsövningar som t.ex. utgörs av samtal, reciterande av texter, sång eller dans. För många människor är just passageriterna det viktigaste inslaget i en religiös verksamhet. Vigsel, begravning och andra sammankomster för att uppmärksamma övergångar i livet är centrala inom all religiös verksamhet. Att det inom en religiös verksamhet utövas ritualer visar på att religionen har praktiserats i ett sammanhang av flera personer under en längre tid. Utredningen anser därför att en gemenskap för religiös verksamhet kan definieras som ett trossamfund om dess ritualer har utövats under en viss tid och med en viss upprepning. Utredningen anser sammantaget att ritualer även bör läggas till som en form av religiös verksamhet i definitionen av begreppet trossamfund.

Mot bakgrund av att religionsfriheten enligt utredningen ska ses som det huvudsakliga motivet till statens stöd bör en definition av begreppet trossamfund formuleras med beaktande av artikel 9.1 i Europakonventionen. En gemenskap som utövar en religiös verksamhet som kan anses som skyddsvärd enligt artikel 9.1 ska ses som ett trossamfund. Enligt artikeln kan en gemenskap utöva sin religion eller tro genom gudstjänst, undervisning, sedvänjor och ritualer. Enligt utredningen är dock inte undervisning och sedvänjor nödvändiga inslag i vad som kan förklaras som en religiös verksamhet.

Enligt Europadomstolens praxis måste en trosuppfattning uppnå en viss nivå av slagkraft, allvar, sammanhållning och betydelse för att vara skyddsvärd enligt artikel 9.1 i Europakonventionen (se avsnitt 12.4.3). För att det ska vara frågan om en religiös verksamhet anser utredningen därför att verksamheten ska bygga på en trosuppfattning som uppnår en viss nivå beträffande av slagkraft, allvar, sammanhållning och betydelse. Vid bedömning om en trosuppfattning uppnår tillräcklig slagkraft, allvar, sammanhållning och betydelse kan bl.a. beaktas om den innefattar regelbundna passageriter, såsom vigsel- och begravningsriter. Vidare kan beaktas hur länge trosuppfattningen kontinuerligt har utövats. Det som är relevant att beakta är inte hur länge den utövats inom en viss organisation, utan att trosuppfattningen allmänt sett utövats under en längre tid

t.ex. inom andra trossamfund, i andra länder eller utan att ha varit formellt organiserad.

Av nuvarande definition av begreppet trossamfund framgår att i en religiös verksamhet ska ingå att ”anordna gudstjänst”. Utredningen anser att begreppet *anordna* bör ersättas med begreppet *utöva*. Begreppet *anordna* har en formell karaktär och betecknar en verksamhet som en aktör arrangerar för någon annan. Genom begreppet *gemenskap* i trossamfundsdefinitionen framgår att det ska vara fråga om en verksamhet som utövas av minst två personer.

11.3.3 Om ett livsåskådningsneutralt stöd

Utredningens bedömning: Mot bakgrund av utredningens bedömning om nytt motiv till stödet liksom förslaget om en ny definition av begreppet trossamfund kan det finnas skäl för regeringen att utreda förutsättningarna för ett livsåskådningsneutralt stödsystem.

Utredningen föreslår i föregående avsnitt en ny definition av begreppet trossamfund. Enligt utredningens bedömning bör gemenskaper som bygger på en trosuppfattning som uppnår tillräcklig slagkraft, allvar, sammanhållning och betydelse, och som därmed är skyddsvärda enligt artikel 9.1 i Europakonventionen, omfattas av den föreslagna definitionen. Den föreslagna definitionen gör dock en avgränsning för just religiös verksamhet. Det innebär att gemenskaper för sekulära livsåskådningar som kännetecknas av en likvärdig slagkraft, allvar, sammanhållning och betydelse inte bör anses vara trossamfund och därmed inte heller vara stödberättigade. Det kan t.ex. röra sig om gemenskaper för sekulär humanism, existentialism eller ekosofi.

Det främsta motivet till varför staten fördelar ett stöd, vilket utredningen redogör för i kapitel 10, är att ge olika trossamfund förutsättningar för att bedriva en religiös verksamhet och ge möjligheter för människor att oavsett religiös bakgrund utöva sin religion i Sverige. Stödet fördelas enligt en särskild ordning eftersom trossamfunden anses särskilt skyddsvärda. Med tanke på att artikel 9.1 i Europakonventionen skyddar såväl religiösa som sekulära livsåskådningar är det tänkbart att även gemenskaper eller sällskap med

en livsåskådningsverksamhet, s.k. livsåskådningsällskap, också bör vara stödberättigade. Ur ett likställighetsperspektiv går det också att argumentera för att stödet även bör ge förutsättningar för personer som har en sekulär livsåskådning att i gemenskap med andra utöva och uttrycka en sådan övertygelse. En sådan argumentation motiverade den norska staten att 1981 vidga sitt stöd till trossamfund så att det också kom att omfatta livsåskådningsällskap. Även i Tyskland, Island och Belgien behandlas trossamfund och livsåskådningsällskap lika, medan t.ex. Finland, Italien, Rumänien, Slovakien och Ungern inte ger något stöd till livsåskådningsällskap.

Utredningen redogör i kapitel 10 för att ett ytterligare motiv till att stödja trossamfundet är deras samhällsnyttiga verksamheter. Trossamfundet har en särskilt viktig samhällsfunktion genom att de möter människors existentiella behov. Det gäller i synnerhet vid särskilda tillfällen i livet, såsom vigslar, begravningar, kriser och olyckor, bl.a. genom verksamhet inom sjukvården, kriminalvården och krisberedskapen. Utredningen kan konstatera att det även finns sekulära livsåskådningsällskap som möter människors existentiella behov och bl.a. genomför vigslar och begravningar. Exempelvis genomför Humanisterna fler vigslar och begravningar per medlem än flera av de i dag statsbidragsberättigade trossamfundet.

Dessutom är det allt färre personer i Sverige som är medlemmar i ett trossamfund och som genomför religiösa passageriter. De flesta vigslar sker i dag i ett sekulärt sammanhang och antalet sekulära begravningar har ökat till att utgöra ungefär var tionde begravning. Antalet sekulära begravningar är fler än antalet begravningar som sker inom ett annat trossamfund än Svenska kyrkan. Sammantaget väljer en växande andel av befolkningen i Sverige att få sina existentiella behov tillfredsställda av sekulära alternativ och därmed kan det också finnas en ökad efterfrågan på bl.a. officianter som kan leda en sekulär ceremoni vid vigsel eller begravning. Ur ett sådant perspektiv skulle det kunna vara motiverat att också stödja livsåskådningsällskap med en verksamhet som motsvarar trossamfundens. Det skulle också kunna öppna upp för själavård inom sjukhus och fängelser som utförs av sekulära aktörer.

Det finns dock relevanta skillnader mellan religiös tro å ena sidan och sekulära livsåskådningar å andra sidan. Att enbart ge stöd till trossamfund och därmed utesluta livsåskådningsällskap torde inte stå i strid med diskrimineringsförbudet i artikel 14 i Europakonventionen

eftersom ett livsåskådningssällskap inte bör anses befinna sig i en jämförbar situation med ett trossamfund. Ett livsåskådningsneutralt stöd skulle dessutom kunna ge upphov till gränsdragningsproblem. Det kan t.ex. vara svårt att bedöma om olika sällskap för allmänna filosofiska sammankomster omfattas. Samtidigt redogör utredningen ovan för att en bedömning av om en religiös gemenskap uppfyller definitionen av begreppet trossamfund inte främst ska göras utifrån trosinnehållet utan utifrån verksamheten. Med ett sådant perspektiv skulle ett sekulärt livsåskådningssällskap som utövar en verksamhet som innefattar sammankomster som motsvarar gudstjänst, bön eller meditation, eller som utövar sekulära ceremonier som liknar religiösa ritualer, kunna likställas med ett trossamfund. Det förutsätter att sällskapets livsåskådning är av tillräcklig slagkraft, allvar, sammanhållning och betydelse, t.ex. att sällskapet regelbundet och i en viss omfattning utövar ceremonier såsom vigsel och begravning.

Ett skäl för att livsåskådningssällskap inte är berättigade till stöd är vidare att stödet infördes bl.a. för att skapa likställighet mellan Svenska kyrkan och övriga trossamfund. Stödet är följaktligen avsett för religiös verksamhet. Målsättningen för stödet är även att skapa förutsättningar för sådan verksamhet. Livsåskådningssällskap bedriver inte någon religiös verksamhet och genom att inkludera dem skulle stödets målsättning behöva ändras så att den omfattar både religiös verksamhet och livsåskådningsverksamhet.

Utredningen har inte fått i uppdrag att närmare utreda förutsättningarna för och konsekvenserna av ett livsåskådningsneutralt stödssystem och lägger därför inte några förslag om detta. Mot bakgrund av utredningens bedömning av motivet till stödet, liksom förslaget om att definiera trossamfund utifrån omfattningen av det skydd för religionsfriheten som artikel 9.1 i Europakonventionen ger, kan det dock finnas skäl för regeringen att tillsätta en utredning för att överväga om livsåskådningssällskap, vars åskådningar skyddas av samma artikel, också ska kunna få stöd.

11.3.4 Villkor avseende trossamfundets organisering

Utredningens förslag: Statligt stöd får endast lämnas till ett registrerat trossamfund. Detta villkor ska gälla både för den statliga avgiftshjälpen och för statsbidraget.

Trossamfundet ska vara ett registrerat trossamfund

Utredningen anser att kravet på stabilitet, vilket bl.a. innebär att trossamfundet ska ha en fast och tydlig organisatorisk struktur är av stor betydelse. Personer som söker sig till ett trossamfund och som deltar i dess verksamhet ska kunna veta hur trossamfundet är organiserat och vem som är ansvarig för dess verksamhet. Det är också viktigt för staten att trossamfundet har en formell ledning som kan representera och tala för dess medlemmar. Vidare är det betydelsefullt att trossamfundet har någon form av ledningsorgan i Sverige som kan hantera vissa av samfundets gemensamma angelägenheter. Stödmottagaren bör även vara en juridisk person som kan uppträda som part i rättsliga sammanhang. Dessa önskemål infrias bäst genom trossamfund som är organiserade som en ideell förening eller som ett registrerat trossamfund enligt en traditionell föreningsmodell.

Utredningen anser att det är viktigt att så lika villkor som möjligt ska gälla för de två formerna av statligt stöd. I dag är det endast registrerade trossamfund som kan beviljas statlig avgiftshjälp, medan trossamfund som bedriver sin verksamhet i associationsformen registrerat trossamfund eller ideell förening kan vara bidragsberättigade. Anledningen till att det inte ställs något krav på registrering för att bli bidragsberättigad är att även samverkansorgan, som inte kan vara registrerade trossamfund, ska kunna ta emot statligt bidrag. Utredningen anser dock, vilket senare redogörs för i avsnitt 11.3.6, att samverkansorgan inte ska kunna anses vara trossamfund och därmed inte heller ska kunna vara stödberättigade. Det finns mot denna bakgrund inte längre skäl till att ha olika villkor avseende associationsform för de två stödformerna.

Utredningen har övervägt huruvida det ska krävas att ett trossamfund ska vara registrerat eller om också ett trossamfund som inte är registrerat, men som är en ideell förening med ett av Skatte-

verket tilldelat organisationsnummer, ska kunna få stöd. Utredningen har kommit fram till att det finns fördelar med att en prövning av definitionen trossamfund, liksom av den organisatoriska strukturen, görs av en och samma myndighet. Så blir fallet om det krävs att trossamfundet är registrerat. Att Kammarkollegiet gör denna prövning underlättar även för den myndighet som fattar beslut om stödberättigande.

Vid registrering av trossamfund krävs att organisationen antagit stadgar som är så fullständiga att namnet på organisationen, ändamålet och verksamheten framgår. Stadgarna bör vidare reglera hur beslut fattas, hur organisationen företräds, hur ansvar kan utkrävas, hur stadgarna kan ändras och vad som krävs för upplösning. Genom att ställa krav på att trossamfundet ska vara ett registrerat trossamfund blir det säkerställt att trossamfundets organisatoriska struktur är fast och tydlig. Utredningen anser mot denna bakgrund att stöd enbart ska gå till trossamfund som är registrerade hos Kammarkollegiet. Detta kan inte anses vara ett alltför betungande krav. Registrering och beslut om stödberättigande kommer därmed utgå från en enhetlig trossamfundsdefinition.

Trossamfundet bör vara demokratiskt uppbyggt

Enligt nuvarande lagstiftning är ett villkor för stöd att trossamfundet bidrar till att upprätthålla och stärka de grundläggande värderingar som samhället vilar på. I kapitel 12 föreslår utredningen ett förtydligat demokratikriterium som är utformat på så sätt att det exkluderar trossamfund som agerar i strid med särskilt skyddsvärda värderingar i det svenska samhället. Utredningen föreslår vidare i kapitel 10 att villkoret om att trossamfundet ska bidra till att upprätthålla och stärka de grundläggande värderingar som samhället vilar på i stället ska ses som en del av stödets målsättning. Till samhällets grundläggande värderingar hör bl.a. demokratis idéer (se avsnitt 12.5.3). Mot denna bakgrund vore det rimligt att kräva att stödberättigade trossamfund ska vara demokratiskt uppbyggda.

Därutöver gör utredningen i kapitel 10 bedömningen att det huvudsakliga motivet till att staten ger ett stöd till trossamfund ska vara att var och en ska ha goda förutsättningar att åtnjuta sin religionsfrihet. Även om stödet fördelas till trossamfund som sådana

motiveras det följaktligen på grundval av den enskilda individens rättigheter och intressen. Det är därför rimligt att enskilda individer som är medlemmar i ett trossamfund också har möjlighet att påverka hur statsbidrag, liksom de avgifter som tas in genom Skatteverket, används.

I dagsläget ställs emellertid inga krav på att ett stödberättigat trossamfund ska vara demokratiskt uppbyggt. Enligt förarbetena till nuvarande lagstiftning bör bidragsberättigade samfund ”verka för att dess medlemmar och betjänade vägleds av etiska principer som är förenliga med samhällets grundläggande demokratiska värderingar. Detta innebär dock inte något krav på att t.ex. samfundets lära eller åskådning skall utformas i demokratisk ordning. Inte heller krävs det att beslutsprocessen i samfundet vid utseende av exempelvis präster vilar på demokratisk grund” (prop. 1998/99:124 s. 64).

Utredningen anser att det inte heller framöver kan ställas krav på att medlemmarna i demokratisk ordning ska delta i utformandet av trossamfundets lära eller vid val av religiösa företrädare. Religionsfriheten ger ett starkt skydd för trossamfundets inre liv, vilket innebär att trossamfundet har rätt att själv utforma den inre strukturen och de regler som styr medlemskap och val av religiösa företrädare (se avsnitt 12.4.3).

Utredningen anser dock att det vore rimligt att ställa krav på att medlemmarna vid årsmöten bör kunna delta i val av styrelse som har ansvar för ekonomin och som sköter angelägenheter för medlemmarnas räkning. Medlemmarna bör också kunna medverka i val av stadga, budget och i andra angelägna beslut av administrativ karaktär. Det skulle innebära att trossamfundet måste administreras på ett transparent sätt. Utredningen har därför övervägt att ställa krav på att beslut av administrativ karaktär, t.ex. gällande verksamhet och ekonomi, ska ske enligt demokratiska principer.

Utredningens bedömning är emellertid att det skydd som religionsfriheten ger för trossamfundets inre liv är mycket starkt och att krav som rör samfundets inre förhållanden, t.ex. om hur trossamfundet är organiserat, kan komma att inskränka religionsfriheten. Det skulle vidare kunna uppstå svåra gränsdragningsproblem mellan vad som anses vara frågor av religiös och av administrativ karaktär. Utredningen har därför valt att inte föreslå krav om att ett trossamfund ska vara demokratiskt uppbyggt för att få stöd.

De flesta stödberättigade trossamfundet har dock organiserat sig i enlighet med en formell föreningstradition med en interndemokratisk ordning. Det har bidragit till en demokratisk skolning bland deras medlemmar. Mot denna bakgrund vore det önskvärt att alla trossamfund ser värdet av att tillämpa en interndemokratisk ordning som ger medlemmarna möjligheter att delta och påverka trossamfundets verksamhet.

Som ovan nämnts föreslår utredningen att det ska framgå av målsättningsbestämmelsen att stödet ska bidra till att upprätthålla och stärka de grundläggande värderingar som samhället vila på. Trossamfundet bör följaktligen använda stödet i enlighet med denna målsättning och SST bör genomföra insatser för att stödja trossamfundet i detta avseende, bl.a. genom att erbjuda relevanta utbildningar till företrädare från olika trossamfund. Myndigheten bör också genomföra övergripande utvärderingar av stödets effekter på trossamfundets arbete avseende frågor som rör bl.a. demokrati.

11.3.5 Villkor avseende finansiering

Utredningens förslag: Stöd får inte lämnas till ett trossamfund som har skulder för svenska skatter eller avgifter hos Kronofogdemyndigheten eller som är i likvidation eller försatt i konkurs.

Stöd får lämnas endast till ett trossamfund som i huvudsak får sin religiösa verksamhet finansierad av betjänade som är bosatta i Sverige.

Villkor avseende trossamfundets ekonomi

Utredningen har övervägt att ställa ytterligare krav vad gäller ekonomi och redovisning. Det är av betydelse att den beslutande myndigheten kan kontrollera att stödet används i enlighet med stödets syfte. För att vara stabilt och ha egen livskraft är det också viktigt att trossamfundet inte är starkt skuldsatt. Utredningen anser att kraven avseende ekonomi och redovisning måste vara tydliga. Sådana krav kan ses som en försäkran för trossamfundets medlemmar och betjänade att det statliga stödet går till det som det är avsett

för. Det har också betydelse för att allmänheten ska ha förtroende för stödsystemet.

Utredningen föreslår därför som villkor att stöd inte får lämnas till ett trossamfund som har skulder för svenska skatter eller avgifter hos Kronofogdemyndigheten eller som är i likvidation eller försatt i konkurs. Motsvarande krav ställs på de flesta ideella organisationer som tar emot stöd från staten. I propositionen *En politik för det civila samhället* angavs att ett sådant villkor bör finnas för alla bidragsformer (prop. 2009/10:55 s. 162 f.).

I propositionen angavs även att de bestämmelser om redovisning som finns i förordningen (2005:1089) om statsbidrag för kvinnors organisering bör fungera som en modell för alla bidrag. Av förordningen framgår bl.a. att en organisation som har tagit emot bidrag är skyldig att lämna en ekonomisk redovisning av de utbetalda medlen och en redovisning av vad medlen har använts till. Enligt förordningen om statsbidrag till trossamfund kan Rådet för beslut om statsbidrag till trossamfund bestämma att ett trossamfund eller en församling som har tagit emot bidrag ska lämna in redovisningshandlingar, verksamhetsberättelser eller andra uppgifter till rådet. Utredningen anser att denna skyldighet fortsatt ska gälla, men utvidgas till att omfatta alla stödberättigade trossamfund, dvs. även de som har statlig avgiftshjälp, samt församlingar som har tagit emot bidrag.

Villkor avseende egenfinansiering

Dagens villkor om stabilitet innebär bl.a. att ett trossamfunds verksamhet i huvudsak ska finansieras av dem som är medlemmar eller betjänas av samfundet och är bosatta i landet (prop. 1998/99:124 s. 64; se även 4 § SST:s Tillämpningsföreskrifter för statsbidrag till trossamfund). I sak innebär det att ett trossamfund inte huvudsakligen ska finansieras av personer som inte betjänas av trossamfundet eller genom internationella bidragsgivare. Kravet kan ses som ett skydd för trossamfundets självständighet. Ett trossamfund som tar emot stora bidrag eller gåvor av en organisation eller person kan hamna i beroendeställning till denna. Detta kan vara särskilt problematiskt om bidragsgivaren är ett land eller en organisation som

inte visar respekt för de grundläggande värderingar som det svenska samhället vilar på.

Utredningen kan konstatera att ett flertal av de bidragsberättigade trossamfunden har tagit emot ekonomiskt stöd från länder med bristande respekt för grundläggande demokratiska principer och med begränsad religionsfrihet. Det har t.ex. gällt stöd för att köpa eller bygga religiösa byggnader. Det finns inte en fullständig bild av hur vanligt förekommande det är med internationellt stöd till trossamfund i Sverige, men enligt en granskning av tidningen ETC finansieras var fjärde svensk moské av Saudiarabien och ett stort antal moskéer får stöd från andra icke-demokratiska länder (Ankersen 2017). Stöd från icke-demokratiska länder eller organisationer kan innebära en risk för att trossamfundets självständighet och demokratiska uppbyggnad påverkas. Om oberoendet inskränks kan det också innebära en begränsning av de betjänades möjligheter att fritt utöva sin religion. Ett förbud mot stöd från icke-demokratiska stater eller organisationer kan därför ses som ett skydd för trossamfundet och dess betjänade. Utredningen har mot denna bakgrund övervägt om trossamfund som finansieras av eller som har nära samarbete med icke-demokratiska stater eller organisationer ska exkluderas från statligt stöd.

Frågan om förbud för trossamfund att ta emot bistånd från stater som inte praktiserar religionsfrihet utreddes i Norge under 2016. Utredningen kom fram till att det mot bakgrund av föreningsfriheten inte var möjligt att införa ett generellt förbud mot att ta emot bidrag från sådana stater, men att det var möjligt att ställa sådana krav för statligt stöd (Proposisjon til Stortinget 2017, Utgiftskapitler: 300–342). Utredningen såg dock vissa problem med att införa ett sådant förbud. Det skulle t.ex. vara svårt att avgöra om förbudet enbart skulle gälla finansiering eller också skulle omfatta gåvor i form av egendom eller tjänster. Det skulle dessutom behöva sättas en nivå på vilka gåvor som var otillåtna. Förbudet skulle också kunna få negativa konsekvenser för vissa trossamfund som är beroende av internationella bidrag. Det skulle även i vissa fall vara svårt att bedöma vilka stater som inte har religionsfrihet och reglerna skulle lätt kunna kringgås. Trots dessa invändningar föreslår den norska regeringen att tros- och livsåskådningssällskap som tar emot bidrag från stater som inte respekterar rätten till tros-

och livsåskådningsfrihet ska kunna nekas stöd (*Forslag til ny lov om tros- og livssynssamfunn*, Høringsnotat 25. september 2017).

För svensk del skulle de problem som lyftes i den norska utredningen också vara aktuella och vår utredning väljer därför att inte föreslå ett sådant totalförbud. Om finansiering från icke-demokratiska stater leder till att trossamfundet inte respekterar samhällets grundläggande värderingar bör detta i stället kunna angripas genom tillämpning av det demokratikriterium som föreslås i kapitel 12. Därutöver anser utredningen att det även framöver ska uppställas krav om att ett trossamfunds religiösa verksamhet i huvudsak ska finansieras av dem som betjänas av samfundet och är bosatta här i landet. Kravet bör enbart gälla för den religiösa kärnverksamheten som stödet är avsett för och inte för t.ex. gåvor till annan verksamhet som samfundet bedriver, såsom bistånds- eller hjälpverksamhet. Utredningen anser att detta krav är tillräckligt och att det inte finns anledning att ställa ytterligare krav avseende finansieringen av verksamheten. Det kan tilläggas att krav av detta slag inte kan ses som en restriktion för kapitalrörelser och bör därmed anses förenligt med den fria rörligheten för kapital enligt EU-rätten (se artikel 63.1 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, FEUF, och EU-domstolens dom Santander Asset Management SGIIC SA m.fl., C-338/11–C-347/11, EU:C:2012:286, punkt 15 och där angiven rättspraxis).

Slutligen så anser utredningen att det inte längre finns skäl att ställa krav på att trossamfundet ska disponera de lokaler det använder för sin verksamhet. Religiös verksamhet ska kunna bedrivas i hemmiljö eller på offentlig plats och likväl anses vara stabil och livskraftig.

11.3.6 Villkor avseende antal betjänade och verksamhet under en viss tid

Utredningens förslag: Stöd får lämnas endast till ett trossamfund som har bedrivit verksamhet i Sverige under minst fem år och har minst 1 000 betjänade som är bosatta i Sverige.

Behov av villkor för framtiden

I kapitel 10 har utredningen bedömt att det huvudsakliga motivet till att staten ger stöd till trossamfundet är religionsfriheten. Var och en ska ha goda förutsättningar att utöva sin religion och därmed åtnjuta sin religionsfrihet. Mot denna bakgrund bör de villkor som ställs för att ta emot stöd vara lågt ställda. I kapitel 12 resonerar utredningen om varför det är nödvändigt att ha ett demokratikriterium. Det är också relevant att ställa formella krav på ett trossamfunds organisering. Att däremot ställa alltför stränga krav gällande antal medlemmar, hur länge verksamheten bedrivits och geografisk spridning kan få konsekvenser som står i strid med det huvudsakliga motivet till stödet. Individer som utövar en religion med få utövare i Sverige skulle få svårare att leva upp till sådana krav och därmed sämre möjligheter att finansiera sin verksamhet.

Samtidigt finns det skäl att ställa krav på att ett trossamfund har bedrivit sin verksamhet under en viss tid och att det har ett visst antal medlemmar. Detta visar att trossamfundet är stabilt och har en egen livskraft och att stödet verkligen leder till en långsiktig och aktiv religiös verksamhet. Det är först när trossamfundet bedrivit sin verksamhet en viss tid och uppnått ett minimiantal av betjänade som det uppvisar en organisatorisk mognad. Små organisationer kan ha sämre förutsättningar att aktivt arbeta med de demokratikrav som ställs, liksom att delta i olika samverkansformer, t.ex. inom krisberedskapen. Ett ytterligare skäl för ett minimiantal är att staten inte bör fördela stöd för att upprätthålla verksamhet i små och krympande trossamfund (jfr. prop. 1998/99:124 s. 62).

Villkoret avseende antal betjänade sänks medan möjligheten för samverkansorgan och små trossamfund som är en del av ett internationellt verksamt trossamfund att få stöd tas bort

Utredningen anser att det finns goda skäl att fortsatt kräva att ett stödberättigat trossamfund ska ha bedrivit verksamhet under minst fem år i Sverige. Det ger en försäkran om att nyetablerade trossamfund är livskraftiga samt en möjlighet för beslutande myndighet att få kännedom om deras verksamhet (se Europadomstolens dom Religionsgemeinschaft der Zeugen Jehovas m.fl. mot Österrike, den 31 juli 2008, punkterna 95–99). Det bör inte finnas några undantag från detta krav, utan kravet ska vara det samma för alla samfund.

Det är önskvärt att ett stödberättigat trossamfunds verksamhet finns tillgänglig på flera platser i landet och därmed inte enbart är en lokal angelägenhet, men utredningen anser inte att det finns skäl att detta uttrycks som ett krav. Ett trossamfund som betjänar ett stort antal personer, men som huvudsakligen har verksamhet på en plats i landet, bör också kunna ta emot stöd.

Därutöver anser utredningen att kravet på 3 000 betjänade är satt för högt. Kravet riskerar att bli en tröskel som stänger ute flera trossamfund och det är därmed inte förenligt med det huvudsakliga motivet till stödet som utredningen redogör för i kapitel 10. Kravet är dessutom högt i jämförelse med de krav som ställs i andra länder (se kapitel 5) liksom för andra stödformer. Kravet för statsbidrag till barn- och ungdomsorganisationer och till etniska organisationer är satt vid 1 000 medlemmar och för handikapporganisationer vid 500 medlemmar. Enligt propositionen *En politik för det civila samhället* kan krav på antal medlemmar ställas, men villkoret är inte nödvändigt i alla situationer och det bör finnas möjlighet för bidragsgivaren att göra undantag eller lämna dispens, t.ex. i gränsfall (prop. 2009/10:55 s. 161).

Mot bakgrund av de ovan nämnda skälen anser utredningen att kravet på antal betjänade ska sänkas till 1 000 personer. Det gör det möjligt för fler trossamfund att få tillgång till det statliga stödet och är därmed i linje med stödets huvudsakliga motiv, samtidigt som det fortsatt ställs krav på stabilitet och egen livskraft. Kravet är visserligen lägre än det riktmärke om 3 000 medlemmar som används för att få förrätta vigsel (jfr prop. 1992/93:211 s. 7). Utredningen anser emellertid att det är rimligt att ställa högre krav på trossamfund

som ansöker om tillstånd att förrätta vigsel eftersom förrättandet är en form av myndighetsutövning och därmed förutsätter att trossamfundet har uppnått ett större mått av stabilitet.

Enligt förordningen om statsbidrag till trossamfund avses med begreppet *betjänad* en medlem eller registrerad deltagare i verksamhet som organiseras av trossamfund eller församling. Utredningen föreslår att begreppet betjänad ska definieras som en medlem i ett trossamfund eller en församling inom ett trossamfund, eller en regelbunden deltagare i verksamhet som organiseras av ett trossamfund eller en församling inom ett trossamfund. Vid beräkning av antal betjänade ska endast betjänade som är bosatta i Sverige beaktas. Med bosatta avses att de är folkbokförda i Sverige. Detta får ses som en förutsättning för att beslutande myndighet ska kunna kontrollera uppgifter om antalet betjänade. Det är för övrigt trossamfundens själva som bestämmer de regler som ska gälla för medlemskap, men medlemmar eller betjänade ska ha uttryckt ett eget samtycke. Utredningen föreslår inte att en åldersgräns ska införas avseende vem som kan anses som betjänad. I lagen om trossamfund finns dock en bestämmelse om att barn som har fyllt 12 år inte kan inträda i eller utträda ur ett trossamfund utan eget samtycke (4 §).

Av de trossamfund som är bidragsberättigade i dag betjänar 9 av 43 samfund färre än 3 000 personer och 3 färre än 1 000 personer. Att de ändå är bidragsberättigade beror på att de antingen är del av ett internationellt verksamt trossamfund av betydande omfattning eller del av ett samverkansorgan. Genom att kravet på antal betjänade sänks bör inte längre samverkansorgan kunna söka stöd. Utredningen anser att det är att föredra att stöd beviljas och betalas ut till ett trossamfund direkt och inte via ett samverkansorgan. I dag kan samverkansorganen avgöra vilka trossamfund som får vara med i organisationen och därmed bli stödberättigade. Sådana beslut ska enligt utredningens mening enbart fattas av den beslutande myndigheten. Det kan dessutom vara svårt att utkräva ansvar från ett samverkansorgan gällande enskilda trossamfunds eller dess företrädares agerande. Samverkansorgan kan även försvåra den interna kontrollen och möjligheterna att t.ex. aktivt arbeta med demokratifrågor.

Även om samverkansorgan inte längre ska vara stödberättigade kan olika församlingar inom samma trosinriktning fortsatt gå samman och bilda ett gemensamt trossamfund och låta enskilda församlingar registreras som organisatoriska delar av samma trossam-

fund. Förändringen bör därmed inte nämnvärt påverka de som är stödberättigade i dag. Vidare innebär inte utredningens förslag att trossamfund inte kan ha eller skapa organisationer för att samarbeta runt organisatoriska, ekonomiska eller religiösa frågor.

Därutöver anser utredningen att det inte finns skäl att ha undantag från kravet om antal betjänade för trossamfund som är del av ett internationellt verksamt trossamfund. Utredningen kan konstatera att i stort sett alla trossamfund i dag på något sätt har kopplingar till trossamfund utanför Sverige och att det är svårt att bedöma när ett trossamfund är en del av ett internationellt verksamt trossamfund av betydande omfattning. Att ställa samma krav på samtliga trossamfund förenklar för den beslutande myndigheten och innebär att trossamfunden behandlas likvärdigt.

Utredningen kan inte se att kraven avseende antal betjänade i Sverige och verksamhet under en viss tid i Sverige kan komma att strida mot etableringsrätten i artikel 49 i FEUF (del av EU:s inre marknad). Detta eftersom trossamfunden vanligtvis inte bedriver någon ekonomisk verksamhet, men om sådan bedrivs saknar den vinstsyfte. För att tillämpa artikel 49 i FEUF krävs såväl en ekonomisk verksamhet som att den juridiska personen drivs med vinstsyfte (se bl.a. SOU 2016:78 s. 411 och Bernitz och Kjellgren 2014, s. 267 angående det s.k. samhandelskriteriet; se även artikel 54 i FEUF).

12 Ett förtydligt demokratikriterium

12.1 Utredningsuppdraget

För att kunna beviljas statsbidrag eller statlig avgiftshjälp krävs, som tidigare framkommit, att trossamfundet bidrar till att upprätthålla och stärka de grundläggande värderingar som samhället vilar på (3 § 1 lagen [1999:932] om stöd till trossamfund och 16 § tredje stycket 1 lagen [1998:1593] om trossamfund). Kravet innebär således att det ska ske en prövning av hur samfundet förhåller sig till samhällets grundläggande värderingar och benämns demokratikriteriet. Enligt kommittédirektivet ska utredaren föreslå ett förtydligt demokratikriterium som är i överensstämmelse med religionsfriheten.

Det anges i direktivet att det är centralt att ett trossamfund som inte respekterar samhällets grundläggande värderingar, såsom alla människors lika värde, jämställdhet mellan könen och det demokratiska styrelseskicket, inte ska finansieras med allmänna medel. Det behövs enligt direktivet en översyn av demokratikriteriets utformning för att utforma ett förslag i förenlighet med regeringsformen, Europakonventionen, Europadomstolens praxis och övriga internationella åtaganden. Vid utformningen av demokratikriteriet ska således både religionsfriheten och samhällets grundläggande värderingar, inklusive alla människors lika värde och jämställdhet mellan könen, beaktas. Ett demokratikriterium bör enligt direktivet även utformas på ett sätt som är så konkret att det möjliggör uppföljning.

I detta kapitel redogörs först för hur det nuvarande demokratikriteriet avses att tillämpas (avsnitt 12.2). Eftersom religionsfriheten, liksom många andra grundläggande värden i det svenska samhället, är en mänsklig rättighet och en del av folkrätten följer därefter en kort och övergripande beskrivning av de mänskliga rättigheterna och folkrätten (avsnitt 12.3). Därefter beskrivs skyddet för religionsfriheten enligt såväl nationell rätt som folkrätten samt på vilket sätt en

vägran att erkänna ett trossamfund som stödberättigat kan innebära en inskränkning av religionsfriheten (avsnitt 12.4). Vid införandet av ett förtydligt demokratikriterium är det centralt att försöka klargöra vilka skyddsvärda grundläggande värderingar det svenska samhället vilar på, vilket sker i avsnitt 12.5. Därefter följer en beskrivning av varför ett demokratikriterium behövs (avsnitt 12.6) samt en analys av problem med det nuvarande kriteriet (avsnitt 12.7). Slutligen lämnar utredningen förslag på ett förtydligt demokratikriterium (12.8).

12.2 Det nuvarande demokratikriteriet

Det nuvarande demokratikriteriet är mycket generellt och övergripande utformat. Lagstiftaren ansåg dock att det fanns goda skäl för att inte ange mer konkreta förutsättningar för stöd. I förarbetena anförs att även om samhällets gemensamma värdegrund förändras ganska långsamt sker en del förskjutningar från en tid till en annan, varför lagstiftningen behöver vara relativt generellt utformad (prop. 1998/99:124 s. 66). Detta vägdes upp med förarbeten som ger exempel på vilka krav som ska ställas på trossamfundet.

Enligt förarbetena ska ett trossamfund för att komma i fråga för statligt stöd bedriva en verksamhet som direkt eller indirekt upprätthåller och stärker de grundläggande värdena i det svenska samhället. I detta ligger att samfundet utövar sin verksamhet med respekt för alla människors lika värde samt bidrar till en normbildning i samhället som överensstämmer med demokratins idéer (a. prop. s. 64). Vidare anförs bl.a. följande (ibid; se även Ds 1999:12 s. 45 och bet. 1999/2000:KU5 s. 5 f.).

För att anses bidra till att upprätthålla och stärka samhällets grundläggande värderingar bör trossamfundet motverka alla former av rasism och andra typer av diskriminering samt våld och brutalitet. Samfundet bör också verka för att utveckla förutsättningarna för jämställdhet mellan kvinnor och män. Vidare bör samfundet verka för att dess medlemmar och betjänade vägleds av etiska principer som är förenliga med samhällets grundläggande demokratiska värderingar. Detta innebär dock inte något krav på att t.ex. samfundets lära eller åskådning skall utformas i demokratisk ordning. Inte heller krävs det att beslutsprocessen i samfundet vid utseende av exempelvis präster vilar på demokratisk grund. Av väsentlig betydelse är i stället att trossamfundet verkar för att dess medlemmar och betjänade deltar i samhällslivet och att samfundet klart markerar avståndstagande från antidemokratiska strömningar i samhället.

Prövningen av demokratikriteriet får enligt förarbetena inte innebära någon närmare prövning och värdering av samfundets lära i förhållande till samhällets gemensamma värdegrund (a. prop. s. 63). Högsta förvaltningsdomstolen har avseende den prövning som ska göras uttalat bl.a. följande (HFD 2017 ref. 4).

En bedömning av huruvida ett samfund uppfyller kraven i 3 § 1 lagen om stöd till trossamfund kan emellertid inte göras helt med bortseende från de uppfattningar som samfundet ger uttryck och verkar för på grundval av sin religiösa lära.

I det sagda ligger enligt Högsta förvaltningsdomstolens mening den begränsningen att en prövning i förhållande till 3 § 1 lagen om stöd till trossamfund främst får inriktas mot huruvida det granskade trossamfundet utövar sin verksamhet med respekt för de bestämmelser som är av grundläggande betydelse för det demokratiska styrelseskicket och som i vissa centrala hänseenden ger uttryck för värderingar som är kännetecknande för den demokratiska ideologin (jfr prop. 1998/99:124 s. 63 f.). Ett samfund som utövar sin verksamhet på ett sätt som är oförenligt med värderingar av detta slag kan följaktligen inte göra anspråk på att tilldelas statsbidrag.

12.3 Kort om de mänskliga rättigheterna och folkrätten

De mänskliga rättigheterna reglerar förhållandet mellan staten och enskilda individer. Rättigheterna innebär begränsningar av statens makt samt vissa förpliktelser för staten gentemot individen. Varje rättighet för individen innebär en förpliktelse för staten. Som senare kommer att framgå utgör de flesta grundläggande värden i det svenska samhället, inklusive religionsfriheten, även mänskliga rättigheter.

De mänskliga rättigheterna är en del av folkrätten. Med folkrätten avses ett system som reglerar staters och internationella organisationers agerande och förhållandet mellan dem. De mänskliga rättigheterna finns nedskrivna i olika folkrättsliga dokument, såsom deklarationer, resolutioner och konventioner.

En deklaration är en politisk förklaring av stater och/eller internationella organisationer som oftast inte är juridiskt bindande. Ibland kan dock innehållet i en deklaration utgöra bindande sedvanerätt, dvs. utgöra oskrivna internationella regler som uppstår över tid genom staters praxis. En resolution är ett beslut i en viss fråga av en internationell organisation såsom FN och Europarådet. Resolutioner

saknar det avtalsmässiga förhållandet som skapar rättigheter och förpliktelser och är således som regel inte bindande, undantag gäller dock för resolutioner av FN:s säkerhetsråd eller om innehållet utgör sedvanerätt (jfr Svanberg 2015, s. 15 f.).

En konvention utarbetas ofta inom ramen för olika internationella organisationer och är en juridiskt bindande överenskommelse, ett avtal, mellan stater och/eller internationella organisationer. Den skapar förpliktelser för konventionsstaten att skydda och främja konventionsrättigheterna och har på så sätt särskild stor betydelse. En konvention är inte förpliktande för enskilda individer i konventionsstaten, men genom lagstiftning m.m. kan staten göra konventionsbestämmelser förpliktande även för dem.

I Sverige finns olika sätt att införliva konventionsåtaganden: genom konstaterande av normharmoni, transformering eller inkorporering. Om det konstateras att normharmoni råder, dvs. att svensk rätt redan överensstämmer med konventionen, behövs inga lagändringar. Transformering innebär att man inför eller ändrar svenska bestämmelser så att de överensstämmer med konventionens krav. Vid inkorporering föreskrivs i lag att bestämmelserna i en konvention ska gälla som lag i Sverige. Konventionens originaltext blir därmed gällande som svensk lag.

Det internationella arbetet för mänskliga rättigheter tar sin utgångspunkt i FN:s allmänna förklaring om de mänskliga rättigheterna från 1948. Förklaringen utgör en deklaration som i stora delar anses vara sedvanerätt. Rättigheter som inryms i förklaringen har vidare förts in och vidareutvecklats i ett antal konventioner som är bindande för de anslutna staterna. Av särskilt intresse för denna utredning är den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europa-konventionen) från 1950, FN:s internationella konvention om medborgerliga och politiska rättigheter från 1966, FN:s konvention om avskaffande av all slags diskriminering av kvinnor från 1979, FN:s konvention om barnets rättigheter (barnkonventionen) från 1989 samt Europarådets konvention om förebyggande och bekämpning av våld mot kvinnor och av våld i hemmet från 2011 (Istanbulkonventionen), vilka Sverige har anslutit sig till.

Såvitt gäller ovan angivna konventioner har både konstaterande av normharmoni och transformering använts (se bl.a. prop. 1971:125, prop. 1979/80:147 och prop. 1989/90:107). Förslag finns om att in-

korporera barnkonventionen i svensk lag (SOU 2016:19). Den enda konventionen om mänskliga rättigheter som hittills inkorporerats i sin helhet i svensk rätt är Europakonventionen.

12.4 Skyddet för religionsfriheten

12.4.1 Religionsfrihet enligt regeringsformen

I 2 kap. 1 § första stycket regeringsformen (RF), regleras de s.k. positiva opinionsfriheterna: yttrandefrihet, informationsfrihet, mötesfrihet, demonstrationsfrihet, föreningsfrihet och religionsfrihet. Religionsfrihet innebär att var och en gentemot det allmänna är tillförsäkrad frihet att ensam eller tillsammans med andra utöva sin religion (punkten 6). Religionsfrihet i denna bemärkelse benämns som den positiva religionsfriheten. Värt att notera är att en definition av begreppet religion varken finns i regeringsformen eller i nationell rätt i övrigt.

Genom 2010 års ändringar av regeringsformen framgår numera att den grundlagsreglerade religionsfriheten som huvudregel gäller för både svenska medborgare och andra som vistas i landet. Skyddet gäller dock endast för enskilda personer och inte för trossamfund (prop. 1997/98:116 s. 21).

Det är av stor betydelse att kunna avgränsa de olika positiva opinionsfriheterna från varandra. Detta hänger bl.a. samman med att religionsfriheten, till skillnad från de övriga positiva opinionsfriheterna, inte kan begränsas för svenska medborgare (2 kap. 20 § första stycket 1 RF e contrario). Friheten är således absolut och kan endast upphävas eller ändras genom ändringar av regeringsformen. För andra än svenska medborgare får dock särskilda begränsningar av religionsfriheten göras genom lag (2 kap. 25 § första stycket 1 RF).

Religionsfriheten framstår som ett omfattande rättighetskomplex med inslag av yttrandefrihet, informationsfrihet, mötesfrihet och föreningsfrihet. Skyddet för religionsfriheten har dock i regeringsformen fått en ganska begränsad räckvidd. Alla religiösa handlingar som i sig innefattar en annan opinionsfrihet anses falla utanför skyddet och får begränsas enligt vad som gäller för den friheten. I förarbetena anförs bl.a. följande angående omfattningen av skyddet för religionsfriheten (prop. 1975/76:209 s. 114 f.).

Uppgiften att utforma grundlagsregler till skydd för religionsfriheten är förbunden med särskilda svårigheter vilka har sin grund i den omständigheten att denna frihet såsom den vanligtvis uppfattas innehåller betydande moment av andra fri- och rättigheter. Religionsfriheten anses t.ex. normalt innefatta inte bara en frihet att hysa viss religiös övertygelse och att enskilt utöva religion utan också frihet att sprida och ta del av religiös förkunnelse, att anordna och delta i gudstjänster samt att bilda och medverka i religiösa sammanslutningar. Samtidigt som det är angeläget att bereda dessa särskilda inslag i religionsfriheten ett tillfredsställande skydd är det självklart att reglerna om religionsfriheten inte får hindra att de bestämmelser som i allmänhet gäller för begränsning av yttrande-, informations-, mötes-, demonstrations- och föreningsfriheterna är tillämpliga också när dessa friheter utövas i religiösa sammanhang. Det är t.ex. angeläget att under en epidemi kunna hindra sammankomster där smitta kan spridas vare sig det är fråga om gudstjänster, teaterföreställningar eller politiska möten. Årekränkande yttranden måste, för att ta ett annat exempel, kunna beivras också när de fällt i religiösa sammanhang, och rasistisk verksamhet skall givetvis kunna hindras också när den till äventyrs bedrivs under religiös täckmantel.

Det är således tydligt att utredningens förslag till skydd för religionsfriheten kan leda till en felaktig uppfattning om skyddets styrka. Det kan av denna anledning hävdas att en reglering som innebär att religionsfriheten görs begränsningsbar skulle ge en riktigare bild av rättsläget på området. Det förhåller sig å andra sidan så att de moment i religionsfriheten som inte hämtar inslag från övriga opinionsfriheter – främst friheten till enskild religionsutövning – inte bör kunna underkastas några särskilda begränsningar. Det finns inte heller någon anledning att tillåta sådana begränsningar av religionsfriheten som utgörs av inskränkningar i rätten att yttra sig, ta del av yttranden, anordna och delta i möten eller att bilda sammanslutningar just i religiösa sammanhang. Jag delar av denna anledning utredningens uppfattning att den positiva religionsfriheten bör beredas ett absolut skydd.

Det grundlagsreglerade skyddet för religionsfriheten innebär således framför allt ett skydd på två punkter. Dels mot att en viss religion i lagstiftning eller på annat sätt förbjuds eller särbehandlas, dels ett skydd för den enskilde att i sammanhang där han eller hon är ensam och inte påverkar omgivningen i övrigt, får tro på vad han eller hon vill (Bull och Sterzel 2015, s. 67; se även SOU 1999:9 s. 72).

Allmänna begränsningar som gäller för människors handlande i samhället kan i vissa fall även komma att beröra handlingar som uppfattas som utövande av religion. En i allmänhet straffbar handling är dock inte skyddad av grundlagen bara därför att den förekommer i ett religiöst sammanhang (prop. 1975/76:209 s. 115 och NJA 2005 s. 805). Detta mot bakgrund av att skyddet för religions-

friheten, som ovan nämnts, endast innebär ett förbud mot bestämmelser som uttryckligen riktar sig mot någon viss religionsutövning eller som, fastän de har fått en mera allmän avfattning, uppenbart syftar till att motverka en viss religiös riktning.

Grundlagsskyddet för de positiva opinionsfriheterna i 2 kap. 1 § RF gäller uttryckligen endast gentemot det allmänna, vilket innebär att bestämmelsen inte utgör ett skydd mot angrepp från enskilda. Det har ansetts tillräckligt att skydd mot sådana angrepp uppställs i vanlig lagstiftning. Med orden *det allmänna* avses de normgivande (i första hand riksdagen) och verkställande organen (myndigheter, domstolar och privaträttsliga subjekt som med stöd av lag anförtrotts myndighetsutövningsuppgifter). Av förarbetena framgår att de normgivande organen ska anses som det allmänna endast vid beslut om för enskilda betungande offentlighetsrättsliga föreskrifter (prop. 1975/76:209 s. 86 och 141; se även Bull och Sterzel a.a., s. 57 f.).

Med för enskilda betungande offentlighetsrättsliga föreskrifter avses föreskrifter om förhållandet mellan enskilda och det allmänna som gäller skyldigheter för enskilda eller i övrigt avser ingrepp i enskildas personliga och ekonomiska förhållanden (jfr 8 kap. 2 § första stycket 2 RF). Vad som avses är ensidigt bestämda förpliktelser som enskilda inte kan anses frivilligt underkasta sig. Utanför faller föreskrifter som rör förhållanden mellan enskilda och det allmänna som är gynnande för de enskilda eller framstår som neutrala (Eka m.fl. 2012, s. 283).

Om något utgör ett ingrepp i enskildas personliga och ekonomiska förhållanden kan vara svårt att avgöra. Många regler ingår i ett större regelkomplex med såväl gynnande som betungande regler. Exempelvis innehåller reglering om bidrag ofta även regler om återkrav. I avgörandet RÅ 1995 ref. 4, som rörde återkrav av beviljat djurbidrag, anförde Högsta förvaltningsdomstolen bl.a. följande vad gäller denna gränsdragning (se även NJA 1984 s. 648).

Till föreskrifter som anses ha gynnande karaktär för de enskilda räknas föreskrifter om statsbidrag till olika slags verksamhet. Som ett led i sådana gynnande föreskrifter kan också ingå moment som från de enskildas synpunkt framstår som ofördelaktiga utan att föreskrifterna därför skall anses avse åligganden för enskilda eller ingrepp i enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden i den mening som åsyftas i 8 kap. 3 § regeringsformen (*numera 8 kap. 2 § första stycket 2 RF, utredningens anmärkning*). En regel i vilken under vissa förutsättningar föreskrivs återbetalningsskyldighet i fråga om mottaget bidrag kan vara

ett sådant ofördelaktigt moment. Bedömningen i detta hänseende får ske från fall till fall med beaktande av regelns effekter för bidragstagaren (jfr bl.a. RÅ 1990 not. 344 och NJA 1984 s. 648). [---] Bestämmelserna om bidrag till vissa jordbruksföretag utgör i huvuddrag en för de enskilda gynnande reglering. Däri ingår emellertid såvitt i målet är i fråga – ett betungande moment, nämligen en skyldighet att betala tillbaka ett belopp som utgått på grundval av felaktiga eller vilseledande uppgifter från bidragstagaren. En återbetalningsskyldighet av detta slag får anses ha omedelbart samband med förmånerna och är i förhållande till dem av underordnad betydelse.

Föreskrifter om statsbidrag anses således som regel ha gynnande karaktär, även om det i dessa ingår betungande element såsom återkravsbestämmelser. Sådana föreskrifter utgör därmed inte för enskilda betungande offentligrättsliga föreskrifter varför normgivande organs beslut om sådana föreskrifter inte omfattas av grundlagsskyddet i 2 kap. 1 § RF. Den som söker stöd av allmänna medel bör således, utan hinder av grundlagsskyddade fri- och rättigheter, kunna åläggas restriktioner för att få ta del av stödet (jfr SOU 2013:66 s. 44 ff.).

Vad gäller regleringen av religionsfriheten i regeringsformen bör slutligen nämnas att det i 2 kap. 2 § RF finns bestämmelse om den s.k. negativa religionsfriheten. Av bestämmelsen framgår bl.a. att ingen får av det allmänna tvingas att ge till känna sin åskådning i religiöst hänseende. Inte heller får någon av det allmänna tvingas tillhöra trossamfund. Den negativa religionsfriheten är absolut för svenska medborgare och kan således inte begränsas (2 kap. 20 § första stycket 1 RF e contrario och 2 kap. 25 § första stycket 2 RF).

Enligt 1 kap. 2 § sjätte stycket RF ska samiska folkets och etniska, språkliga och religiösa minoriteters möjligheter att behålla och utveckla ett eget kultur- och samfundsliv främjas. Alla trossamfund i Sverige, förutom Svenska kyrkan, skulle kunna ses som religiösa minoriteter. Av förarbetena till bestämmelsen framgår dock att det endast är de nationella minoriteterna, i nuläget samer, judar, romer, sverigefinnar och tornedalingar, som omfattas av bestämmelsen. Att endast samer uttryckligen anges beror på denna minoritets särställning (prop. 2009/10:80 s. 189 f.).

12.4.2 FN-skydd för religionsfriheten

Enligt artikel 18 i FN:s internationella konvention om medborgerliga och politiska rättigheter har var och en rätt till tankefrihet, samvetsfrihet och religionsfrihet. Denna rätt innefattar frihet att bekänna sig till eller anta en religion eller en trosuppfattning efter eget val och frihet att ensam eller i gemenskap med andra, offentligen eller enskilt, utöva sin religion eller trosuppfattning genom gudstjänst, iakttagande av religiösa sedvänjor, andaktsutövning eller undervisning.

Av samma artikel framgår även att ingen får utsättas för tvång som kan inskränka hans eller hennes frihet att bekänna sig till eller anta en religion eller en trosuppfattning efter eget val. Friheten att utöva sin religion eller trosuppfattning får dock underkastas inskränkningar som är angivna i lag och som är nödvändiga för att skydda den allmänna säkerheten, ordningen, folkhälsan eller sedligheten eller andras grundläggande rättigheter och friheter.

I artikel 26 i FN:s internationella konvention om medborgerliga och politiska rättigheter finns vidare ett generellt diskrimineringsförbud som även omfattar diskriminering på grund av religion.

Religionsfriheten skyddas således av denna FN-konvention som Sverige anslutit sig till. Den svenska staten är därmed skyldig att skydda och främja religionsfriheten. Konventionen tillåter dock att religionsfriheten inskränks under vissa angivna förutsättningar, bl.a. krävs att en inskränkning är nödvändig. Rekvisitetet nödvändig innebär att man måste göra en avvägning mellan religionsfriheten och det värde man i stället vill skydda.

Som senare kommer att framgå är skyddet för religionsfriheten i Europakonventionen i princip detsamma som skyddet för religionsfriheten inom FN. Vid bedömning av vilket handlingsutrymme lagstiftaren har vid införandet av ett förtydligt demokratikriterium har fokus lagts vid Europakonventionens i stället för FN:s skydd för religionsfriheten. Detta mot bakgrund av att omfattningen av skyddet enligt Europakonventionen i betydligt större grad är klarlagt genom bindande avgöranden från den europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna, Europadomstolen. Mer om denna domstol nedan.

12.4.3 Europakonventionen – ett långtgående skydd för religionsfriheten

En förpliktande konvention

Europakonventionen, som bygger på FN:s allmänna förklaring om de mänskliga rättigheterna, trädde i kraft 1953. Till skillnad från FN:s förklaring gjordes Europakonventionen rättsligt förpliktande för konventionsstaterna och det anförtroddes åt gemensamma internationella organ att kontrollera att staterna uppfyllde dessa förpliktelser (Danelius 2015, s. 17).

År 1995 inkorporerades Europakonventionen i svensk lag genom lagen (1994:1219) om den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och grundläggande friheterna. Konventionen kan därmed åberopas av enskilda inför svenska myndigheter och domstolar. Därutöver utgör konventionen en del av EU-rätten såsom en allmän princip. Konventionen har fått ett särskilt konstitutionellt skydd i regeringsformen. Av 2 kap. 19 § RF framgår att lag eller annan föreskrift inte får meddelas i strid med Sveriges åtaganden på grund av Europakonventionen.

Det finns ett mycket klart samband mellan konventionens fri- och rättigheter och demokratiska principer, bl.a. genom att konventionen utformades just för att bevara och främja det demokratiska samhällets värden och ideal (jfr Ždanoka mot Lettland, dom den 16 mars 2006, stor kammare, punkt 98). Av konventionens ingress framgår vidare att de grundläggande friheterna utgör själva grundvalen för rättvisa och fred i världen och bevaras bäst, å ena sidan, genom verklig politisk demokrati samt, å den andra, genom en gemensam grundsyn på och respekt för de mänskliga rättigheterna.

Bestämmelsen om att Europakonventionen är rättsligt förpliktande finns i artikel 1 i konventionen. Av artikeln framgår att konventionsstaterna ska garantera var och en, som befinner sig under deras jurisdiktion, de fri- och rättigheter som anges i konventionen. Konventionsstatens ansvar omfattar således medborgare och bosatta i staten, men även utländska medborgare som tillfälligt vistas där. Ansvaret aktualiseras vid lagstiftning, rättstillämpning och annan form av maktutövning. Det är endast konventionsstaten som är direkt förpliktad att följa konventionens bestämmelser. En annan sak är att enskilda, inklusive civila organisationer såsom trossam-

fund, måste rätta sig efter nationell lagstiftning som är utformad med anledning av konventionen.

Många bestämmelser i konventionen är formulerade som förbud mot att göra vissa ingrepp och riktar sig främst till konventionsstaten. Den primära förpliktelsen för staten är således en negativ förpliktelse. Denna förpliktelse är dock kopplad till en plikt till positivt handlande, dvs. en positiv förpliktelse. Staten måste säkerställa fri- och rättigheterna, t.ex. genom att skydda mot rättighetskränkningar från andra enskilda (se bl.a. Leela Förderkreis E.V. m.fl. mot Tyskland, dom den 6 november 2008, punkt 99 och Danelius a.a., s. 58 f.). Principerna vid prövning om en stat uppfyllt sina negativa respektive positiva förpliktelser är dock likartade. I båda fallen krävs en avvägning mellan konkurrerande intressen (mer om detta nedan), varför det inte alltid behöver klargöras huruvida det är fråga om en stats negativa eller positiva förpliktelser (Harris m.fl. 2014, s. 505).

Efterlevnaden av Europakonventionen skyddas, som ovan nämnts, genom att det finns ett internationellt system för kontroll av att staterna uppfyller sina förpliktelser. Det viktigaste inslaget i denna kontroll är den rättsliga prövning som kan ske i Europadomstolen. Domstolen prövar klagomål från enskilda personer, icke-statliga organisationer eller grupper av enskilda personer som anser att en konventionsstat utsatt dem för en kränkning av någon av de angivna rättigheterna i konventionen eller i protokollen till denna (artikel 34 i Europakonventionen). Även en konventionslutande part får till domstolen hänskjuta ett påstående om brott mot konventionen begånget av en annan konventionslutande part, vilket dock är sällsynt förekommande (artikel 33 i Europakonventionen).

För att få föra talan i Europadomstolen krävs bl.a. att det är sannolikt att en rättighet har kränkts, att den påstådda kränkningen drabbat klaganden själv samt att alla nationella rättsmedel först har uttömts (artikel 35 i Europakonventionen och SOU 2008:43 s. 49). Det senare kravet hänger samman med att Europadomstolen är subsidiär i förhållande till nationella rättsmedel som i första hand ska skydda de mänskliga rättigheterna.

Europakonventionen, som är ganska allmänt hållen, får genom Europadomstolens avgöranden ett mycket konkret innehåll. Nya avgöranden som ger ny och kanske oväntad innebörd åt någon konventionsbestämmelse får omedelbar verkan i Sverige (Lagrådets yttrande i prop. 1993/94:117 s. 73 f.). Konventionen brukar beskrivas

som en dynamisk konvention eller som ett levande instrument vars praxis ständigt utvecklas och anpassas i samklang med samhällets utveckling (jfr SOU 2008:43 s. 49 och Fahlbeck 2011, s. 26).

Om Europadomstolen kommer fram till att ett konventionsbrott har skett kan den döma ut skadestånd. Domstolens avgörande är rättsligt bindande. Ett avgörande från Europadomstolen, enligt vilket en stat ansetts brutit mot konventionen, leder inte sällan till nationella lagändringar.

Religionsfrihet enligt Europakonventionen

Tankefrihet, samvetsfrihet och religionsfrihet anses utgöra mycket viktiga grundstenar för ett demokratiskt samhälle. Den pluralism som ett demokratiskt samhälle är förknippat med anses vara beroende av dessa friheter. Friheterna skyddas i artikel 9.1 i Europakonventionen. Sedan 2000 har antalet avgöranden från Europadomstolen som rör denna artikel konstant ökat och därmed artikelns betydelse (Europarådet och Europadomstolen (2015), punkt 9). Artikelns lydelse.

1. Var och en har rätt till tankefrihet, samvetsfrihet och religionsfrihet; denna rätt innefattar frihet att byta religion eller tro och frihet att ensam eller i gemenskap med andra, offentligt eller enskilt, utöva sin religion eller tro genom gudstjänst, undervisning, sedvänjor och ritualer.

Inledningsvis kan konstateras att artikeln skyddar såväl religiösa som sekulära livsåskådningar (Renucci 2005, s. 12). Artikelns skyddar vidare friheten att ha respektive inte ha en religion eller tro, dvs. såväl den positiva som negativa religionsfriheten (jfr Klein m.fl. mot Tyskland, dom den 6 april 2017, punkt 78–83). Det är inte endast fysiska personer som skyddas av artikeln, utan även andliga och religiösa organisationer skyddas (se bl.a. Cha'are Shalom Ve Tsedek mot Frankrike, dom den 27 juni 2000, punkt 72).

Det finns inte någon allmän definition av begreppet religion i Europakonventionen och Europadomstolen har undvikit att definiera detta begrepp. Den försiktiga hållningen hänger samman med svårigheten att definiera vad som utgör en religion samt en önskan att skapa manöverutrymme för framtiden (jfr Europarådet och Europadomstolen a.a., punkt 14; Enkvist 2013, s. 102 och Harris m.fl.

a.a., s. 593). Klart är dock att i vart fall de stora världsreligionerna omfattas, men även flera nya eller relativt nya religioner.

Av Europadomstolens praxis framgår att skyddsobjektet för artikel 9 är uppfattningar som uppnår en viss nivå beträffande slagkraft, allvar, sammanhållning och betydelse ("attain a certain level of cogency, seriousness, cohesion and importance") (se t.ex. Eweida m.fl. mot Förenade kungariket, dom den 15 januari 2013, punkt 81). Uppfattningarna måste även gå att identifiera.

Religionsfriheten i artikel 9 brukar delas upp i två delar. Den första delen avser rätten att ha eller inte ha en religion eller tro, vilket beskrivs med orden "Var och en har rätt till ... religionsfrihet; denna rätt innefattar frihet att byta religion eller tro". Denna del, som benämns *den inre religionsfriheten* eller *forum internum*, är absolut och kan inte inskränkas (artikel 9.2 i Europakonventionen e contrario och Enkvist a.a., s. 109). Forum internum skyddar bl.a. rätten att lämna ett religiöst samfund samt att konvertera från en religion till en annan, men aldrig yttre uttrycksformer. Att tvinga någon att förneka en viss tro strider mot forum internum, likaså att kräva att få veta någons trosuppfattning.

Den andra delen av religionsfriheten i artikel 9 avser skydd för utövningen, manifestationen, av en religion. Denna del beskrivs i artikel 9.1 i Europakonventionen med orden "frihet att ensam eller i gemenskap med andra, offentligt eller enskilt, utöva sin religion eller tro genom gudstjänst, undervisning, sedvänjor och ritualer". Denna del benämns *den yttre religionsfriheten* eller *forum externum* (Enkvist a.a., s. 109). Forum externum kan begränsas med stöd av artikel 9.2 i konventionen (mer om detta nedan).

Av Europadomstolens praxis framgår att begreppet *utöva sin religion* i artikel 9.1 i Europakonventionen inte avser varje handling som är inspirerad, motiverad eller påverkad av en religion eller tro. Det krävs att det föreligger ett visst samband mellan religionen och utövandet/manifestationen, alltså mellan den inre tro och det yttre utövandet. Vad gäller detta sambandskrav har Europadomstolen sammanfattat sin praxis på följande vis (se ovan nämnt avgörande Eweida m.fl. mot Förenade kungariket, punkt 82).

Even where the belief in question attains the required level of cogency and importance, it cannot be said that every act which is in some way inspired, motivated or influenced by it constitutes a “manifestation” of the belief. Thus, for example, acts or omissions which do not directly express the belief concerned or which are only remotely connected to a precept of faith fall outside the protection of Article 9 § 1 ... In order to count as a “manifestation” within the meaning of Article 9, the act in question must be intimately linked to the religion or belief. An example would be an act of worship or devotion which forms part of the practice of a religion or belief in a generally recognised form. However, the manifestation of religion or belief is not limited to such acts; the existence of a sufficiently close and direct nexus between the act and the underlying belief must be determined on the facts of each case. In particular, there is no requirement on the applicant to establish that he or she acted in fulfilment of a duty mandated by the religion in question ...

Det krävs således att det finns ett mycket nära samband mellan den inre tron och den aktuella manifestationen för att det ska anses vara frågan om forum externum. Huruvida ett sådant samband föreligger får bedömas med hänsyn till omständigheterna i varje enskilt fall.

Religionsfriheten i artikel 9 i Europakonventionen innebär att staten är skyldig att förhålla sig neutral och opartisk till religiösa trosuppfattningar. Denna skyldighet medför att staten är förhindrad att värdera legitimiteten hos sådana trosuppfattningar eller de sätt på vilka de uttrycks eller manifesteras. Staten har således inte rätt att bestämma vilka trosuppfattningar som får eller inte får bli utlärdade. Åtgärder i syfte att förhindra en person från att manifesteras sin tro på det sätt som anges i artikel 9 anses som regel innebära en inskränkning av religionsfriheten (se bl.a. Metropolitan Church of Bessarabia m.fl. mot Moldavien, dom den 13 december 2001, punkterna 116 och 117; Leyla Şahin mot Turkiet, dom den 10 november 2005, stor kammare, punkt 107; Jehovah’s Witnesses of Moscow m.fl. mot Ryssland, dom den 10 juni 2010, punkt 141; HFD 2013 ref. 72 och Reid 2015, s. 950).

Artikel 9 i Europakonventionen skyddar även religiösa organisationers autonomi och inre liv. Detta är en mycket central del av skyddet och Europadomstolen har bl.a. uttalat följande (Hasan och Chaush mot Bulgarien, dom den 26 oktober 2000, stor kammare, punkt 62; se även Genov mot Bulgarien, dom den 23 mars 2017, punkt 34).

The Court recalls that religious communities traditionally and universally exist in the form of organised structures. They abide by rules which are often seen by followers as being of a divine origin. Religious ceremonies have their meaning and sacred value for the believers if they have been conducted by ministers empowered for that purpose in compliance with these rules. The personality of the religious ministers is undoubtedly of importance to every member of the community. Participation in the life of the community is thus a manifestation of one's religion, protected by Article 9 of the Convention.

Where the organisation of the religious community is at issue, Article 9 of the Convention must be interpreted in the light of Article 11, which safeguards associative life against unjustified State interference. Seen in this perspective, the believers' right to freedom of religion encompasses the expectation that the community will be allowed to function peacefully, free from arbitrary State intervention. Indeed, the autonomous existence of religious communities is indispensable for pluralism in a democratic society and is thus an issue at the very heart of the protection which Article 9 affords. It directly concerns not only the organisation of the community as such but also the effective enjoyment of the right to freedom of religion by all its active members. Were the organisational life of the community not protected by Article 9 of the Convention, all other aspects of the individual's freedom of religion would become vulnerable.

Den interna strukturen och regler som styr t.ex. medlemskap och val av ledare ses som ett sätt för organisationen att uttrycka sin trosuppfattning och bevara religiösa traditioner. Staten är skyldig att avhålla sig från godtycklig inblandning i sådana interna frågor. Detta innebär samtidigt att artikel 9 inte garanterar medlemmar rätten att t.ex. välja religiös ledare eller motsätta sig sådana beslut. Medlemmarnas religionsfrihet får i detta avseende i stället utövas genom friheten att lämna organisationen i fråga (se bl.a. Svyato-Mykhaylivska Parafiya mot Ukraina, dom den 14 juni 2007, punkt 150; İzzettin Doğan m.fl. mot Turkiet, dom den 26 april 2016, stor kammar, punkt 93 och Europarådet och Europadomstolen a.a., punkt 162 och 181).

Religionsfriheten enligt artikel 9 i Europakonventionen kräver inte att en stat tillhandahåller förmåner till trossamfund för religionsutövning. Om en stat likväl väljer att tillhandahålla sådana förmåner måste staten både iakttä ovanstående neutralitets- och opartiskhetskrav samt se till att alla religiösa samfund ges samma möjlighet att ansöka om ett erkännande för de aktuella förmånerna och tillämpa relevanta kriterier på ett icke diskriminerande sätt

(Religionsgemeinschaft der Zeugen Jehovas m.fl. mot Österrike, dom den 31 juli 2008, punkt 92; Savez crkava "Riječ života" m.fl. mot Kroatien, dom den 9 december 2010, punkt 55–59; The Church of Jesus Christ of Latter-Day Saints mot Förenade Kungariket, dom den 4 mars 2014, punkterna 29 och 37–39; ovan nämnd dom İzzettin Doğan m.fl. mot Turkiet, punkterna 161–164 och HFD 2013 ref. 72; jfr även Kalda mot Estland, dom den 19 januari 2016, punkt 45). I domen İzzettin Doğan m.fl. mot Turkiet anfördes exempelvis (punkt 164).

It is true that freedom of religion does not require the Contracting States to create a particular legal framework in order to grant religious communities a special status entailing specific privileges. Nevertheless, a State which has created such a status must not only comply with its duty of neutrality and impartiality but must also ensure that religious groups have a fair opportunity to apply for this status and that the criteria established are applied in a non-discriminatory manner [---]

Vägran att bevilja ett trossamfund en viss status, som skulle innebära att donationer undantogs från beskattning, har av Europadomstolen ansetts utgöra en inskränkning av religionsfriheten med hänsyn till den påverkan detta hade på samfundets primära inkomstkälla och möjligheter att fortsätta att verka. Detta trots att staten inte på något sätt lade sig i samfundets religionsutövning (Association les Témoins de Jehovah mot Frankrike, dom den 30 juni 2011; se även Reid a.a., s. 955).

Europakonventionen skyddar även yttrandefriheten (artikel 10). Av Europadomstolens praxis framgår dock att religiöst motiverade yttranden i första hand behandlas i förhållande till specialbestämmelsen om religionsfrihet i artikel 9 och inte i förhållande till bestämmelsen om yttrandefrihet i artikel 10 (jfr NOU 2008:1 s. 22). Inom ramen för detta betänkande kommer det därför inte ske någon fördjupning vad gäller yttrandefrihet i artikel 10.

Inskränkningar av religionsfriheten

En inskränkning av rätten att utöva en religion kan exempelvis ske genom en vägran att bevilja auktorisation, erkännande eller godkännande som är avsett att underlätta utövandet av religionen eller tron i fråga. Ekonomiska och finansiella åtgärder mot ett religiöst

samfund kan också innebära en inskränkning av religionsfriheten om det skapar äkta och seriösa hinder för utövandet av religionen eller tron (Europarådet och Europadomstolen a.a., punkterna 33 och 142).

I ett demokratiskt samhälle kan det vara nödvändigt att inskränka religionsfriheten i syfte att förena olika gruppers intressen. I artikel 9.2 i Europakonventionen finns en bestämmelse om att den yttre religionsfriheten, forum externum, får inskränkas under vissa angivna förutsättningar. Generellt gäller att staten vid utövandet av denna maktbefogenhet har en skyldighet att förbli neutral och opartisk. Artikel 9.2 i konventionen har följande lydelse.

2. Friheten att utöva sin religion eller tro får endast underkastas sådana inskränkningar som är föreskrivna i lag och som i ett demokratiskt samhälle är nödvändiga med hänsyn till den allmänna säkerheten eller till skydd för allmän ordning, hälsa eller moral eller till skydd för andra personers fri- och rättigheter.

En inskränkning av den yttre religionsfriheten, forum externum, är således tillåten om tre specifikt angivna förutsättningar är uppfyllda. Som framgår ovan är dessa att inskränkningen ska vara *föreskriven i lag, ha ett visst legitimt syfte samt vara nödvändig i ett demokratiskt samhälle*. Staten har bevisbördan för att förutsättningarna är uppfyllda. Europadomstolen brukar behandla förutsättningarna var och en för sig. Om någon av dem inte är uppfyllda utgör inskränkningen en otillåten inskränkning och därmed en kränkning av artikel 9 i konventionen. De två första förutsättningarna brukar inte orsaka några större problem, däremot kan det vara svårare att avgöra om den tredje förutsättningen, nödvändig i ett demokratiskt samhälle, är uppfylld (Renucci a.a., s. 43). Nedan beskrivs dessa tre förutsättningar var och en för sig.

Lagkravet

Lagkravet, som främst syftar till att skydda mot godtyckliga bedömningar och skapa förutsägbarhet, har av Europadomstolen definierats på följande sätt (se ovan nämnd dom Leyla Şahin mot Turkiet, punkterna 84 och 88).

The Court reiterates its settled case-law that the expression “prescribed by law” requires firstly that the impugned measure should have a basis in domestic law. It also refers to the quality of the law in question, requiring that it be accessible to the persons concerned and formulated with sufficient precision to enable them – if need be, with appropriate advice – to foresee, to a degree that is reasonable in the circumstances, the consequences which a given action may entail and to regulate their conduct ...

Further, as regards the words “in accordance with the law” and “prescribed by law” which appear in Articles 8 to 11 of the Convention, the Court observes that it has always understood the term “law” in its “substantive” sense, not its “formal” one; it has included both “written law”, encompassing enactments of lower ranking statutes ... and regulatory measures taken by professional regulatory bodies under independent rule-making powers delegated to them by Parliament ..., and unwritten law. “Law” must be understood to include both statutory law and judge-made “law” ... In sum, the “law” is the provision in force as the competent courts have interpreted it.

Lagkravet innebär således att lagen måste vara tillräckligt tillgänglig för dem som berörs av den samt formulerad med sådan precision att mottagaren kan förutse vad han eller hon förväntas att göra eller inte göra, dvs. det ställs krav på förutsägbarhet. Hur tillgänglig och precis lagen behöver vara kan variera beroende på lagens innehåll, omfattning och adressat. Europadomstolen ställer exempelvis högre krav vid mer allvarliga inskränkningar mot vanliga medborgare (Cameron 2014, s. 116 f.).

Av Europadomstolens praxis framgår att begreppet föreskriven i lag har en betydligt vidare omfattning än hur man ser på detta begrepp i svensk rätt. Exempelvis kan lagkravet vara uppfyllt med hänsyn till fast nationell domstolspraxis.

Legitimt syfte

En inskränkning ska tjäna ett visst legitimt syfte. Vad som kan utgöra ett legitimt syfte anges uttömmande i artikel 9.2 i Europakonventionen. De legitima syftena är hänsyn till den allmänna säkerheten eller till skydd för allmän ordning, hälsa eller moral eller till skydd för andra personers fri- och rättigheter. Det rör sig således om såväl allmänna intressen som skydd för andras fri- och rättigheter.

Av Europadomstolens praxis framgår bl.a. att skydd för andras religionsfrihet, främjandet av jämställdhet mellan könen och skydd mot diskriminering av homosexuella, anses utgöra legitima syften (Kokkinakis mot Grekland, dom den 25 maj 1993, punkterna 42–44; Dahlab mot Schweiz, beslut den 15 februari 2001 och ovan nämnd dom Eweida m.fl. mot Förenade Kungariket, punkt 105).

Med tanke på den vida formuleringen i artikel 9.2 i konventionen avseende vilka syften som kan vara legitima brukar en stat vanligtvis kunna visa att den haft legitima skäl för att inskränka religionsfriheten. Att identifiera vilket eller vilka legitima syften som motiverat en inskränkning är dock mycket viktigt eftersom inskränkningar som är nödvändiga med hänsyn till ett visst legitimt syfte kanske inte är det med hänsyn till ett annat. Att fastställa det legitima syftet har således betydelse för bedömningen om en inskränkning är nödvändig i ett demokratiskt samhälle. Mer om detta i följande avsnitt.

Nödvändigt i ett demokratiskt samhälle

Konventionsstaterna anses ha en viss frihet att bedöma vilka inskränkningar som är nödvändiga för att uppnå ett visst legitimt syfte. Denna frihet benämns som staternas nationella bedömningsmarginal eller principen om staternas margin of appreciation (Danelius a.a., s. 56; Fahlbeck a.a., s. 160).

Den nationella bedömningsmarginalen hänger i första hand samman med att Europakonventionen är subsidiär i förhållande till de nationella rättsordningarna och tillåter att staterna på olika sätt skyddar de mänskliga rättigheterna. Staterna anses vidare i princip bättre lämpade än Europadomstolen att utvärdera lokala behov och förhållanden. Bedömningsmarginalen hänger även samman med svårigheter att finna en gemensam europeisk samsyn såväl vad gäller de grundläggande fri- och rättigheterna som inskränkningar av sådana (se bl.a. ovan nämnd dom İzzettin Doğan m.fl., punkt 112; Cameron a.a., s. 119 och Danelius a.a., s. 56 f.).

Omfattningen av den nationella bedömningsmarginalen kan variera, bl.a. beroende på inom vilket område en inskränkning sker. Inom områden där det inte finns någon gemensam europeisk samsyn, t.ex. finansiering av religiösa samfund etc., är bedömnings-

marginalen vid (jfr Alujer Fernandez och Caballero Garcia mot Spanien, beslut den 14 juni 2006; ovan nämnd dom İzzettin Doğan m.fl. mot Turkiet, punkt 162; Europarådet och Europadomstolen a.a., punkt 141 och Messner m.fl. 2015, s. 18 f.). Följaktligen är bedömningsmarginalen mer begränsad inom områden där det finns en gemensam europeisk samsyn, t.ex. vad gäller främjandet av jämställdhet mellan könen.

Bedömningsmarginalen kan även variera beroende på en konventionsstats historiska kontext, tradition och nationella problem. Detta innebär att en inskränkning av religionsfriheten som bedöms nödvändig i en stat behöver inte vara det i en annan. Ett exempel på att bedömningsmarginalen bl.a. beror på förhållandena i den aktuella staten är det ovan nämnda avgörandet Leyla Şahin mot Turkiet. Avgörandet rörde en kvinna som vände sig till Europadomstolen med anledning av ett förbud att bära huvudduk i institutioner för högre utbildning i Turkiet. Kvinnan hade förbjudits tillträde till lektioner och examination när hon bar huvudduk. Europadomstolen anförde bl.a. följande (punkt 115).

... the Court considers that, when examining the question of the Islamic headscarf in the Turkish context, it must be borne in mind the impact which wearing such a symbol, which is presented or perceived as a compulsory religious duty, may have on those who choose not to wear it. As has already been noted (see Karaduman, decision cited above, and Refah Partisi (the Welfare Party) and Others, cited above, § 95), the issues at stake include the protection of the 'rights and freedoms of others' and the 'maintenance of public order' in a country in which the majority of the population, while professing a strong attachment to the rights of women and a secular way of life, adhere to the Islamic faith. Imposing limitations on freedom in this sphere may, therefore, be regarded as meeting a pressing social need by seeking to achieve those two legitimate aims, especially since, as the Turkish courts stated ..., this religious symbol has taken on political significance in Turkey in recent years.

Europadomstolens uppgift vid en prövning om en inskränkning är nödvändig är att kontrollera att den nationella bedömningsmarginalen inte överskridits. Domstolen letar efter bevis för att en avvägning skett mellan olika konkurrerande intressen. Det krävs såväl att inskränkningen är proportionerlig i förhållande till det avsedda legitima syftet som principiellt försvarlig (se bl.a. ovan nämnd dom Leyla Şahin mot Turkiet, punkt 110; NJA 2005 s. 805 och Harris a.a., s. 511).

Vid bedömning om en inskränkning är proportionerlig ska bl.a. beaktas inskränkningens natur, allvar och faktiska konsekvenser samt om andra mindre ingripande åtgärder i stället är möjliga. Inskränkningen måste korrespondera med ett trängande socialt behov. Det räcker således inte att behovet är önskvärt (se bl.a. ovan nämnd dom Svyato-Mykhaylivska Parafiya mot Ukraina, punkt 116; ovan nämnd dom Jehovah's Witnesses of Moscow m.fl. mot Ryssland, punkt 159 och Cameron a.a., s. 118 f.).

Vid bedömning om en inskränkning är försvarlig bör även artikel 17 i Europakonventionen beaktas. Av denna artikel framgår att ingenting i konventionen får tolkas så att det medför en rätt för någon stat, grupp eller person att bedriva verksamhet eller utföra handling som syftar till att utplåna någon av de fri- och rättigheter som angetts i konventionen eller till att inskränka dem i större utsträckning än vad som medgetts där.

Artikel 17 i Europakonventionen syftar till att förhindra missbruk av de konventionsskyddade rättigheterna, t.ex. när extrema grupper rättfärdigar sina handlingar genom att hänvisa till konventionen (Ehrenkrona 2016, s. 178; Harris m.fl. a.a., s. 852 ff.; se även ovan nämnd dom Ždanoka mot Lettland, punkt 99). Exempelvis kunde inte en organisation, som gjort uttalanden som var antisemitiska och uppmuntrade till våld, förlita sig på artikel 9 eller någon annan konventionsartikel i samband med att den förbjöds (Hizb ut-Tahrir m.fl. mot Tyskland, beslut den 12 juni 2012 och Harris m.fl. a.a., s. 855). Artikeln brukar dock endast tillämpas vid extrema fall (Paksas mot Litauen, dom den 6 januari 2011, stor kammare, punkt 87).

Vad gäller lagstiftning som inskränker en rättighet i en förutbestämd situation görs proportionalitetsbedömningen på ett speciellt sätt. Europadomstolen bedömer i första hand de överväganden som ligger till grund för lagstiftningen. Ju mer övertygande de generella avvägningarna är mellan olika legitima intressen, desto mindre vikt anser domstolen bör fästas vid vilken påverkan inskränkningen har i ett individuellt fall (Animal Defenders International mot Förenade kungariket, dom den 22 april 2013, stor kammare, punkt 106–117 och Harris m.fl. a.a., s. 520; jfr även NOU 2008:1 s. 26).

I Europadomstolens ovan nämnda avgörande Kokkinakis mot Grekland hade Kokkinakis, som tillhörde Jehovas vittnen, dömts för att ha brutit mot ett förbud att försöka påverka en annan per-

son i dennes trosuppfattning. Europadomstolen fann att artikel 9 i Europakonventionen innefattar en rätt att försöka påverka andra genom religiös förkunnelse, dock inte genom att använda våld, hjärntvättning eller otillbörliga påtryckningar av personer i trångmål eller nöd. Kokkinakis straff hade stöd i lag och var avsett att skydda andras fri- och rättigheter. Domstolen fann dock att det skett en oproportionerlig inskränkning av Kokkinakis religionsfrihet eftersom det inte var visat att otillbörliga metoder använts. Inskränkningen var således inte nödvändig i ett demokratiskt samhälle, varför en kränkning av artikel 9 ansågs ha skett.

I det ovan nämnda avgörandet Jehovah's Witnesses of Moscow m.fl. mot Ryssland hade det aktuella samfundet upplöst. Åtgärden motiverades med att den var nödvändig i syfte att förhindra samfundet från att överträda andras grundläggande fri- och rättigheter, bl.a. genom att förmå medlemmar att vägra blodtransfusioner. Europadomstolen konstaterade att det är vanligt förekommande att olika religioner föreskriver särskilda uppträdanderegler som anhängarna måste följa i sitt privatliv. Det kan t.ex. röra sig om regelbunden närvaro vid gudstjänster, utförande av särskilda ritualer som bikt eller nattvard, iakttagande av helgdagar eller avstående från arbete vissa veckodagar etc. Genom att följa dessa föreskrifter i sitt dagliga liv manifesterar anhängarna sin önskan att följa sin tro och deras frihet att göra detta skyddas av artikel 9 i Europakonventionen (punkt 118). Vad gäller frågan om inskränkningen av religionsfriheten genom upplösning av samfundet var nödvändig anförde domstolen bl.a. följande (punkt 119).

The Court further reiterates that the State's duty of neutrality and impartiality prohibits it from assessing the legitimacy of religious beliefs or the ways in which those beliefs are expressed or manifested (see Leyla Şahin, cited above, § 107, and Hasan and Chaush, cited above, § 78). Accordingly, the State has a narrow margin of appreciation and must advance serious and compelling reasons for an interference with the choices that people may make in pursuance of the religious standard of behaviour within the sphere of their personal autonomy. An interference may be justified in the light of paragraph 2 of Article 9 if their choices are incompatible with the key principles underlying the Convention, such as, for example, polygamous or underage marriage (see Khan v. the United Kingdom, no. 11579/85, Commission decision of 7 July 1986) or a flagrant breach of gender equality (see Leyla Şahin, cited above, § 115), or if they are imposed on the believers by force or coercion, against their will.

Statens utrymme för att inskränka fria och självständiga val som anhängare gör i syfte att följa religiösa påbud är således mycket begränsat och måste grundas på tungt vägande och tvingande skäl. Detta gäller även om det rör sig om påbud som kan vara skadliga för anhängarnas välbefinnande. Med tanke på vuxna individers rätt till självbestämmande samt att föräldrars beslut att vägra vård av ett barn kunde upphävas genom juridiskt tvångsingripande, fann domstolen sammanfattningsvis att förbudet mot blodtransfusioner i Jehovas vittnens lära inte kunde rättfärdiga den aktuella inskränkningen.

I Högsta domstolens avgörande NJA 2005 s. 805, det s.k. pastor Green målet, ogillades åtal om hets mot folkgrupp för nedsättande uttalanden om homosexuella i en predikan. Detta efter att domstolen konstaterat att det inte var fråga om hatfulla uttalanden som kunde anses uppmuntra till eller rättfärdiga hat mot homosexuella, samt att uttalandena gjordes i en predikan över ett tema som finns i bibeln. Under sådana omständigheter fann Högsta domstolen att det var sannolikt att Europadomstolen, vid en prövning av den inskränkning i pastorns rättighet att förkunna sin i bibeln grundade uppfattning som en fällande dom skulle utgöra, skulle finna att inskränkningen inte var proportionerlig och därmed skulle utgöra en kränkning av Europakonventionen.

Av avgörandena ovan framgår att en inskränkning av religionsfriheten kan anses nödvändig i ett demokratiskt samhälle i fall där en religionsutövning innebär ett angrepp på någon annans fri- och rättigheter genom otillbörliga metoder, såsom utnyttjande av trångmål, hot, hjärntvätt, tvång och våld eller vid uppmuntran eller rättfärdigande av sådana otillbörliga metoder. De begränsningar som en person gör av sina fri- och rättigheter genom medvetna och frivilliga val, i syfte att följa religiösa påbud, kan dock som regel inte ligga till grund för en inskränkning av religionsfriheten.

Europakonventionens förbud mot diskriminering

I artikel 14 i Europakonventionen finns ett förbud mot diskriminering. Artikelns lydelse.

Åtnjutandet av de fri- och rättigheter som anges i denna konvention skall säkerställas utan någon åtskillnad såsom på grund av kön, ras, hudfärg, språk, religion, politisk eller annan åskådning, nationellt eller

socialt ursprung, tillhörighet till nationell minoritet, förmögenhet, börd eller ställning i övrigt.

Uppräkningen av diskrimineringsgrunder i artikel 14 är inte uttömmande, utan artikeln skyddar t.ex. även mot diskriminering på grund av sexuell läggning (Janis m.fl. 2008, s. 471), vilket kommer att behandlas särskilt i avsnitt 12.5.5 under rubriken Europakonventionens förbud mot diskriminering.

Artikel 14 kompletterar Europakonventionens fri- och rättigheter. Diskrimineringsförbudet har således inte någon självständig existens, utan kan endast tillämpas i relation till konventionens fri- och rättigheter. Klagomål enligt artikel 14 förutsätter dock inte att en handling samtidigt innefattar en fristående kränkning av någon annan artikel i konventionen, men handlingen måste omfattas av tillämpningsområdet för en annan artikel (se ovan nämnd dom Religionsgemeinschaft der Zeugen Jehovas m.fl. mot Österrike, punkt 87). Europadomstolen har anfört bl.a. följande vad gäller prövningen enligt artikel 14 (se ovan nämnt avgörande The Church of Jesus Christ of Latter-Day Saints mot Förenade Kungariket, punkt 28).

... difference of treatment between persons in relevantly similar positions – or a failure to treat differently persons in relevantly different situations – is discriminatory if it has no objective and reasonable justification; in other words, if it does not pursue a legitimate aim or if there is not a reasonable relationship of proportionality between the means employed and the aim sought to be realised. The Contracting State enjoys a margin of appreciation in assessing whether and to what extent differences in otherwise similar situations justify a different treatment (Burden, cited above, § 60; Eweida, cited above, § 88). The scope of this margin will vary according to the circumstances, the subject-matter and the background ...

Det strider således mot diskrimineringsförbudet att behandla personer eller organisationer som befinner sig i en likartad situation olika, såvida det inte finns objektiva och godtagbara skäl för detta (jfr Ehrenkrona a.a., s. 168).

12.4.4 Rättighetsstadgan – Europeiska unionens skydd för de grundläggande rättigheterna

Genom Lissabonfördraget den 1 december 2009 har Europeiska unionens stadga om grundläggande rättigheter från 2000, den s.k. rättighetsstadgan, gjorts juridiskt bindande och fått status som fördrag. I artikel 10.1 i rättighetsstadgan finns bestämmelse om religionsfrihet m.m. Denna artikel har samma innebörd och räckvidd som artikel 9.1 i Europakonventionen (artikel 52.3 i rättighetsstadgan och SOU 2008:43 s. 19 och 34). Europadomstolens praxis är därmed av intresse även vid tillämpning av rättighetsstadgan.

12.4.5 Kan vägran att erkänna ett trossamfund som stödberättigat innebära en inskränkning av religionsfriheten?

Utredningens bedömning: Vägran att erkänna ett trossamfund som stödberättigat, med anledning av att demokratikriteriet inte är uppfyllt, kan innebära en inskränkning av religionsfriheten i artikel 9.1 i Europakonventionen.

Som tidigare framkommit får statligt bidrag endast lämnas till trossamfund som erkänts som statsbidragsberättigat och tagits upp som sådant i förordningen (1999:974) om statsbidrag till trossamfund. För att kunna erkännas som statsbidragsberättigat trossamfund krävs bl.a. att demokratikriteriet är uppfyllt. Även den statliga avgiftshjälpen förutsätter att demokratikriteriet är uppfyllt. Frågan är om vägran att erkänna ett trossamfund som stödberättigat, med anledning av att demokratikriteriet inte är uppfyllt, kan innebära en inskränkning av religionsfriheten.

Det är värt att först påminna om att även om en inskränkning av religionsfriheten i artikel 9.1 i Europakonventionen anses föreligga så innebär det inte per automatik att det föreligger en kränkning av konventionen. Artikel 9.2 i Europakonventionen tillåter inskränkningar av religionsfriheten under vissa angivna förutsättningar.

Vid besvarande av frågan om vägran att erkänna ett trossamfund som stödberättigat kan innebära en inskränkning av religionsfriheten i artikel 9.1 i Europakonventionen måste en tolkning av Europadom-

stolens praxis ske. Av ovan angiven praxis från Europadomstolen får anses framgå att om en stat väljer att införa ett stöd till trossamfund, i syfte att främja religionsutövning, så måste staten bl.a. beakta det skydd för religionsfriheten som följer av artikel 9.1 i Europakonventionen (se avsnitt 12.4.3 under rubriken Religionsfrihet enligt Europakonventionen).

Demokratikriteriet syftar till att förhindra att trossamfund som inte respekterar samhällets grundläggande värderingar finansieras med allmänna medel. Ageranden från samfundens sida som anses problematiska har dock inte sällan, enligt trossamfunden, ett mycket nära samband med deras religiösa lära (se t.ex. HFD 2013 ref. 72 och HFD 2017 ref. 4). Som regel finns det inte skäl att ifrågasätta en sådan ståndpunkt (jfr Harris m.fl. a.a., s. 602 ff.). Agerandena får därmed anses utgöra en manifestation av samfundets religion och omfattas därmed av skyddet för religionsfriheten i artikel 9.1 i konventionen.

Av Europadomstolens praxis framgår att staten inte ska värdera legitimiteten hos trosuppfattningar eller de sätt på vilka de uttrycks eller manifesteras. Att vägra statligt stöd till ett trossamfund med anledning av det sätt samfundet manifesterar sin tro bör som regel anses innebära en inskränkning av religionsfriheten.

Som ovan nämnts innebär artikel 9.1 i Europakonventionen även ett mycket starkt skydd för ett trossamfunds autonomi och inre liv. Till samfundets inre kärna hör bl.a. frågor som rör val av religiösa ledare, lärare etc. Inte sällan är det just när det gäller sådana frågor som samfunden anses agera i strid med samhällets grundläggande värderingar, t.ex. genom att inte tillåta kvinnliga eller homosexuella religiösa företrädare. Av Europadomstolens praxis får anses framgå att vägra stödberättigande med anledning av förhållanden som rör samfundets inre liv som regel bör anses innebära en inskränkning av religionsfriheten.

Det finns även avgöranden som talar för att skyddet för religionsfriheten även innebär ett ekonomiskt skydd för att kunna fortsätta att bedriva en religiös verksamhet. Av den enkätundersökning som utredningen låtit genomföra framgår att för nästan 30 procent av de bidragsberättigade samfunden är statens stöd den viktigaste inkomstkällan (se avsnitt 9.4.2). För flera trossamfund är vidare medlemsavgifter som tas in via avgiftshjälpen den huvudsakliga inkomstkällan. Ett vägrat fortsatt stödberättigande kan således innebära att

de inte kan fortsätta att verka och utöva sin religiösa verksamhet. Det är därmed inte helt osannolikt att ett vägrat fortsatt stödberättigande i sig skulle kunna innebära en inskränkning av religionsfriheten.

Mot bakgrund av det ovan anförda är det utredningens uppfattning att ett vägrat stöd, med anledning av att demokratikriteriet inte är uppfyllt, skulle kunna innebära en inskränkning av religionsfriheten i artikel 9.1 i Europakonventionen. Vid utformningen av ett förtydligt demokratikriterium måste därför hänsyn tas till artikel 9.2 i Europakonventionen där förutsättningarna för inskränkningar av religionsfriheten anges, mer om detta i avsnitt 12.8. Hänsyn måste dessutom tas till diskrimineringsförbudet i artikel 14 i Europakonventionen, vilket beskrivs i avsnitt 12.8.7.

12.5 Vilka grundläggande värderingar vilar det svenska samhället på?

12.5.1 Allmänt om begreppet samhällets grundläggande värderingar

I såväl lagen om trossamfund som lagen om stöd till trossamfund används begreppet *grundläggande värderingar som samhället vilar på* vid formulering av demokratikriteriet. Dessa lagar saknar dock en definition av vad som avses med begreppet. I förarbetena till demokratikriteriet lyfts dock grundläggande värderingar som alla människors lika värde, jämställdhet mellan könen, det demokratiska styrelseskicket samt skydd mot våld och brutalitet fram (prop. 1998/99:124 s. 64). Det ges således icke uttömmande exempel på vad som kan anses vara samhällets grundläggande värderingar.

Högsta förvaltningsdomstolen har, vid rättslig prövning av demokratikriteriet, angett att kriteriet innebär att trossamfundet ska utöva sin verksamhet med respekt för de bestämmelser som är av grundläggande betydelse för det demokratiska styrelseskicket och som i vissa centrala hänseenden ger uttryck för värderingar som är kännetecknande för den demokratiska ideologin (HFD 2017 ref. 4). Närmare beskrivning av vilka bestämmelser som avses görs inte.

Någon klar och heltäckande beskrivning av vad som utgör samhällets grundläggande värderingar finns inte heller i övrigt i nationell rätt. Frågan är om det ens är möjligt att ge en sådan beskrivning.

Begreppet används dock flitigt i den offentliga debatten, bl.a. när det handlar om integrationsfrågor, och de flesta tycks vara överens om att det är viktigt att värna om sådana värderingar. Gemensamma grundläggande värderingar stärker gemenskapen i samhället och får ytterst anses utgöra en förutsättning för att samhället ska hålla samman. På senare år har emellertid en diskussion allt oftare förts i termer av ”svenska värderingar”. Uttrycket ”svenska värderingar” är betydligt mer kontroversiellt och har kritiserats bl.a. för idén att det skulle finnas värderingar som är specifikt ”svenska” och för oklarhet om vilka värderingar som avses.

Gemensamma värderingar sammanfattas ofta som en gemensam värdegrund, ett begrepp som blev en del av den offentliga debatten under 1990-talet, då kopplat till skolan (Ekman 2012, s. 22). Med begreppet avsågs i detta sammanhang grundläggande demokratiska värderingar såsom respekten för människors lika värde och mänskolivets okränkbarhet, individens frihet och integritet, jämställdheten mellan kvinnor och män samt solidariteten med svaga och utsatta (Ekman a.a., s. 23).

Även i regeringens skrivelse *Dialog om samhällets värdegrund* (Skr. 2009/10:106 s. 1) används begreppet samhällets värdegrund och definieras som ett demokratiskt styrelseskick och respekt för de mänskliga rättigheterna, där respekten för alla människors lika värde och för enskilda människors frihet och värdighet står i centrum.

I Myndigheten för samhällsskydd och beredskaps studie *Att värna den demokratiska rättsstaten* (MSB 2014, s. 3) lyfts följande skyddsvärda samhällsliga värden fram: människors liv och hälsa; samhällets funktionalitet; demokrati, rättssäkerhet och mänskliga fri- och rättigheter; ekonomi och miljö samt nationell suveränitet. Demokrati, rättssäkerhet och mänskliga fri- och rättigheter anges tillhöra de centrala delarna i ett samhälle.

Även inom EU anses det finnas vissa grundläggande värden. I artikel 2 i fördraget om Europeiska unionen anges följande.

Unionen ska bygga på värdena respekt för människans värdighet, frihet, demokrati, jämlikhet, rättsstaten och respekt för de mänskliga rättigheterna, inklusive rättigheter för personer som tillhör minoriteter. Dessa värden ska vara gemensamma för medlemsstaterna i ett samhälle som kännetecknas av mångfald, icke-diskriminering, tolerans, rättvisa, solidaritet och principen om jämställdhet mellan kvinnor och män.

Offentliga organs beskrivningar av de grundläggande värdena i samhället skiljer sig således något åt, men i huvudsak tas samma värden upp. Som överordnande värden nämns demokrati, rättssäkerhet och mänskliga rättigheter. Dessa värden får anses vara helt avgörande för en demokratisk rättsstat. Värdena är ömsesidigt beroende av varandra. En fördjupad och långsiktigt hållbar demokrati förutsätter att de mänskliga rättigheterna respekteras och kan skyddas. Demokratiska beslutsprocesser förstärker i sin tur skyddet för de mänskliga rättigheterna.

Om man i stället tillfrågar människorna som utgör den egentliga grunden för det svenska samhället beskriver de sina grundläggande värderingar på mycket olika sätt (jfr Pettersson 2006, s. 40 ff.). Ofta görs en sådan beskrivning utifrån egna preferenser och värderingar. I brist på en klar definition av begreppet samhällets grundläggande värderingar går det inte att säga att dessa beskrivningar på något sätt är felaktiga. Vid ställningstagande till vilka värderingar i det svenska samhället som behöver skyddas bör man dock utgå från värderingar som det finns en bred och stabil uppslutning kring och som på något sätt finns fastlagda, såsom våra grundlagar. Genom att grundlagarna måste antas i särskild ordning garanteras att bestämmelser i sådana lagar är förankrade hos en bred och stabil majoritet bland väljarna. Det finns därför skäl att utgå från grundlagarna vid ställningstagande till vad som utgör skyddsvärda grundläggande värderingar. Regeringsformen utgör en av Sveriges grundlagar.

Av särskilt intresse för nu aktuell utredning är bestämmelsen i 1 kap. 2 § RF som utgör en program- och målsättningsstadga för den samhälleliga verksamhetens inriktning (prop. 1973:90 s. 194). Stadgan har tydliga paralleller med Sveriges konventionsåtaganden avseende mänskliga rättigheter och anses ge uttryck för viktiga grundläggande värderingar i det svenska samhället (se bl.a. SOU 1975:75 s. 93 och prop. 2001/02:72 s. 19). Stadgan har följande lydelse.

Den offentliga makten ska utövas med respekt för alla människors lika värde och för den enskilda människans frihet och värdighet.

Den enskildes personliga, ekonomiska och kulturella välfärd ska vara grundläggande mål för den offentliga verksamheten. Särskilt ska det allmänna trygga rätten till arbete, bostad och utbildning samt verka för social omsorg och trygghet och för goda förutsättningar för hälsa.

Det allmänna ska främja en hållbar utveckling som leder till en god miljö för nuvarande och kommande generationer.

Det allmänna ska verka för att demokratins idéer blir vägledande inom samhällets alla områden samt värna den enskildes privatliv och familjeliv.

Det allmänna ska verka för att alla människor ska kunna uppnå delaktighet och jämlikhet i samhället och för att barns rätt tas till vara. Det allmänna ska motverka diskriminering av människor på grund av kön, hudfärg, nationellt eller etniskt ursprung, språklig eller religiös tillhörighet, funktionshinder, sexuell läggning, ålder eller andra omständigheter som gäller den enskilde som person.

Samiska folkets och etniska, språkliga och religiösa minoriteters möjligheter att behålla och utveckla ett eget kultur- och samfundsliv ska främjas.

Program- och målsättningsstadgan är inte rättsligt bindande och kan inte i sig ge upphov till några rättigheter för enskilda eller skyldigheter för staten (prop. 1973:90 s. 194 f.). Enskilda kan alltså inte med stöd av 1 kap. 2 § RF påkalla domstols ingripande mot det allmänna. Bestämmelsen kan dock få rättslig betydelse som tolkningsdata vid tillämpning av olika rättsregler.

Även om program- och målsättningsstadgan inte kan bli föremål för direkt rättslig kontroll kan den däremot bli föremål för politisk kontroll, bl.a. genom debatt om i vilken utsträckning det allmänna lever upp till målsättningarna. Stadgans mest väsentliga funktion är dock att ålägga det allmänna att positivt verka för att de ifrågakommande rättigheterna skyddas, främjas och i största möjliga utsträckning förverkligas (SOU 1975:75 s. 184). Detta kan bl.a. ske genom konkretiserad bindande lagstiftning i syfte att främja målen.

Som senare kommer att framgå har de flesta av värdena i program- och målsättningsstadgan en motsvarighet i folkrättsliga konventioner som Sverige anslutit sig till. Därmed är den svenska staten skyldig att skydda och främja dessa värden.

I program- och målsättningsstadgan lyfts således fram särskilt viktiga grundläggande värden för det svenska samhället. Vad gäller samhällets förhållande till trossamfunden kan följande värden i stadgan vara av särskild betydelse (dvs. alla värden tas inte upp):

- Alla människors lika värde och den enskilda människans frihet och värdighet
- Demokratins idéer
- Den enskildes privatliv och familjeliv

- Delaktighet och jämlikhet samt skydd mot diskriminering
- Barnets rätt
- Minoriteters kultur- och samfundsliv.

Nedan följer en kortare beskrivning av vad som i regeringsformen avses med dessa värden samt folkrättsliga konventioner m.m. som rör motsvarande värden. Vad gäller skyddet för minoriteters kultur- och samfundsliv beskrivs detta endast i avsnitt 12.4.1.

12.5.2 Alla människors lika värde och den enskilda människans frihet och värdighet

Program- och målsättningsstadgan inleds således med att den offentliga makten ska utövas med respekt för alla människors lika värde och för den enskilda människans frihet och värdighet. Detta kan jämföras med den inledande artikeln i FN:s allmänna förklaring om de mänskliga rättigheterna där det anges att alla människor är födda fria och lika i värde och rättigheter. Bestämmelsen i program- och målsättningsstadgan avser att spegla förhållandet mellan den offentliga maktutövningen och den enskilda individen (prop. 1975/76:209 s. 137). Den riktar sig således till alla som utövar offentlig makt däribland lagstiftaren.

Mot bakgrund av alla människors lika värde ska var och en behandlas jämlikt och skyddas mot diskriminering, vilket utgör en mycket viktig hörnsten i arbetet för de mänskliga rättigheterna. Jämlikhet i samhället samt skydd mot diskriminering behandlas särskilt i avsnitt 12.5.5.

Vad som avses med orden *den enskilda människans frihet och värdighet* har inte ansetts behövas förklaras i förarbetena till program- och målsättningsstadgan. Skyddet för den enskildes frihetsfär har vidareutvecklats i stadgans fjärde stycke, avseende den enskildes privatliv och familjeliv vilket behandlas nedan, samt i 2 kap. 6 § RF som bl.a. utgör skydd för den enskildes kroppsliga och personliga integritet. I 2 kap. RF finns även bindande rättsregler om grundläggande fri- och rättigheter, vilka bl.a. innefattar opinionsfriheter samt rättssäkerhetsgarantier.

12.5.3 Demokratins idéer

Ordet demokrati kommer från grekiskan och betyder ungefär folk-styre. Den svenska demokratin bygger på fri åsiktsbildning och allmän och lika rösträtt och förverkligas genom ett representativt och parlamentariskt styrelseskick och genom kommunal självstyrelse (1 kap. 1 § andra stycket RF). Demokrati är det styrelseskick som ger människor störst möjlighet att påverka samhället och sina egna liv. Genom representativa och demokratiska institutioner och processer skapas förutsättningar för varje människa att både ta ansvar för sin egen livssituation, delta i det demokratiska samtalet och utkräva ansvar från sina valda företrädare och myndighetsrepresentanter.

De mänskliga rättigheterna innehåller en rad rättigheter som direkt eller indirekt utgör grunden för en demokratisk samhällsbyggnad. Rättigheter som har en tydlig koppling till det demokratiska beslutsfattandet är bl.a. alla människors lika värde, åsikts- och yttrandefrihet samt mötes- och föreningsfrihet. När man talar om demokratins idéer syftar man ofta på sådana mänskliga rättigheter, se t.ex. förordningen (2011:65) om statsbidrag till barn- och ungdomsorganisationer där det anges ”demokratins idéer, inklusive jämställdhet och förbud mot diskriminering”.

I program- och målsättningsstadgan anges att det allmänna ska verka för att demokratins idéer blir vägledande inom samhällets alla områden. Bestämmelsen avser att slå fast att det är en central uppgift för samhällets organ att befästa och utvidga demokratin i alla sammanhang och på alla nivåer i samhället (prop. 1975/76:209 s. 138). Demokratibegreppets betydelse är således inte begränsat till formerna för styrelseskicket, utan demokratins idéer bör göra sig gällande på alla samhällsområden (SOU 1975:75 s. 93).

12.5.4 Delaktighet och jämlikhet samt skydd mot diskriminering

Program- och målsättningsstadgan

Åtgärder som syftar till att förebygga och motverka diskriminering är grundläggande i en demokrati. Enligt program- och målsättningsstadgan ska det allmänna verka för att alla människor ska kunna uppnå delaktighet och jämlikhet i samhället. Det allmänna ska vidare

motverka diskriminering av människor på grund av kön, hudfärg, nationellt eller etniskt ursprung, språklig eller religiös tillhörighet, funktionshinder, sexuell läggning, ålder eller andra omständigheter som gäller den enskilde som person. Härigenom uttrycks grundläggande värderingar såsom alla människors rätt till inflytande i frågor som rör dem själva och människors rätt till ett jämlikt bemötande som individer (prop. 2001/02:72 s. 19).

I samband med införandet av den nuvarande lydelsen av stadgan togs målsättningen om att det allmänna ska tillförsäkra män och kvinnor lika rättigheter bort eftersom det allmänna genom den nya lydelsen i stället ska verka för att *alla* människor ska kunna uppnå delaktighet och jämlikhet i samhället. Vidare ingår diskriminering på grund av kön i uppräkningsgrunder som det allmänna ska motverka (a. prop. s. 19).

Genom uppräkningsgrunderna av olika otillåtna diskrimineringsgrunder markeras att målsättningen om delaktighet och jämlikhet är av störst betydelse för människor som tillhör grupper som jämfört med andra grupper har en utsatt position i samhället. Uppräkningsgrunden är dock inte uttömmande, utan ska ses som exempel på olika åtskillningsgrunder som omfattar grupper av människor som för närvarande riskerar eller rent faktiskt utsätts för diskriminering eller omotiverad särbehandling i samhället. Det åligger således det allmänna att motverka diskriminering även på grund av andra liknande osakliga omständigheter som gäller den enskilde som person, än de som uttryckligen har angetts (a. prop. s. 49).

Med begreppet sexuell läggning i stadgan avses homosexuell, bisexuell och heterosexuell läggning. Genom att begreppet ålder tas upp i uppräkningsgrunden betonas bl.a. att barn i princip ska bemötas som jämlika individer och att de ska ha rätt till medinflytande enligt sin utvecklingsnivå när det gäller frågor som rör dem själva (a. prop. s. 50; se även nedan om barns rättigheter).

FN-konventioner som rör diskriminering

Bestämmelser om rätten till likställdhet och förbud mot diskriminering utgör en mycket central del i arbetet för de mänskliga rättigheterna och regleras i ett flertal internationella överenskom-

melser och konventioner som Sverige har anslutit sig till. Nedan tas några av dem upp.

Enligt artikel 26 i FN:s internationella konvention om medborgerliga och politiska rättigheter är alla lika inför lagen och lagen ska förbjuda all diskriminering och garantera var och en ett likvärdigt och effektivt skydd mot all slags diskriminering, såsom på grund av ras, hudfärg, kön, språk, religion, politisk eller annan uppfattning, nationell eller social härkomst, egendom, börd eller ställning i övrigt. Artikelns diskrimineringsgrunder är inte uttömmande angivna och skyddet anses bl.a. även omfatta diskrimineringsgrunden sexuell läggning. En sakligt motiverad och rimlig åtskillnad strider inte mot artikeln under förutsättning att distinktionen står i proportion till sitt ändamål (prop. 2007/08:95 s. 49). Till skillnad från artikel 14 i Europakonventionen utgör artikeln ett självständigt diskrimineringsförbud (mer om artikel 14 i Europakonventionen nedan).

Enligt artikel 2 i FN:s konvention om avskaffande av all slags diskriminering av kvinnor åtar sig konventionsstaterna bl.a. att vidta alla lämpliga åtgärder för att avskaffa diskriminering av kvinnor från enskilda personers, organisationers eller företagssida, samt vidta alla lämpliga åtgärder, inklusive lagstiftning, för att ändra eller upphäva gällande lagar och förordningar, sedvänjor eller bruk som innebär diskriminering av kvinnor. Enligt artikel 16 i samma konvention ska konventionsstaterna vidare bl.a. säkerställa lika rätt att ingå äktenskap, lika rätt att fritt välja make och ingå äktenskap endast med sitt eget fria och fulla medgivande och lika rättigheter och skyldigheter under äktenskapet och vid dess upplösning.

Europakonventionens förbud mot diskriminering

I artikel 14 i Europakonventionen anges att åtnjutandet av de fria och rättigheter som anges i konventionen ska säkerställas utan någon åtskillnad såsom på grund av kön, ras, hudfärg, språk, religion, politisk eller annan åskådning, nationellt eller socialt ursprung, tillhörighet till nationell minoritet, förmögenhet, börd eller ställning i övrigt.

Av tidigare avsnitt framgår att artikel 14 inte utgör ett självständigt diskrimineringsförbud, att artikelns diskrimineringsgrunder inte är uttömmande angivna samt diskrimineringsförbudets tillämp-

ningsområde (se avsnitt 12.4.3 under rubriken Europakonventionens förbud mot diskriminering). Europadomstolen har ansett att artikel 14, i kombination med andra artiklar i konventionen, är tillämplig då en person diskrimineras på grund av sin sexuella läggning (se bl.a. Salgueiro da Silva Mouta mot Portugal, dom den 21 december 1999, punkt 28 och Janis m.fl. a.a., s. 471). Artikel 14 omfattar således även diskrimineringsgrunden sexuell läggning även om denna grund inte anges uttryckligen i artikeln. Vad gäller diskrimineringsgrunden kön så anser Europadomstolen att en stats olikbehandling på grund av kön som regel inte är förenlig med konventionen. I avgörandet Konstantin Markin mot Ryssland, dom den 22 mars 2012, anförde domstolen bl.a. följande (punkt 127).

The Court further reiterates that the advancement of gender equality is today a major goal in the member States of the Council of Europe and very weighty reasons would have to be put forward before such a difference of treatment could be regarded as compatible with the Convention ... In particular, references to traditions, general assumptions or prevailing social attitudes in a particular country are insufficient justification for a difference in treatment on grounds of sex. For example, States are prevented from imposing traditions that derive from the man's primordial role and the woman's secondary role in the family ...

Med anledning av den allmänneuropeiska samsynen vad gäller främjandet av jämställdhet mellan könen krävs således mycket tungt vägande skäl för att en olikbehandling på grund av kön ska kunna anses vara förenlig med konventionen. Liknande krav har anförts såvitt avser olikbehandling på grund av sexuell läggning. I avgörandet Karner mot Österrike anförde domstolen exempelvis: "Just like differences based on sex, differences based on sexual orientation require particularly serious reasons by way of justification" (dom den 24 juli 2003, punkt 37).

Vad gäller diskriminering på grund av diskrimineringsgrunden ras har domstolen anført bl.a. följande (Stoica mot Rumänien, dom den 4 mars 2008, punkt 117).

The Court's case-law on Article 14 establishes that discrimination means treating differently, without an objective and reasonable justification, persons in relevantly similar situations ... Racial violence is a particular affront to human dignity and, in view of its perilous consequences, requires from the authorities special vigilance and a vigorous reaction. It is for this reason that the authorities must use all

available means to combat racism and racist violence, thereby reinforcing democracy's vision of a society in which diversity is not perceived as a threat but as a source of its enrichment ...

Som tidigare nämnts är en konventionsstats primära förpliktelse en negativ förpliktelse, men denna kan vara kopplad till en plikt till positivt handlande t.ex. genom att skydda från rättighetskränkningar från andra enskilda. Av ordalydelsen i artikel 14 i Europakonventionen framgår dock inte klart huruvida staten såvitt gäller denna artikel har en positiv förpliktelse (Nikolaidis 2015, s. 72). Europadomstolen har dock t.ex. ansett att våld i hemmet ska ses som en form av diskriminering av kvinnor som staten har en positiv förpliktelse att skydda mot (Opuz mot Turkiet, dom den 9 juni 2009, punkterna 200–202; se även Reid a.a., s. 479). Vidare har en konventionsstat ansetts skyldig att skydda deltagare i en demonstration för homosexuella mot motdemonstranternas angrepp enligt artikel 14 tillsammans med artikel 3 (Identoba m.fl. mot Georgien, dom den 12 maj 2015, punkterna 80 och 81; se även Reid a.a., s. 704).

Artikel 14 innebär således att konventionsstaterna i vart fall har en positiv förpliktelse att skydda mot särskilt grov diskriminering. Europarådet får anses ha gått längre i sin resolution Women and religion in Europe från 2005 där bl.a. följande uttalas (punkterna 2, 5 och 6).

... women's rights are often curtailed or violated in the name of religion. While most religions teach equality of women and men before God, they attribute different roles to women and men on earth. Religiously motivated gender stereotypes have conferred upon men a sense of superiority which has led to discriminatory treatment of women by men and even violence at their hands. [---]

Freedom of religion cannot be accepted as a pretext to justify violations of women's rights, be they open or subtle, legal or illegal, practised with or without the nominal consent of the victims – women.

It is the duty of the member states of the Council of Europe to protect women against violations of their rights in the name of religion and to promote and fully implement gender equality.

EU:s diskrimineringskydd

Som tidigare nämnts ska Europeiska unionen bl.a. bygga på värdena jämlikhet och respekt för de mänskliga rättigheterna. Värden ska vara gemensamma för medlemsstaterna i ett samhälle som kännetecknas av bl.a. icke-diskriminering och principen om jämställdhet mellan kvinnor och män (artikel 2 i fördraget om Europeiska unionen). Enligt artikel 10 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt ska unionen vid utformningen och genomförandet av sin politik och verksamhet söka bekämpa all diskriminering på grund av kön, ras eller etniskt ursprung, religion eller övertygelse, funktionshinder, ålder eller sexuell läggning.

Vid sidan av EU:s primärrätt finns omfattande sekundärrätt, såsom direktiv, som rör diskriminering. Centralt direktiv vad gäller diskrimineringsgrunden kön är Europaparlamentets och rådets direktiv 2006/54/EG av den 5 juli 2006 om genomförandet av principen om lika möjligheter och likabehandling av kvinnor och män i arbetslivet, det s.k. recastdirektivet.

För andra diskrimineringsgrunder än kön finns sedan 2000 två andra direktiv. För diskrimineringsgrunderna ras och etniskt ursprung gäller rådets direktiv 2000/43/EG av den 29 juni 2000 om genomförandet av principen om likabehandling av personer oavsett deras ras eller etniska ursprung, det s.k. direktivet mot etnisk diskriminering. För diskrimineringsgrunderna religion eller övertygelse, funktionshinder, ålder och sexuell läggning gäller rådets direktiv 2000/78/EG av den 27 november 2000 om inrättande av en allmän ram för likabehandling, det s.k. arbetslivsdirektivet. Recastdirektivet, direktivet mot etnisk diskriminering och arbetslivsdirektivet har helt eller delvis genomförts genom diskrimineringslagen (2008:567). Mer om denna lag nedan.

I artikel 21.1 i rättighetsstadgan anges att all diskriminering på grund av bland annat kön, ras, hudfärg, etniskt eller socialt ursprung, genetiska särdrag, språk, religion eller övertygelse, politisk eller annan åskådning, tillhörighet till nationell minoritet, förmögenhet, börd, funktionshinder, ålder eller sexuell läggning ska vara förbjuden. Enligt artikel 23 i rättighetsstadgan ska jämställdhet mellan kvinnor och män säkerställas på alla områden, inbegripet i fråga om anställning, arbete och lön.

Nationell diskrimineringslagstiftning

Den nationella diskrimineringslagstiftningen syftar till att värna principen om alla människors lika värde och allas rätt att bli behandlade som individer på lika villkor (prop. 2007/08:95 s. 79). Diskrimineringslagen, som trädde i kraft den 1 januari 2009, har till ändamål att motverka diskriminering och på andra sätt främja lika rättigheter och möjligheter. Lagen förbjuder diskriminering som grundas på kön, könsöverskridande identitet eller uttryck, etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning, funktionsnedsättning, sexuell läggning eller ålder (de sju s.k. diskrimineringsgrunderna).

I lagen anges sex former av diskriminering, varav direkt och indirekt diskriminering torde vara de former som är mest intressanta för aktuell utredning. Med direkt diskriminering avses att någon missgynnas genom att behandlas sämre än någon annan behandlas, har behandlats eller skulle ha behandlats i en jämförbar situation, om missgynnandet har samband med någon av de sju diskrimineringsgrunderna (1 kap. 4 § 1 diskrimineringslagen). Med indirekt diskriminering avses att någon missgynnas genom tillämpning av en bestämmelse, ett kriterium eller ett förfaringsätt som framstår som neutralt men som kan komma att särskilt missgynna personer med visst kön, viss könsöverskridande identitet eller uttryck, viss etnisk tillhörighet, viss religion eller annan trosuppfattning, viss funktionsnedsättning, viss sexuell läggning eller viss ålder, såvida inte bestämmelsen, kriteriet eller förfaringsättet har ett berättigat syfte och de medel som används är lämpliga och nödvändiga för att uppnå syftet (1 kap. 4 § 2 diskrimineringslagen).

Diskrimineringsförbudet gäller inte generellt i Sverige utan endast för vissa angivna samhällsområden. De samhällsområden som kan vara intressanta såvitt avser trossamfund är arbetslivet (2 kap. 1–4 §§ diskrimineringslagen), utbildning (2 kap. 5–8 §§ diskrimineringslagen) samt allmän sammankomst (del av området varor, tjänster och bostäder m.m. i 2 kap. 12–12 c §§ diskrimineringslagen).

Såvitt avser samhällsområdet arbetslivet så får inte en arbetsgivare diskriminera den som hos arbetsgivaren är arbetstagare, gör en förfrågan om eller söker arbete, söker eller fullgör praktik, eller står till förfogande för att utföra eller utför arbete som inhyrd eller inlånad arbetskraft (2 kap. 1 § första stycket diskrimineringslagen). Diskrimineringsförbudet hindrar inte särbehandling som föranleds

av en egenskap som har samband med någon av diskrimineringsgrunderna om, vid beslut om anställning, befordran eller utbildning för befordran, egenskapen på grund av arbetets natur eller det sammanhang där arbetet utförs utgör ett verkligt och avgörande yrkeskrav som har ett berättigat syfte och kravet är lämpligt och nödvändigt för att uppnå syftet (2 kap. 2 § 1 diskrimineringslagen). I förarbetena anförs bl.a. följande vad gäller innebörden av detta undantag (a. prop. s. 159 f.).

Ett specialfall är organisationer som med hänsyn till verksamhetens ändamål och speciella förutsättningar bör ges en särskild möjlighet att väga in hänsyn till någon av diskrimineringsgrunderna i ett anställnings- eller befordringsbeslut. Det är här fråga om verksamheter som bygger på religiösa, ideologiska eller värderingsmässiga grunder. Det är rimligt att en arbetstagare vars funktion eller arbetsuppgifter har nära samband med verksamhetens kärna delar organisationens eller verksamhetens åskådning eller grundläggande värderingar. Det kan vara fråga om att värna en verksamhets legitimitet och integritet i förhållande till medlemmar och i förhållande till utomstående. För organisationer som verkar för ett visst ändamål kan det för trovärdigheten vara väsentligt att personer som representerar eller verkar inom organisationen har en särskild tillhörighet till den. Religiösa sammanslutningar bör kunna kräva att den som ska arbeta i funktioner som berör själva religionsutövningen eller som ska företräda verksamheten gentemot allmänheten eller medlemmar bekänner sig till den tro eller religion som utövas. Trossamfund ska inte behöva ställas inför dilemmat att för sådana uppgifter behöva anställa någon som bekänner sig till en annan tro eller inte alls är troende. Ett annat exempel är att en kyrka eller motsvarande vid anställning av en präst eller någon som ska arbeta med själavård eller annan kyrklig verksamhet i en viss invandrargrupp, bör kunna ställa krav på att personen i fråga har samma religion som dem han eller hon ska möta i arbetet. [---]

Undantaget tar sikte på anställningar av personer som företräder en verksamhet eller är "synliga" i förhållande till medlemmar eller utåt mot allmänheten. En arbetsgivare bör inte kunna åberopa undantagsmöjligheten till stöd för krav på att alla anställda – oavsett arbetsuppgifter – ska ha det kön, viss könsöverskridande identitet eller uttryck, den etniska tillhörighet, den religion eller annan trosuppfattning, det funktionshinder, den sexuella läggning eller den ålder som organisationen verkar för eller vill associeras med. Arbetsgivaren ska ha starka skäl för att få tillämpa undantagsregeln. Det måste stå klart att det verkligen varit de krav som arbetet ställer, eller det sammanhang där arbetet utförs, som varit styrande i det enskilda fallet.

Trossamfund kan således, såsom arbetsgivare, ställa krav på att de som ska ha arbetsuppgifter som berör själva religionsutövningen eller som ska företräda trossamfundet utåt bekänner sig till den tro eller religion som utövas. Sådant krav kan därmed inte ställas för alla anställningar inom trossamfundet. Exempelvis kan ett muslimskt samfund ställa krav på en muslimsk imam, men inte att städpersonal ska vara muslimer.

Huruvida undantaget kan dras så långt att det tillåter särbehandling med anledning av kön eller sexuell läggning, som har sin grund i trossamfundets tro eller religion, ger varken lagtexten eller förarbetena något svar på. Undantaget bygger dock på recastdirektivet (artikel 14.2), direktivet mot etnisk diskriminering (artikel 4) och arbetslivsdirektivet (artikel 4.1). I rapporten *Religion and Belief Discrimination in Employment – the EU law* (Vickers 2006, s. 61) anförs bl.a. följande vad gäller undantaget i arbetslivsdirektivet.

There does seem to be consensus among Member States on the need to respect the religious freedom and autonomy of churches and religious groups by allowing them to choose their own staff to teach the religion and lead or participate in religious observance. Discriminatory requirements such as requirements for church leaders to be male are therefore likely to be proportionate genuine occupational requirements, as long as they are necessary for the maintenance of religious freedom.

Genom undantaget torde således religionsfriheten, i form av religiösa organisationers rätt till autonomi, balanseras mot diskrimineringsförbudet. I artikel 4.2 i arbetslivsdirektivet finns även en mer långtgående möjlighet till undantag när det rör sig om organisationer vilkas etiska grundsyn grundar sig på religion eller övertygelse. Sverige har dock, till skillnad från flertalet andra länder inom EU, valt att inte införa detta undantag. Undantag i artikel 4.2 i arbetslivsdirektivet innebär att arbetsgivare kan uppställa religiösa krav på en vidare personalkrets än vad artikel 4.1 i samma direktiv medger (Vickers a.a., s. 56).

Om man går över till samhällsområdet utbildning så får inte den som bedriver verksamhet som avses i skollagen (2010:800) eller annan utbildningsverksamhet diskriminera något barn eller någon elev, student eller studerande som deltar i eller söker till verksamheten (2 kap. 5 § diskrimineringslagen). Undantag finns dock från förbudet. Förbudet hindrar bl.a. inte att en folkhögskola eller

ett studieförbund vidtar åtgärder som är ett led i strävanden att främja lika rättigheter och möjligheter oavsett etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning (2 kap. 6 § andra stycket diskrimineringslagen).

Såvitt avser samhällsområdet allmän sammankomst så är diskriminering förbjuden för den som anordnar sådan sammankomst (2 kap. 12 § första stycket 2 diskrimineringslagen). Med allmän sammankomst avses bl.a. sammankomster som hålls för religionsutövning om den anordnas för allmänheten eller att allmänheten har tillträde till den eller att sammankomsten med hänsyn till de villkor som gäller för tillträde till den bör anses jämställd med en sådan sammankomst (2 kap. 1 § första stycket 3 och andra stycket ordningslagen [1993:1617]). Offentliga gudstjänster och andra gemensamma andaktsutövningar kan således omfattas av diskrimineringslagstiftningen.

Diskrimineringsförbudet vid allmän sammankomst gäller i alla situationer då en enskild person kan missgynnas genom beslut, faktiskt handlande, underlåtenhet att handla och bemötande, t.ex. genom villkor för inträde eller hur enskilda bemöts av företrädare för anordnaren (a. prop. s. 519). Det finns inget undantag från diskrimineringsförbudet inom detta samhällsområde.

I brottsbalken finns även ett straffrättsligt förbud för anordnare av allmän sammankomst att diskriminera någon på grund av ras, hudfärg, ursprung, trosbekännelse eller sexuell läggning genom att vägra tillträde på de villkor som gäller för andra (16 kap. 9 § tredje och fjärde stycken brottsbalken). Brottet benämns olaga diskriminering.

Det finns även andra straffrättsliga skydd mot kränkningar av individer som är kopplade till någon av diskrimineringsgrunderna. Den som i uttalande eller i annat meddelande som sprids hotar eller uttrycker missaktning för folkgrupp eller annan sådan grupp av personer med anspelning på ras, hudfärg, nationellt eller etniskt ursprung, trosbekännelse eller sexuell läggning, döms för hets mot folkgrupp (16 kap. 8 § brottsbalken). Vidare ska som försvarande omständigheter vid bedömningen av ett brotts straffvärde bl.a. beaktas om ett motiv för brottet varit att kränka en person, en folkgrupp eller en annan sådan grupp av personer på grund av ras, hudfärg, nationellt eller etniskt ursprung, trosbekännelse, sexuell läggning eller annan liknande omständighet (29 kap. 2 § 7 brottsbalken).

12.5.5 Den enskildes privatliv och familjeliv

Enligt program- och målsättningsstadgan ska det allmänna värna den enskildes privatliv och familjeliv. Skyddet för den enskildes familjeliv inbegriper bl.a. rätten att fritt ingå äktenskap och välja äktenskapspartner (jfr SOU 1975:75 s. 183). I förarbetena till bestämmelsen anförs bl.a. följande (SOU 1975:75 s. 168 f.).

Även om den enskildes rätt att bli lämnad i fred som sagt aldrig kan vara absolut i ett samhälle och den enskildes privata sektor måste begränsas av gemenskapens krav, anser utredningen att principen, att den enskilde bör ha tillgång till en fredad sektor, är så grundläggande i en demokrati att den bör komma till uttryck i grundlagen. När det inte är möjligt att i RF föra in någon rättsregel härom, anser utredningen att principen skall tas upp i det målsättningsstadgande som utredningen föreslår i 1 kap. 2 § och som slår fast vissa för medborgarna grundläggande värden. I nämnda paragraf föreskrivs därför att den offentliga makten bör utövas så att den enskildes privat- och familjeliv skyddas.

Enligt artikel 8.1 i Europakonventionen har var och en rätt till respekt för bl.a. sitt privat- och familjeliv. Skyddet omfattar i princip varje aspekt av en persons privata liv (Harris m.fl. a.a., s. 590). I skyddet ingår bl.a. skydd för sexuell läggning samt skydd mot psykiska och fysiska angrepp. Skyddet innebär en skyldighet för staten att inte bara avhålla sig från ingrepp i privat- och familjelivet, utan även att effektivt skydda enskilda mot angrepp från andra enskilda. Staten har således en positiv förpliktelse att skydda privat- och familjelivet. Även av Istanbulkonventionen framgår att konventionsstaterna är skyldiga att vidta nödvändiga åtgärder för att främja och skydda alla människors, särskilt kvinnors, rätt att leva utan att behöva utsättas för våld (artikel 4.1). I avgörandet *Hajduová mot Slovakien* uttalade Europadomstolen följande om denna skyldighet (dom den 30 november 2010, punkt 46).

... the concept of private life includes a person's physical and psychological integrity. Under Article 8 the States have a duty to protect the physical and moral integrity of an individual from other persons. To that end they are to maintain and apply in practice an adequate legal framework affording protection against acts of violence by private individuals ...

Denna positiva förpliktelse innebär i huvuddrag att staten ska utfärda lagar som ger tillfredsställande skydd för privat- och familjelivet samt att rättsvårdande myndigheter kontrollerar att dessa lagar

respekteras (Danelius a.a., s. 365). Staten har således en långtgående positiv förpliktelse att skydda enskildas psykiska och fysiska integritet mot angrepp från andra enskilda. Värt att nämna är att skydd mot särskilt allvarliga brott mot den personliga integriteten i form av tortyr och omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning finns i artikel 3 i Europakonventionen, vilket staten också har en skyldighet att skydda mot (Opuz mot Turkiet, dom den 9 juni 2009, punkt 159).

12.5.6 Barns rätt

Allmänt om barns rättigheter

Barns individuella rättigheter är i allt väsentligt skyddade på samma sätt som vuxnas. Regeringsformens andra kapitel, om grundläggande fri- och rättigheter, är exempelvis i princip utformat så att det gäller oavsett ålder. Detsamma gäller i fråga om det rättighetsskydd som föreskrivs i FN-konventioner och Europakonventionen.

Genom program- och målsättningsstadgan i 1 kap. 2 § RF, där det bl.a. anges att barns rätt ska tas till vara, markeras det allmännas ansvar i förhållandet till barn. Stadgans viktigaste funktion är att slå fast en skyldighet för det allmänna att positivt verka för att barns rättigheter skyddas, främjas och förverkligas i så stor utsträckning som möjligt. En sådan markering ligger i linje med Sveriges förpliktelser enligt barnkonventionen. Den svenska staten är skyldig att säkerställa att de rättigheter som kommer till uttryck i barnkonventionen tillgodoses (mer om denna konvention nedan). Främjandet av skyddet för barnets rättigheter utgör vidare en målsättning för Europeiska unionen (artikel 3.3 andra stycket i fördraget om Europeiska unionen). Skyddet för barnets rättigheter kommer även till uttryck i artikel 24 i EU:s rättighetsstadga.

Barnkonventionen – ett särskilt skydd för barns rättigheter

Barnkonventionen innehåller civila, politiska, ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter. Det finns fyra grundprinciper i konventionen som är vägledande för hur övriga rättigheter i konventionen ska tolkas. Grundprinciperna har också en självständig betydelse

och ska vara utgångspunkt i beslut och åtgärder som kan röra enskilda barn eller grupper av barn. Dessa grundprinciper är: förbud mot diskriminering, barnets bästa i främsta rummet, rätten till liv och utveckling samt barnets rätt att uttrycka sina åsikter och bli hörd (artiklarna 2, 3, 6 och 12).

Principen om barnets bästa i främsta rummet innebär att vid alla åtgärder som rör barn, vare sig de vidtas av offentliga eller privata sociala välfärdsinstitutioner, domstolar, administrativa myndigheter eller lagstiftande organ, ska barnets bästa komma i främsta rummet (artikel 3.1). Principen om rätten till liv och utveckling innebär att varje barn har en inneboende rätt till liv och konventionsstaterna ska till det yttersta av sin förmåga säkerställa barnets överlevnad och utveckling (artikel 6).

Vad gäller förhållandet mellan barnkonventionen och föräldrars ansvar anges följande i artikel 5 i barnkonventionen. Konventionsstaterna ska respektera det ansvar och de rättigheter och skyldigheter som tillkommer föräldrar eller, där så är tillämpligt, medlemmar av den utvidgade familjen eller gemenskapen enligt lokal sedvänja, vårdnadshavare eller andra personer som har lagligt ansvar för barnet, att på ett sätt som står i överensstämmelse med den fortlöpande utvecklingen av barnets förmåga ge lämplig ledning och råd då barnet utövar de rättigheter som erkänns i denna konvention.

I artikel 14 i barnkonventionen regleras barnets religionsfrihet m.m. Enligt artikeln ska konventionsstaterna respektera barnets rätt till tankefrihet, samvetsfrihet och religionsfrihet. Konventionsstaterna ska vidare respektera föräldrarnas och, i förekommande fall, vårdnadshavares rättigheter och skyldigheter att på ett sätt som är förenligt med barnets fortlöpande utveckling ge barnet ledning då det utövar sin rätt. Barnets religionsfrihet anses således inte per automatik sammanfalla med föräldrarnas. Riktigt små barn saknar dock förmåga att fatta beslut för egen del, men utrymmet för självbestämmande ökar med ålder och mognad (jfr Singer 2012, s. 41).

Artiklarna 5 och 14 i barnkonventionen stämmer väl överens med 6 kap. 11 § föräldrabalken där det anges att vårdnadshavaren har rätt och skyldighet att bestämma i frågor som rör barnets personliga angelägenheter, men ska ta allt större hänsyn till barnets synpunkter och önskemål i takt med barnets stigande ålder och utveckling.

Det kan vara mycket svårt att finna en balans mellan barnets bästa, barnets respektive föräldrarnas religionsfrihet och föräldrar-

nas rätt att fostra sitt barn. Maria Klasson Sundin har skrivit en doktorsavhandling, *Barnets religionsfrihet – en villkorad rättighet?* som rör barnets religionsfrihet (Klasson Sundin 2016). Hon menar att artikel 14 i barnkonventionen innebär att religionsfriheten är en rättighet som barnet behöver föräldrarnas stöd och vägledning för att kunna utöva och att det successivt, i takt med sina växande förmågor, ska ges utrymme att ta över ansvaret från föräldrarna för detta utövande (a.a., s. 70). Vidare anför Maria Klasson Sundin bl.a. följande (a.a., s. 178).

En aspekt av forum internum (*dvs. den inre religionsfriheten, utredningens anmärkning*) som är av stor vikt för barn är den som handlar om rätten att slippa utsättas för tvång och indoktrinering. Det är omöjligt och inte heller önskvärt att fostra ett barn utan att påverka det. Föreställningar om att föräldrar ska kunna ge sina barn en neutral uppfostran för att de ska kunna välja själva som vuxna är helt enkelt orealistiska. Detta gör det svårt att avgöra var gränsen går mellan fostran och indoktrinering. [...] Att påverka sina barn är inte automatiskt indoktrinering, men om denna påverkan görs på ett sätt som inte ger utrymme för konstruktivt ifrågasättande, diskussion och egna ställningstaganden menar jag att gränsen till indoktrinering har passerats. [...] Det är värt att notera att forum internum inte innefattar rätten att slippa möta andra människors religionsutövning, så länge den inte skadar eller tvingar barnet i någon riktning.

En bestämmelse i nationell rätt som syftar till att ge uttryck för barnets religionsfrihet finns, som nämnts i avsnitt 4.4.1, i 4 § lagen om trossamfund. Enligt denna bestämmelse kan barn som fyllt 12 år inte inträda i eller utträda ur ett trossamfund utan eget samtycke. Enligt förarbetena torde man inte av denna bestämmelse kunna motsatsvis dra slutsatsen att en underårig inte på egen hand själv kan besluta om inträde eller utträde, om hon eller han nått tillräcklig mognad (prop. 1997/98:116 s. 109).

Andra intressanta artiklar i barnkonventionen är bl.a. artiklarna 19, 24 och 28. Enligt artikel 19.1 i barnkonventionen ska konventionsstaterna vidta alla lämpliga lagstiftnings-, administrativa och sociala åtgärder samt åtgärder i utbildningssyfte för att skydda barnet mot alla former av fysiskt eller psykiskt våld, skada eller övergrepp, vanvård eller försumlig behandling, misshandel eller utnyttjande, innefattande sexuella övergrepp. Konventionsstaterna ska vidare erkänna barnets rätt att åtnjuta bästa uppnåeliga hälsa och rätt till sjukvård och rehabilitering samt sträva efter att säkerställa att inget barn är

berövat sin rätt att ha tillgång till sådan hälso- och sjukvård (artikel 24.1). Staterna ska även vidta alla effektiva och lämpliga åtgärder i syfte att avskaffa traditionella sedvänjor som är skadliga för barns hälsa (artikel 24.3) samt erkänna barnets rätt till utbildning (artikel 28).

12.6 Behövs ett demokratikriterium i stödlagstiftningen?

Utredningens bedömning: Ett demokratikriterium bör även framöver uppställas i stödlagstiftningen. Detta gäller oavsett på vilket sätt staten väljer att ge stöd till trossamfunden.

Regeringen har gett utredningen i uppdrag att föreslå ett förtydligt demokratikriterium. Det ingår således inte i utredningens uppdrag att ta ställning till om ett demokratikriterium överhuvudtaget bör uppställas i stödlagstiftningen. Utredningen anser dock att det är viktigt att kort beskriva varför ett demokratikriterium behövs, särskilt med tanke på att statlig styrning av trossamfunden i möjligaste mån bör undvikas, men även med hänsyn till de svårigheter det innebär att utforma ett förtydligt demokratikriterium (mer om detta i avsnitt 12.8).

I förarbetena till det nuvarande demokratikriteriet framgår inte klart varför det infördes. Det är möjligt att detta ansågs självklart. Genom ett uppställa ett demokratikriterium kan staten förhindra att statliga medel går till trossamfund som inte respekterar samhällets grundläggande värderingar. Statligt stöd ges vidare, som tidigare nämnts, bl.a. eftersom trossamfunden i sig anses vara samhällsnyttiga och förstärker demokratin. Om så inte är fallet måste stödberättigande kunna vägras. Utan ett demokratikriterium faller annars ett viktigt syfte med statens stöd.

Regeringsformens program- och målsättningsstadga ålägger vidare det allmänna att positivt verka för att samhällets grundläggande värderingar skyddas. Ett statligt stöd kan därmed inte fördelas till verksamheter som strider eller motarbetar dessa värderingar. Genom de internationella konventioner som Sverige har anslutit sig till är därutöver den svenska staten skyldig att skydda och främja olika konventionsrättigheter, varför stöd som regel måste kunna vägras

vid kränkningar av mänskliga rättigheter. Även stödets legitimitet förutsätter att offentliga medel inte betalas ut till trossamfund som bedriver en verksamhet som är oförenlig med våra grundläggande värderingar.

Det är inte endast i lagstiftning som rör statens stöd till trossamfund som demokratikriterium uppställs. Olika typer av demokratikriterium förekommer i en rad förordningar som rör statligt bidrag till organisationer inom det civila samhället. Att kriterium av detta slag bör uppställas vid statlig bidragsgivning framgår klart av regeringens proposition *En politik för det civila samhället* (prop. 2009/10:55 s. 148 ff.), som antagits av riksdagen.

I kapitel 10 har utredningen föreslagit att tyngdpunkten vad gäller statens bidrag till trossamfunden även framöver bör ligga på organisationsbidraget. Med denna typ av bidrag, som är ett generellt bidrag till organisationen för dess existens snarare än för dess verksamhet och som inte ställer några tydliga krav på motprestation, är ett demokratikriterium av särskild stor betydelse (jfr prop. 1998/99:124 s. 63). Även stöd i form av statlig avgiftshjälp bör ses som ett stöd som ges till trossamfunden för dess existens och har därmed stora likheter med organisationsbidraget. Om staten skulle välja att endast ge stöd till trossamfunden i form av statlig avgiftshjälp bör därför likväl ett demokratikriterium, liksom i dag, uppställas som en förutsättning för stödet.

Av regeringens ovan angivna proposition för det civila samhället framgår att ett demokratikriterium bör uppställas för alla bidragsformer, dvs. även för t.ex. verksamhets- och projektbidrag (a. prop. s. 158). Utredningen delar denna bedömning. Även vid andra former av bidrag än organisationsbidrag behövs någon typ av demokratikriterium för att förhindra att trossamfund som inte respekterar samhällets gemensamma värdegrund finansieras med allmänna medel. Mot denna bakgrund anser utredningen att det inte torde vara möjligt att komma ifrån de svårigheter det innebär att utforma ett förtydligt demokratikriterium genom att i stället föreslå en annan form av stöd.

Utredningens bedömning är sammanfattningsvis att så länge staten väljer att ge stöd till trossamfunden bör ett demokratikriterium uppställas. Detta gäller oavsett på vilket sätt stöd ges.

12.7 Problem med det nuvarande demokratikriteriet

Utredningens bedömning: Ett förtydligt demokratikriterium bör utformas med anledning av de problem som finns med det nuvarande kriteriet.

Utredningen anser att de problem som finns med det nuvarande demokratikriteriet kan sammanfattas med följande punkter:

- Kriteriet är för vagt och otydligt utformat
- Förarbetena till kriteriet är oklara och motstridiga
- Kriteriet är svårt att tillämpa i praktiken
- Kriteriet är inte förenligt med Europakonventionen.

Kriteriet är för vagt och otydligt utformat

Redan i samband med införandet av det nuvarande demokratikriteriet framfördes kritik om att det var alltför vagt utformat. Regeringen bemötte i sin proposition detta med att det behövs ett generellt kriterium eftersom det från tid till annan sker förskjutningar vad gäller samhällets gemensamma värdegrund (prop. 1998/99:124 s. 66). Lagstiftarens avsikt var således att utforma ett demokratikriterium som kan anpassas till rådande tids gemensamma grundläggande värderingar. Det är utredningens uppfattning att kritiken mot kriteriets vaga utformning hade fog för sig.

Utredningen anser för det första att orden *bidrar till* som används i demokratikriteriet gör det otydligt. Alla trossamfund i Sverige skulle på något sätt kunna anses bidra till att upprätthålla och stärka de grundläggande värderingarna. Enligt lagstiftningens ordalydelse borde samfunden därmed uppfylla kriteriet. En del av trossamfunden agerar emellertid ibland även på ett sätt som inte självklart är i överensstämmelse med grundläggande värderingar i det svenska samhället. Sammantaget är orden *bidrar till* inte lämpliga att använda vid utformningen av ett demokratikriterium.

Lagstiftningen är vidare uppbyggd på så sätt att huvudregeln är att alla trossamfund har rätt till stöd, dvs. lagstiftningen är inkluderande (jfr HFD 2011 ref. 10). Undantag gäller för samfund som

inte uppfyller stödkraven, däribland demokratikriteriet. Kriteriet innebär således en begränsning av rätten till stöd. Att i sådant sammanhang använda sig av orden *bidrar till* gör lagstiftningen otydlig.

Vad sedan gäller begreppet *de grundläggande värderingar som samhället vilar på*, som används i demokratikriteriet, så finns inte någon enhetlig och uttömmande beskrivning av detta begrepp (se avsnitt 12.5). För trossamfunden innebär det att de inte klart kan förutse vilka ageranden från deras sida som kan innebära att stödberättigande vägras. Beslutsfattaren ges även dålig vägledning när stödbeslut ska fattas. Detta innebär en stor risk för att trossamfund som inte respekterar samhällets grundläggande värderingar likväl inte utesluts från stödsystemet. Utan tydliga ramar ökar även risken för skönsmässiga bedömningar och godtycke. Detta är otillfredsställande, särskilt med tanke på att en tillämpning av demokratikriteriet kan innebära en inskränkning av religionsfriheten.

Förarbetena till kriteriet är oklara och motstridiga

Generellt utformad lagstiftning brukar utvecklas och förtydligas genom dess förarbeten. Vad gäller förarbetena till det nuvarande demokratikriteriet tas visserligen upp exempel på vad som krävs för att ett samfund ska kunna beviljas stöd, bl.a. att det ska motverka diskriminering. Samtidigt anges att demokratikriteriet inte får innebära någon närmare prövning och värdering av samfundets lära i förhållande till samhällets gemensamma värdegrund (a. prop. s. 63). Inte sällan förklarar trossamfunden det sätt på vilket de agerar med sin religiösa lära, vilket gör det mycket svårt att se hur prövningen rent konkret ska gå till. Från olika håll har det också riktats kritik mot lagstiftningens förarbeten som anses vara motstridiga. I betänkandet *Staten och imamerna – Religion, integration, autonomi* anförs bl.a. följande (SOU 2009:52 s. 89 f.; se även Ekström m.fl. 2006, s. 92 f.).

... det framstår som något motsägelsefullt att staten inte vill värdera innehållet i de religionsuppfattningar som tillämpas inom olika trossamfund, samtidigt som ett antal specifika kriterier ändå ska vara uppfyllda för att samfundet ska beviljas bidrag. Sätillvida anges i förarbetena att det inte får ske någon ”närmare prövning och värdering av samfundets lära i förhållande till samhällets gemensamma värdegrund” (prop. 1998/99:124, s. 63), samtidigt som det ska ”prövas i varje enskilt ärende om ett sökande trossamfund uppfyller förutsättningarna för statsbidrag” (prop. 1998/99:124, s. 66). Det har påpekats att dessa motsägel-

sefulla anvisningar riskerar att lämna utrymme för ett visst mått av godtycke vid beviljandet av statsbidrag till trossamfund.

I förarbetena anförs vidare att samfundet bör verka för att utveckla förutsättningarna för jämställdhet mellan kvinnor och män (a. prop. s. 64). Det framgår dock inte hur samfundet ska verka för detta. Det är oklart om det är tillräckligt att samfundet strävar mot jämställdhetsmål, men inte alls behöver leva upp till dem (jfr Ekström m.fl. a.a., s. 93).

Ett stort problem med förarbetena är också att de i princip inte alls behandlar förhållandet mellan demokratikriteriet och religionsfriheten. Det anges endast följande (a. prop. s. 65).

I sammanhanget bör understrykas att det förhållandet att ett trossamfund inte bedöms uppfylla de här uppställda förutsättningarna för statsbidrag inte i sig kan anses innebära en inskränkning i den grundlagsskyddade religionsfriheten. Denna frihet bör inte ensam motivera någon rätt till statsbidrag utan de föreslagna förutsättningarna måste vara för handen för att statsbidraget skall kunna beviljas.

Som ovan framkommit i avsnitt 12.4.1 innebär skyddet för religionsfriheten i regeringsformen endast skydd mot för enskilda betungande offentlighetsrättsliga föreskrifter. Föreskrifter om stöd brukar anses ha gynnande karaktär och omfattas därmed inte av grundlagsskyddet. På så sätt är det ovan angivna uttalandet i och för sig inte felaktigt. Hur lagstiftningen förhåller sig till skyddet för religionsfriheten enligt Europakonventionen tas dock inte alls upp. Detta är anmärkningsvärt eftersom det i betänkande av Utredningen om trossamfundens rättsliga reglering, som ingick i samma reform, anfördes bl.a. följande (SOU 1997:41 s. 125 f.).

Att begränsa möjligheterna att använda sig av den nya rättsliga formen (*registrerat trossamfund*, *utredningens anmärkning*) för vissa trossamfund med hänvisning till deras religiösa åskådning, skulle med största sannolikhet anses strida mot Europakonventionens artikel om religionsfrihet och den rättspraxis som utvecklats med stöd av denna. Det skulle definitivt strida mot konventionens andemening. Eftersom det inte är tillåtet att stifta lagar som strider mot Europakonventionen (se 2 kap. 23 § regeringsformen, *numera 2 kap. 19 § RF*, *utredningens anmärkning*), är det inte heller möjligt att utestänga vissa trossamfund från det rum som den nya rättsliga formen ger. Sammantaget innebär detta att de krav som samfundet måste uppfylla för att kunna begagna sig av den nya rättsliga formen inte får ställas alltför högt.

En förklaring till att Europakonventionens skydd inte behandlades i förarbetena till nuvarande lagstiftning kan ha varit att Europadomstolens praxis, vad gäller omfattningen av skyddet för religionsfriheten, var mycket sparsamt utvecklad vid millennieskiftet när statyrkareformen genomfördes. Numera vet man bl.a. att artikel 9 i konventionen även skyddar trossamfundet som sådana samt att staten inte bör värdera legitimiteten hos religiösa trosuppfattningar eller de sätt på vilka de uttrycks. Vidare vet man att artikel 9 ger ett mycket starkt skydd för trossamfundets autonomi och inre liv. Detta är således omständigheter som nuvarande lagstiftning inte tagit hänsyn till eller anpassats efter.

Kriteriet är svårt att tillämpa i praktiken

Att det vaga demokratikriteriet vållat problem i den praktiska tillämpningen finns flera exempel på. I riksdagen har t.ex. förts debatter om hur trossamfund som inte lever upp till demokratikriteriet, bl.a. genom att inte tillåta kvinnor eller homosexuella som religiösa företrädare, kan beviljas statligt stöd (Ekström 2006, s. 19 ff.). Att kriteriet varit svårt att tillämpa talar även det faktum att regeringen endast vid två tillfällen ansett att trossamfund inte uppfyller demokratikriteriet.

Ett av dessa fall rörde trossamfundet Jehovas vittnen vars ansökan om stödberättigande avlogs med motiveringen att samfundet, genom att uppmana sina medlemmar till att inte delta i politiska val, inte uppfyllde kravet i 3 § 1 lagen om stöd till trossamfund om att bidra till att upprätthålla och stärka de grundläggande värderingar som samhället vilar på. Beslutet prövades av Högsta förvaltningsdomstolen som upphävde regeringens beslut (HFD 2013 ref. 72). Domstolen fann att rösträtten är just en rättighet och inte en skyldighet samt uttalade bl.a. följande.

Respekten för religionsfriheten fordrar att bedömningen av om ett trossamfund kan anses bidra till att upprätthålla och stärka de grundläggande värderingar som samhället vilar på inte innefattar någon närmare prövning och värdering av samfundets religiösa lära. Att så inte får ske har uttryckligen framhållits i lagens förarbeten (prop. 1998/99:124 s. 64). Som framgått följer det även av Europadomstolens praxis att statens skyldighet enligt artikel 9.1 i konventionen att förhålla sig neutral och opartisk är av avgörande vikt vid bedömningar av detta slag.

Bestämmelsen i 3 § 1 lagen om stöd till trossamfund kan mot bakgrund av vad nu sagts inte ges den innebörden att ett samfund, vars religiösa lära innebär att dess medlemmar uppmanas avstå från att delta i allmänna val, utan att för den skull motarbeta det demokratiska styrelseskicket, inte kan anses uppfylla kravet för rätt till statsbidrag. Högsta förvaltningsdomstolen finner att regeringens beslut att avslå Jehovas vittnens ansökning saknar stöd i lag. Beslutet ska därför upphävas.

Regeringen avlog därefter återigen Jehovas vittnens ansökan. Beslutet motiverades denna gång med att Jehovas vittnens motstånd mot blodtransfusioner, även avseende minderåriga, riskerar enskilda barns liv och hälsa och att barnets behov inte blir tillgodosedda. Även detta beslut prövades av Högsta förvaltningsdomstolen som åter upphävde regeringens beslut, i huvudsak med motiveringen att ett trossamfund inte kan anses komma i konflikt med demokratiska värderingar om det anmodar sina medlemmar att agera på ett sätt som är förenligt med den rätt att uttrycka uppfattningar och motsätta sig medicinsk behandling som tillkommer dem enligt rättsordningen. Detta gäller under förutsättning att samfundet inte uppmanar sina medlemmar att inte godta att samhället i vissa fall ingriper till förmån för barn (HFD 2017 ref. 4). En ledamot var skiljaktig och ansåg att regeringen hade haft fog för sitt beslut. Högsta förvaltningsdomstolen anförde vidare bl.a. följande.

Högsta förvaltningsdomstolen har tidigare även uttalat att respekten för religionsfriheten fordrar att bedömningen av om ett trossamfund kan anses bidra till att upprätthålla och stärka de grundläggande värderingar som samhället vilar på inte innefattar någon närmare prövning och värdering av samfundets religiösa lära (HFD 2013 ref. 72).

En bedömning av huruvida ett samfund uppfyller kraven i 3 § 1 lagen om stöd till trossamfund kan emellertid inte göras helt med bortseende från de uppfattningar som samfundet ger uttryck och verkar för på grundval av sin religiösa lära.

I det sagda ligger enligt Högsta förvaltningsdomstolens mening den begränsningen att en prövning i förhållande till 3 § 1 lagen om stöd till trossamfund främst får inriktas mot huruvida det granskade trossamfundet utövar sin verksamhet med respekt för de bestämmelser som är av grundläggande betydelse för det demokratiska styrelseskicket och som i vissa centrala hänseenden ger uttryck för värderingar som är kännetecknande för den demokratiska ideologin (jfr prop. 1998/99:124 s. 63 f.). Ett samfund som utövar sin verksamhet på ett sätt som är oförenligt med värderingar av detta slag kan följaktligen inte göra anspråk på att tilldelas statsbidrag.

Högsta förvaltningsdomstolens avgöranden får anses visa på svårigheterna att tillämpa demokratikriteriet i praktiken. Avgörandena ger dock viss vägledning avseende hur det nuvarande kriteriet ska tillämpas. I avgörandet HFD 2017 ref. 4 öppnar domstolen upp för att en prövning enligt kriteriet även kan avse uppfattningar som ett samfund ger uttryck och verkar för på grundval av sin religiösa lära. Sådan prövning begränsas dock, enligt domstolen, till att främst inriktas mot huruvida det granskade trossamfundet utövar sin verksamhet med respekt för de bestämmelser som är av grundläggande betydelse för det demokratiska styrelseskicket och som i vissa centrala hänseenden ger uttryck för värderingar som är kännetecknande för den demokratiska ideologin. Det synes således vara frågan om värderingar av särskild dignitet. Vilka värderingar som är av sådant slag att de har företräde framför religionsfriheten ger avgörandet emellertid inte svar på.

Kriteriet är inte förenligt med Europakonventionen

Att religionsfriheten får inskränkas under vissa förutsättningar i syfte att skydda andra viktiga demokratiska värden framgår klart av artikel 9.2 i Europakonventionen (se avsnitt 12.4.3 under rubriken Inskränkningar av religionsfriheten). En av dessa förutsättningar är att inskränkningen är föreskriven i lag. Lagkravet ska skydda mot godtyckliga bedömningar och skapa förutsägbarhet. Kravet innebär att lagen måste vara tillräckligt tillgänglig för dem som berörs av den samt formulerad med sådan precision att mottagarna kan förutse, i en omfattning som är rimlig med hänsyn till omständigheterna, vad de förväntas att göra eller inte göra.

Nuvarande demokratikriterium är formulerat så vagt att trossamfundet i princip inte kan förutse vilka åtgärder från deras sida som kan ligga till grund för vägrat stödberättigande. Detta ger även utrymme för ett godtyckligt beslutsfattande. Mot denna bakgrund anser utredningen, även med beaktande av att det är frågan om gynnande stödlagstiftning, att nuvarande kriterium inte uppfyller lagkravet i artikel 9.2 i Europakonventionen.

Det kan mot utredningens bedömning, att det nuvarande demokratikriteriet inte uppfyller lagkravet, invändas att Högsta förvaltningsdomstolen vid sina prövningar inte kommit fram till en sådan

slutsats. Domstolen får dock i såväl avgörandet HFD 2013 ref. 72 som HFD 2017 ref. 4 anses ha kommit fram till att trossamfundet Jehovas vittnen inte agerat i strid med samhällets grundläggande värderingar. Det fanns därmed inte anledning att gå vidare och ta ställning till om det fanns förutsättningar för att inskränka religionsfriheten.

Sammanfattning

Med anledning av de problem som finns med det nuvarande demokratikriteriet instämmer utredningen i regeringens bedömning att ett förtydligt demokratikriterium bör utformas.

12.8 Hur ska ett förtydligt demokratikriterium utformas?

12.8.1 Allmänna utgångspunkter

Såsom framkommit i avsnitt 12.6 behövs ett demokratikriterium i stödslagstiftningen för att förhindra att trossamfund som inte respekterar samhällets gemensamma värdegrund finansieras med allmänna medel. Värden som är av grundläggande betydelse för vårt demokratiska samhälle måste i alla sammanhang främjas och skyddas. Samtidigt är även ett oberoende starkt civilt samhälle av stor betydelse för en fungerande demokrati. En utgångspunkt för politiken för det civila samhället är att försöka säkerställa att statliga bidrag inte otillbörligen påverkar självständigheten och oberoendet för det civila samhällets organisationer (prop. 2009/10:55 s. 130). Vid utformningen av ett förtydligt demokratikriterium måste således en avvägning ske mellan statens behov av kontroll och trossamfundens behov av integritet och självständighet.

Alltför omfattande villkor kan således leda till statlig styrning av trossamfunden, vilket riskerar att hota deras oberoende. Omfattande villkor kan därutöver innebära att trossamfunden väljer att stå utanför stödsystemet, vilket kan försvaga religionsfriheten. Det kan även medföra att trossamfunden isolerar sig och att en demokratifrämjande dialog mellan staten och trossamfunden upphör.

En annan utgångspunkt vid utformningen av ett förtydligt demokratikriterium är att ta lärdom av de problem som finns med det nuvarande kriteriet (se avsnitt 12.7). Ett nytt kriterium ska både vara tydligt och kunna tillämpas i praktiken. Det får inte förekomma att otydlig lagstiftning leder till att stöd ges till trossamfund som inte respekterar värderingar som är av grundläggande betydelse för vårt demokratiska samhälle, eller att stöd vägras på godtyckliga grunder.

Som ovan nämnts kan vägran att erkänna ett trossamfund som stödberättigat, med anledning av att demokratikriteriet inte är uppfyllt, innebära en inskränkning av religionsfriheten i artikel 9.1 i Europakonventionen (se avsnitt 12.4.5). Även om ett vägrat erkännande inte alltid utgör en inskränkning av religionsfriheten, t.ex. då ett agerande saknar direkt samband med den religiösa läran eller trossamfundets inre förhållanden, bör man likväl anpassa kriteriet för att så kan vara fallet. Ett förtydligt demokratikriterium bör därför utformas i enlighet med artikel 9.2 i Europakonventionen där förutsättningarna för inskränkningar av religionsfriheten anges. Bevisbördan för att förutsättningarna är uppfyllda ligger på konventionsstaten, dvs. den svenska staten.

Lagstiftning om statligt stöd till trossamfund får anses ha gynnande karaktär även om det i denna införs betungande element genom återkravsbestämmelser. Sådan lagstiftning omfattas inte av grundlagskyddet för religionsfriheten i 2 kap. 1 § första stycket 6 RF (se avsnitt 12.4.1). Regeringsformens bestämmelse om skydd för religionsfriheten är därmed inte av direkt betydelse vid utformningen av ett förtydligt demokratikriterium. Som framkommit i avsnitt 12.5 är däremot andra bestämmelser i regeringsformen av stort intresse vid ställningstagande till vilka särskilt skyddsvärda grundläggande värderingar som finns i det svenska samhället. Dessa är även till stor del knutna till internationella åtaganden.

12.8.2 Utformningen av demokratikriterium i andra författningar

I den ovan angivna propositionen *En politik för det civila samhället* anges villkor som bör gälla som grundläggande förutsättningar vid statlig bidragsgivning. Ett av dessa villkor är att den aktuella organisationen i sin verksamhet respekterar demokratins idéer, inklusive principerna om jämställdhet och förbud mot diskriminering på grund

av kön, könsöverskridande identitet eller uttryck, etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning, funktionshinder, sexuell läggning samt ålder, om det inte finns ett legitimt ändamål för särbehandling (prop. 2009/10:55 s. 148 och 157 f.). Som exempel på legitimt ändamål för särbehandling anges organisationer vars verksamhet enbart riktar sig till t.ex. kvinnor eller pensionärer såsom en kvinnokör eller pensionärsförening (a. prop. s. 158).

I ett stort antal förordningar avseende olika typer av statsbidrag har någon slags demokratikriterium införts. Ofta är dessa kriterier formulerade i linje med regeringens proposition och anger att bidrag endast får lämnas till en organisation som ”i sin verksamhet respekterar demokratins idéer, inklusive jämställdhet och förbud mot diskriminering” (se t.ex. 8 § 3 förordning [2011:65] om statsbidrag till barn- och ungdomsorganisationer, se även Medieutredningens slutbetänkande SOU 2016:80 där det föreslås att mediestöd får lämnas till allmänna nyhetsmedier som präglas av principen om alla människors lika värde och den enskilda människans frihet och värdighet). Demokratikriterier av sådant slag är möjligen något mer konkreta än det som gäller för statens stöd till trossamfund. Likväl innebär även denna typ av kriterium att det är mycket svårt att förutse när stöd kan komma att vägras. Demokratikriterier av sådant slag borde därmed inte såvitt gäller trossamfundsstödet uppfylla lagkravet i artikel 9.2 i Europakonventionen.

Som senare kommer att framgå innebär vidare skyddet för religionsfriheten att diskriminering i vissa särskilda fall inte bör utgöra grund för vägrat stödberättigande (se avsnitt 12.8.6 under rubriken Diskriminering och klara överträdelser av principen om alla människors lika värde). Att undantagslöst kräva att ett trossamfund ska bedriva en icke-diskriminerande verksamhet för stödberättigande kan således strida mot Europakonventionen. Mot denna bakgrund anser utredningen att det inte skulle lösa de problem som finns med det nuvarande demokratikriteriet att i stället utforma ett kriterium på så sätt som föreslås i propositionen *En politik för det civila samhället* och som förekommer i andra bidragsförordningar.

12.8.3 Ett demokratikriterium som ställer krav på att respektera nationell rätt

I den offentliga debatten framförs ibland att det borde vara lätt att utforma ett demokratikriterium eftersom det räcker med att ange att en förutsättning för stödberättigande är att trossamfundet respekterar nationell rätt. I nationell rätt finns dock ett mycket stort antal förhållningsregler av skiftande karaktär, en del sanktionerade och andra inte.

Om varje överträdelse av nationell rätt skulle kunna ligga till grund för vägrat stödberättigande skulle det få såväl orimliga som oproportionerliga konsekvenser. Exempelvis kan inte en för sent insänd inkomstdeklaration motivera att ett trossamfund utesluts från stödsystemet. Visserligen skulle man kunna ange att endast allvarliga lagbrott kan ligga till grund för vägrat stöd (jfr Norges förslag i Høringsnotat 25. september 2017, Forslag til ny lov om tros- og livssynssamfunn, s. 225). Detta kan dock skapa osäkerhet och gränsdragningssvårigheter avseende vilka lagbrott som är allvarliga. Till detta kommer att den s.k. oskuldspresumtionen i artikel 6.2 i Europakonventionen bl.a. innebär att en myndighet inte kan vägra stöd p.g.a. allvarliga lagbrott om personen i fråga frikännts från brottet (mer om oskuldspresumtionen i avsnitt 12.8.4). I en brottmålsprocess uppställs dock helt andra beviskrav än vad som är rimligt när det rör sig om ett stöd (mer om beviskrav i avsnitt 12.8.8). Det är bl.a. därför mindre lämpligt att knyta stödet till lagbrott.

Därutöver bör, som senare kommer att utvecklas, flera handlingar som vanligtvis inte är otillåtna enligt nationell rätt kunna ligga till grund för vägrat stödberättigande. Sammantaget anser utredningen att det inte är någon framkomlig väg att uppställa ett demokratikriterium som ställer krav på trossamfundet att respektera nationell rätt.

12.8.4 Ett exkluderande demokratikriterium

Utredningens förslag: Ett förtydligt demokratikriterium utformas på så sätt att det exkluderar trossamfund som agerar i strid med särskilt skyddsvärda grundläggande värderingar i det svenska samhället.

Utredningen har diskuterat olika vägar vid utformningen av ett förtydligt demokratikriterium. De allmänna utgångspunkterna som anges i avsnitt 12.8.1 har lett utredningen till slutsatsen att ett förtydligt demokratikriterium måste utformas på så sätt att man exkluderar trossamfund som agerar på vissa närmare angivna sätt. Därigenom borde man kunna uppnå följande:

- Förhindra att trossamfund som i sin verksamhet inte respekterar särskilt skyddsvärda grundläggande värderingar finansieras med allmänna medel
- Uppfylla Europakonventionens krav
- Underlätta en tillämpning i praktiken
- Värna om trossamfundens integritet, självständighet och religionsfrihet
- Skydda trossamfunden mot godtyckligt beslutsfattande.

Genom ett demokratikriterium med exkluderingsgrunder kan trossamfunden på förhand förutse vilka ageranden som kan leda till vägrat stödberättigande samt beslutsfattarens möjligheter till godtyckliga bedömningar begränsas. På så sätt bör lagkravet i artikel 9.2 i Europakonventionen kunna uppfyllas. Att på detaljnivå reglera alla icke godtagbara ageranden låter sig inte göras. Viss generalisering måste ske. Genom lagstiftningens förarbeten kan det dock närmare utvecklas vad som avses med de olika exkluderingsgrunderna.

Som ovan framkommit får vidare religionsfriheten endast underkastas sådana inskränkningar som i ett demokratiskt samhälle är nödvändiga. Såsom Högsta förvaltningsdomstolen funnit finns det vissa särskilt skyddsvärda grundläggande värderingar som bör ha företräde framför religionsfriheten (se avsnitt 12.7). Vilka värderingar som är av sådant slag att det är nödvändigt i ett demokratiskt

samhälle att låta dem ha företräde ger inte domstolen svar på. Genom ett demokratikriterium med exkluderingsgrunder kan man peka ut sådana värderingar. På så sätt har man redan i lagstiftningen gjort den avvägning mellan olika intressen som konventionen kräver.

Nuvarande demokratikriterium innebär, i vart fall enligt sin ordalydelse, att hänsyn kan tas till samtliga grundläggande värderingar som samhället vilar på. Att i stället endast ange vissa ageranden som exkluderingsgrunder kan ses som en sänkt ambitionsnivå. Så bör dock inte anses vara fallet eftersom nuvarande kriterium är mycket svårt att tillämpa i praktiken, särskilt i förenlighet med Europa-konventionen. Till detta kommer att staten, genom exkluderingsgrunder, betydligt tydligare kan markera sitt avståndstagande mot vissa ageranden.

Ett tydligt demokratikriterium som anger under vilka förutsättningar stöd ska vägras borde underlätta den praktiska tillämpningen och fånga upp trossamfund som inte bör få stöd. I dag saknar beslutsfattaren och överprövande rättsinstans i princip helt vägledning avseende när stödberättigande ska vägras. Detta innebär en risk för att trossamfund som inte borde få stöd likväl får det. Visserligen kan exkluderingsgrunder ibland komma att innebära gränsdragnings- och bevisproblem, men de borde som regel underlätta den praktiska tillämpningen.

Genom exkluderingsgrunder kan man fokusera på värden som verkligen behöver skyddas i ett demokratiskt samhälle. Därigenom begränsas regleringen till situationer där det verkligen är nödvändigt att staten ingriper. På så sätt sker en rimlig avvägning mellan statens behov av kontroll och trossamfundens behov av integritet och självständighet. Tydliga villkor utgör vidare ett skydd för trossamfundet genom att de vet vad som förväntas av dem samt förhindrar att stöd vägras på godtyckliga grunder.

Även i Norge föreslås att vissa ageranden ska kunna ligga till grund för vägrat stöd. Följande bestämmelse föreslås (Høringsnotat 25. september 2017, Forslag til ny lov om tros- og livssynssamfund, s. 225; se även avsnitt 5.1.1.).

Tros- eller livssynssamfund som begår alvorlige lovbrudd, kan nektes tilskudd etter § 4. I vurderingen skal det legges særlig vekt på brudd på lovbestemmelser som skal beskytte barns interesser, brudd på diskrimineringslovgivning og brudd på lovbestemmelser som skal hindre oppfordring til hat eller vold.

Tros- eller livssynssamfund som utfører, oppfordrer til eller uttrykker støtte til handlinger som utgjør en alvorlig krenkelse av andres rettigheter og friheter, kan nektes tilskudd etter § 4. Samfund som organiserer eller oppmuntrer til oppvekstvilkår for barn som er klart skadelige, skal nektes tilskudd.

Tros- eller livssynssamfund som tar imot bidrag fra stater som ikke respekterer retten til tros- og livssynsfrihet, kan nektes tilskudd etter § 4.

Utredningen er medveten om at ett demokratikriterium med ekskluderingsgrunder har brister. En brist er at ett kriterium med vissa angivna ekskluderingsgrunder kan misse at fånga upp ageranden som staten verkligen vill ta avstånd ifrån, men inte förutsett. Till detta kommer att kriteriet är reglerat i lag och därmed är svårt att ändra om man ser ett behov av det. Kriteriet kan inte heller anpassas efter rådande tids grundläggande värderingar. Ovanstående får dock anses vara priset för att skapa en lagstiftning som är förutsägbar och tydlig.

Det är möjligt att ageranden som föreslås ligga till grund för vägran att erkänna ett trossamfund som stödberättigat även kan leda till straffrättsliga åtgärder från samhällets sida. Utredningen bedömer dock att detta inte kan komma att stå i strid med förbudet mot dubbel lagföring och dubbla straff i artikel 4.1 i Europakonventionens sjunde tilläggsprotokoll (*ne bis in idem*). Till att börja med så strider det inte mot förbudet när sanktioner för samma brott riktar sig mot två olika rättssubjekt, exempelvis ett trossamfund och dess företrädare (NJA 2013 s. 502 punkterna 62–66).

Vägrat stödberättigande på grund av att förutsättningarna för stöd inte är uppfylla kan inte heller ses som ett straffrättsligt förfarande. Demokratikriteriet syftar till att förhindra att trossamfund som inte respekterar samhällets gemensamma värdegrund finansieras med allmänna medel (se avsnitt 12.6). Kriteriet uppställs således inte i bestraffande eller avskräckande syfte (jfr Sergey Zolotukhin mot Ryssland, dom den 10 februari 2009, punkt 52–57; HFD 2015 ref. 20 och HFD 2015 ref. 31). Till skillnad från olika sanktioner klassificeras inte heller stödlagstiftningen i nationell rätt som betungande offentlighetsrättsliga föreskrifter, utan anses ha gynnsam karaktär.

Vid tillämpning av ekskluderingsgrunderna bör dock beaktas den s.k. oskuldspresumtionen som återfinns i artikel 6.2 i Europakonventionen. Rätten att betraktas som oskyldig fram till dess att skulden fastställts enligt lag är en allmän rättsprincip (SOU 2017:17 s. 61).

Myndigheter kan inte framställa en misstänkt eller tilltalad som skyldig förrän detta lagligen fastställts. Inte heller kan myndigheter, efter att någon frikänts från brott, framställa personen i fråga som skyldig (Vanjak mot Kroatien, dom den 14 januari 2010, punkt 67; Allen mot Förenade Kungariket, dom den 12 juli 2013, stor kammare, punkt 94 och SOU 2017:17 s. 62 f.).

Vid tillämpning av exkluderingsgrunderna ska ställning endast tas till om trossamfundet eller dess församlingar eller företrädare agerar på sådant sätt som där anges (församlingars och företrädares agerande kommer att behandlas i avsnitt 12.8.5). Ställningstagande ska således inte göras avseende huruvida någon gjort sig skyldig till ett visst brott, dvs. inget uttalande avseende straffrättslig skuld ska göras. Ett sådant uttalande skulle kunna strida mot oskuldspresumtionen. Skulden fastställs i stället i ett straffrättsligt förfarande där prövningen är av ett annat slag och bl.a. betydligt högre beviskrav uppställs.

Utgången i ett eventuellt straffrättsligt förfarande är vidare inte avgörande för frågan om stödberättigande. Beslutsmyndigheten ska i stället göra en självständig prövning av de omständigheter som framkommit och bedöma om en exkluderingsgrund är för handen. Med en sådan ordning, samt om inget uttalande avseende någon straffrättslig skuld görs, får en tillämpning av exkluderingsgrunderna anses förenlig med oskuldspresumtionen (jfr t.ex. O.L. mot Finland, beslut den 5 juli 2005, punkt 2; ovan nämnt avgörande Vanjak mot Kroatien, punkterna 67–72 och Vella mot Malta, dom den 11 februari 2014, punkterna 55–57). Tilläggas bör dock att en företrädares namn saknar betydelse vid prövningen av rätten till stöd och aldrig bör anges i beslut och domar.

Värt att notera är att det inte finns något hinder för att använda bevis från ett straffrättsligt förfarande vid prövning av om någon av exkluderingsgrunderna är för handen (jfr Ringvold mot Norge, dom den 11 februari 2003, punkt 38).

12.8.5 Församlingars, företrädares och föreläsares agerande

Församlingar inom ett stödberättigat trossamfund har en självständig rätt att ansöka om vissa former av statsbidrag (jfr 3 § förordningen [1999:974] om statsbidrag till trossamfund). Mot denna

bakgrund, samt för att demokratikriteriet ska få genomslag, anser utredningen att även en församlings agerande bör kunna ligga till grund för vägrat stödberättigande.

Ibland är det inte trossamfundet i egenskap av juridisk person eller en församling som sådan som agerar klandervärt, utan fysiska personer som på olika sätt företräder trossamfundet eller församlingen gentemot de betjänade eller allmänheten. Demokratikriteriet bör även fånga upp ageranden från sådana företrädare. Det bör inte endast handla om legala företrädare, utan även personer som på andra sätt får anses företräda trossamfundet, såsom formellt utsedda eller anställda religiösa ledare, lärare etc.

Ansvar för företrädares agerande bör endast aktualiseras när företrädaren agerar inom ramen för trossamfundets eller en församlings verksamhet. Givetvis kan detta leda till gränsdragningssvårigheter, t.ex. när en företrädare gör uttalanden på sociala medier. Klart är att trossamfundet inte ansvarar för företrädares agerande som inte kan kopplas till hans eller hennes funktion som företrädare för trossamfundet eller en församling.

Genom att även församlingars och företrädares ageranden kan ligga till grund för vägrat stöd bör ett trossamfund, som vill vara stödberättigat, noga överväga vilka församlingar som ska få tillhöra samfundet och vilka som ska få företräda det. Trossamfundet bör även aktivt arbeta med och utbilda sina företrädare om samhällets grundläggande värderingar.

Trossamfundets ansvar kan i vissa fall få orimliga och oproportionerliga konsekvenser, varför en församlings eller en företrädares ageranden i vissa undantagsfall inte bör ligga till grund för vägrat stödberättigande (den s.k. undantagsregeln). Det bör främst handla om trossamfund som aktivt och fortlöpande bedriver ett arbete med sina församlingar och företrädare angående samhällets grundläggande värderingar, men en församling eller en företrädare likväl agerar i strid med dessa. För att tillämpa undantagsregeln bör således inte räcka med att trossamfundet tar tydligt avstånd från en församlings eller företrädares agerande, utan samfundet ska även kunna visa vilka förebyggande åtgärder som vidtagits samt vilka ytterligare åtgärder som kommer att vidtas för att det inte ska återupprepas.

Om en församling eller företrädare inom ett trossamfund vid upprepade tillfällen agerar klandervärt bör stödberättigande i princip

alltid vägras. Att undantagsregeln ska tillämpas mycket restriktivt markeras i lagtexten genom att det ska föreligga synnerliga skäl för att inte beakta en församlings eller företrädares agerande.

Ett trossamfund samt dess församlingar har även ett stort ansvar för föreläsare etc. som bjuds in. Om ett trossamfund eller en församling bjuder in en föreläsare som exempelvis förespråkat hat mot vissa grupper innebär det att föreläsaren och dess åsikter ges legitimitet. Att ge stöd till sådant trossamfund eller sådan församling är oförenligt med målsättningen om att stödet ska bidra till att upprätthålla och stärka de grundläggande värderingar som samhället vilar på. Om det av lättillgänglig information framgår att föreläsaren agerar på sådant sätt som anges i någon av exkluderingsgrunderna, men ett trossamfund eller en församling likväl bjuder in föreläsaren, och föreläsaren även vid föreläsningen gör detta ska trossamfundet eller församlingen anses agera på motsvarande sätt och ska exkluderas från statens stöd.

När utredningen nedan beskriver de olika exkluderingsgrunderna avses såväl ageranden från trossamfundets som dess församlingars och företrädares sida, även om endast trossamfundet anges.

12.8.6 Vilka ageranden bör utgöra exkluderingsgrunder?

Utgångspunkter

Vid ställningstagande till vilka ageranden som bör ligga till grund för vägrat stödberättigande och motivera en eventuell inskränkning av religionsfriheten, bör lagstiftaren utgå från särskilt skyddsvärda grundläggande värderingar i det svenska samhället. Av dessa värderingar bör sedan fokus läggas på sådana värderingar som kan ha särskild betydelse i förhållande till trossamfundet. Efter att ha definierat de skyddsvärda grundläggande värderingar som lagstiftaren behöver fokusera på måste dessa stämmas av mot de legitima syftena som finns i artikel 9.2 i Europakonventionen. Enligt denna artikel får inskränkning av religionsfriheten ske med hänsyn till den allmänna säkerheten samt till skydd för allmän ordning, hälsa, moral eller andra personers fri- och rättigheter.

Utöver kraven att en inskränkning av religionsfriheten ska vara föreskriven i lag och tjäna ett visst legitimt syfte ställer artikel 9.2 i Europakonventionen även krav på att inskränkningen ska vara nöd-

vändig i ett demokratiskt samhälle. Det krävs vid denna prövning en avvägning mellan religionsfriheten och de värden Sverige i stället vill skydda. Varje värde måste prövas var och en för sig.

Eftersom den svenska staten inte är skyldig att erbjuda trossamfund stöd, samt att det inte finns någon gemensam europeisk samsyn vad gäller finansiering av religiösa samfund, bör utgångspunkten vara att Sverige har stor frihet att bedöma vilka inskränkningar som är nödvändiga.

I den beskrivning av samhällets grundläggande värderingar som gjorts i avsnitt 12.5 lyfte utredningen särskilt fram alla människors lika värde och den enskilda människans frihet och värdighet, demokratins idéer, delaktighet och jämlikhet samt skydd mot diskriminering, den enskildes privatliv och familjeliv samt barns rätt. Ageranden som kränker dessa värden innebär i princip uteslutande begränsningar av andra personers fri- och rättigheter. Som ovan framkommit utgör skydd för andra personers fri- och rättigheter ett s.k. legitimt syfte för att inskränka religionsfriheten enligt artikel 9.2 i Europakonventionen. Därför kan ageranden som kränker dessa värden också utgöra legitima exkluderingsgrunder.

Tillämpat på trossamfundet handlar det om såväl trossamfundens inre förhållanden som deras förhållanden till samhället i övrigt. I följande avsnitt tar utredningen ställning till vilka ageranden som bör utgöra exkluderingsgrunder. De ageranden som här tas upp har i olika sammanhang lyfts fram som problematiska vad gäller trossamfund, vilket utredningen närmare redogjort för i kapitel 6 och 7. Det kan handla om våld, begränsningar av barns rättigheter, inskränkningar av tjänstades fri- och rättigheter, bristande respekt för alla människors lika värde eller motarbetande av det demokratiska styrelseskicket.

Huruvida de ageranden som tas upp faktiskt förekommer i trossamfund i dag, och i så fall i vilken omfattning, saknar avgörande betydelse vid ställningstagande till exkluderingsgrunder. Enligt utredningens direktiv ska utredningens förslag vara anpassat till såväl nutida som framtida behov. Det är tillräckligt att man kan anta att ett trossamfund, i dag eller i framtiden, inte kommer att respektera en viss särskilt skyddsvärd grundläggande värdering för att ta upp detta som en exkluderingsgrund.

Våld mot person, tvång och hot

Som ovan framkommit följer det av bl.a. Europakonventionen och Istanbulkonventionen att staten är skyldig att effektivt skydda enskilda mot psykiska och fysiska angrepp från andra enskilda. Av Istanbulkonventionen framgår även att staten ska säkerställa att kultur, sedvänja, religion, tradition eller så kallad heder inte ska kunna betraktas som ett rättfärdigande av någon våldshandling (artikel 12.5). Rätten till personlig integritet får anses utgöra det mest grundläggande i ett demokratiskt samhälle.

Våld mot person, tvång eller hot kan således aldrig accepteras, oavsett om det sker i religionens namn eller inte (jfr artikel 17 i Europakonventionen). Att skydda enskilda mot sådana angrepp får anses nödvändigt i ett demokratiskt samhälle (jfr artikel 9.2 i Europakonventionen). Våld mot person, tvång eller hot är följaktligen oförenligt med ett statligt stöd oavsett mot vem angreppet riktas.

Om ett trossamfund skulle *utöva* våld mot person, tvång eller hot ska stödberättigande således vägras. Det skulle t.ex. kunna handla om ett trossamfund som utsätter anhängare för tvång eller hot med anledning av val av livspartner, politiska åsikter eller en önskan om att byta eller lämna trossamfundet. Inte heller trossamfund som *rättfärdigar*, *främjar* eller *upppmanar till* våld mot person, tvång eller hot ska få statligt stöd.

Med *rättfärdigar* avses att trossamfundet försvarar att våld mot person, tvång eller hot utövas. Det skulle t.ex. kunna handla om ett trossamfund som rättfärdigar våld i nära relationer eller hedersrelaterat våld. Med *främjar* avses att trossamfundet medvetet skapar möjligheter för eller underlättar angrepp av angivet slag. Ett främjande kan ske på många olika sätt. Det skulle t.ex. kunna handla om att ett trossamfund främjar våldsbejakande extremism genom spridande av propaganda, finansiering eller rekrytering. Vidare skulle det kunna handla om ett trossamfund som på något sätt främjar tvångsäktenskap, t.ex. genom förmedling av kontakter i utlandet. Att *upppmana till* angrepp skulle t.ex. kunna ske genom att ett trossamfund upppmanar till våld, tvång eller hot mot personer på grund av deras religiösa övertygelse, etniska tillhörighet, sexuella läggning eller politiska åsikter.

Kränkningar av barns rättigheter

Att stöd ska vägras vid våld mot person, tvång eller hot gäller naturligtvis också om offret är ett barn. Frågan är om detta är tillräckligt eller om staten bör ta ytterligare avstånd från trossamfund som kränker barns rättigheter med tanke på barns skyddslösa ställning.

Som framkommit ovan i avsnitt 12.5.6 är förhållandet mellan barnets bästa, barnets respektive föräldrarnas religionsfrihet och föräldrarnas rätt att fostra sitt barn, mycket komplext. Det är omöjligt och inte heller önskvärt att fostra ett barn utan att påverka det, även såvitt gäller religiösa frågor (jfr Klasson Sundin a.a. s. 178). Föräldrarna har rätt att fostra sitt barn samt påverka det avseende religiösa frågor, men det får inte innebära att barnets hälsa eller utveckling riskerar att skadas.

Enligt barnkonventionen är konventionsstaterna skyldiga att vidta alla lämpliga åtgärder för att skydda barnet mot alla former av fysiskt eller psykiskt våld, skada eller övergrepp, vanvård eller församlig behandling, misshandel eller utnyttjande, innefattande sexuella övergrepp (artikel 19.1). Enligt 1 och 2 §§ lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga, LVU, ska tvångsvård av ett barn beslutas om det på grund av fysisk eller psykisk misshandel, otillbörligt utnyttjande, brister i omsorgen eller något annat förhållande i hemmet finns en påtaglig risk för att den unges hälsa eller utveckling skadas och samtycke till behövlig vård saknas.

Den svenska staten är således skyldig att skydda barn från att skadas, oavsett i vilken miljö detta kan ske. Om ett trossamfund skulle kränka ett barns rättigheter på så sätt att det innebär en påtaglig risk för att barnets psykiska eller fysiska hälsa eller utveckling skadas, talar detta starkt för att staten inte bör stödja trossamfundet.

Ageranden som i förhållande till barnen bedöms som problematiska kan dock ha direkt samband med trossamfundets religiösa lära. Att vägra stödberättigande med anledning av detta kan därmed innebära en inskränkning av religionsfriheten (se avsnitt 12.4.5). Under sådana förhållanden krävs därför bl.a. att det är nödvändigt i ett demokratiskt samhälle att inskränka religionsfriheten. Med tanke på att barn i stället kan skyddas genom tvångsvård enligt LVU är det inte klart att så är fallet (jfr ovan nämnt avgörande Jehovah's

Witnesses of Moscow m.fl. mot Ryssland, punkt 137 och HFD 2017 ref. 4).

Mot bakgrund av att det rör sig om ett statligt stöd som Sverige valt att införa finns en stor frihet att bedöma vilka inskränkningar som är nödvändiga (se avsnitt 12.4.3 under rubriken Nödvändigt i ett demokratiskt samhälle). Till detta kommer att ett vägrat stödberättigande får anses utgöra en mindre ingripande inskränkning av religionsfriheten (jfr ovan angivet avgörande Jehovah's Witnesses of Moscow m.fl. mot Ryssland där samfundet upplöstes). Tvångsvård enligt LVU utgör en absolut sista åtgärd i syfte att skydda ett visst barn. Staten måste även kunna vidta andra åtgärder i syfte att skydda barn mot miljöer där deras hälsa eller utveckling äventyras (jfr t.ex. 5 kap. 2 § socialtjänstlagen [2001:453]). Ett led i detta är att inte stödja trossamfund som kränker ett barns rättigheter på så sätt att det finns en påtaglig risk för att barnets hälsa eller utveckling skadas. Att exkludera sådana trossamfund från statens stöd får anses nödvändigt i ett demokratiskt samhälle och förenligt med artikel 9.2 i Europakonventionen. Det skulle t.ex. kunna handla om trossamfund som utsätter barn för skadliga bestraffningar eller skadliga förhör om exempelvis sexuella eller andra erfarenheter och ageranden.

Inte heller om ett trossamfund rättfärdigar, främjar eller uppmanar till skadliga kränkningar av barns rättigheter ska det vara stödberättigat. Det skulle kunna handla om trossamfund som uppmanar föräldrar till ett visst agerande, såsom att upprätthålla en viss traditionell sedvänja eller att vägra ett barn vård eller utbildning, som innebär en påtaglig risk för att barnets hälsa eller utveckling skadas (jfr artiklarna 24.1, 24.3 och 28 i barnkonventionen; se även avsnitt 12.5.6).

Om ett trossamfund skulle medverka till, rättfärdiga, främja eller uppmana till barnnäktenskap ska det såklart inte heller vara stödberättigat. Likaså om det skulle medverka till, rättfärdiga, främja eller uppmana till könsstympning av flickor. Till skillnad från kvinnlig könsstympning är manlig omskärelse, under vissa angivna förutsättningar, tillåtet i Sverige. Av förarbetena till lagen (2001:499) om omskärelse av pojkar framgår att omskärelse inte bör anses strida mot principen om barnets bästa i barnkonventionen (prop. 2000/01:81 s. 20 f.). Mot denna bakgrund anser utredningen att denna företeelse inte kan ligga till grund för vägrat stödberättigande.

Inskränkningar av betjänades fri- och rättigheter

Europadomstolen har konstaterat att det är vanligt förekommande att olika religioner föreskriver särskilda uppträdanderegler som anhängare måste följa i sitt privatliv. Det kan t.ex. röra sig om regelbunden närvaro vid gudstjänster, utförande av särskilda ritualer etc. Genom att följa dessa påbud i sitt dagliga liv manifesterar anhängarna sin önskan att följa sin tro och deras frihet att göra detta skyddas av artikel 9 i Europakonventionen. Europadomstolen har även konstaterat att många religioner förespråkar riter och sedvänjor som kan vara skadliga för anhängarnas välbefinnande (se ovan nämnt avgörande Jehovah's Witnesses of Moscow m.fl. mot Ryssland, punkterna 118 och 144).

Statens utrymme för att inskränka de val ett trossamfunds anhängare gör i syfte att följa religiösa påbud är mycket begränsat och måste grundas på tungt vägande och tvingande skäl. Ett sådant skäl kan vara om ett trossamfunds anhängare påtvingas handlingar mot deras vilja (se ovan nämnt avgörande Jehovah's Witnesses of Moscow m.fl. mot Ryssland, punkt 119). Mot denna bakgrund anser utredningen att stödberättigande inte kan vägras med anledning av stränga religiösa påbud som inskränker vuxna anhängares fri- och rättigheter så länge de väljer att följa sin tro och acceptera påbudena genom fria och självständiga val (vad gäller inskränkningar av barns rättigheter, se i stället avsnitt ovan av vilket framgår att barn alltid måste skyddas från att skadas). Anhängare som inte accepterar ett trossamfunds religiösa påbud måste dock ha en ovillkorlig rätt att lämna samfundet i fråga.

Om ett trossamfund genom tvång eller utnyttjande av utsatt belägenhet däremot skulle begränsa en betjänads fri- och rättigheter ska stödberättigande vägras (jfr ovan nämnt avgörande Kokkinakis mot Grekland, punkt 48; tvång har redan behandlats ovan). Med utnyttjande av utsatt belägenhet avses att ett trossamfund utnyttjar att anhängare befinner sig i en beroendeställning eller utnyttjar att anhängare exempelvis befinner sig i vanmakt, har en intellektuell funktionsnedsättning eller någon sjukdom (jfr 4 kap. 4 c § brottsbalken och prop. 2013/14:208 s. 140). Det skulle exempelvis kunna handla om trossamfund som manipulerar eller pressar en sjuk människa till viss handling eller underlåtenhet som får anses vara i strid med dennes vilja.

Diskriminering och klara överträdelser av principen om alla människors lika värde

Som framkommit i avsnitt 12.5.5 bygger ett demokratiskt samhälle på principen om alla människors lika värde, vilket även måste vara en viktig princip för trossamfundens verksamhet. Från och till framförs dock kritik om att trossamfund på olika sätt missgynnar eller kränker personer på grund av bl.a. kön, religion och sexuell läggning. Kritiken avser såväl trossamfundens inre förhållanden som deras förhållande till samhället i övrigt.

Utgångspunkten är att diskriminering eller kränkningar av vissa grupper inte kan tolereras. Om ett trossamfund inte respekterar principen om alla människors lika värde bör det därför som regel inte vara stödberättigat. Det är dock svårt att helt sätta trossamfundets rätt till religionsfrihet och autonomi, som följer av främst artikel 9.1 i Europakonventionen, åt sidan i syfte att skydda mot diskriminering.

Det är främst när det rör sig om trossamfundens inre förhållanden som avvägningen mellan rätten till religionsfrihet och rätten att inte bli diskriminerad blir särskilt svår. Som tidigare framkommit skyddar artikel 9.1 i Europakonventionen trossamfundens autonomi och inre liv, t.ex. val av religiösa ledare. Detta är en mycket central del av skyddet (se avsnitt 12.4.3 under rubriken Religionsfrihet enligt Europakonventionen). Mot denna bakgrund bedömer utredningen att trossamfundet måste ha rätt till viss grad av autonomi även om detta innebär en särbehandling på grund av t.ex. kön eller sexuell läggning (jfr NOU 2008:1 s. 25). Även diskrimineringslagen medger viss särbehandling.

Vid beslut om anställning så hindrar inte diskrimineringslagens diskrimineringsförbud särbehandling som föranleds av en egenskap som har samband med någon av diskrimineringsgrunderna om egenskapen på grund av arbetets natur eller det sammanhang där arbetet utförs utgör ett verkligt och avgörande yrkeskrav som har ett berättigat syfte och kravet är lämpligt och nödvändigt för att uppnå syftet. I ljuset av trossamfundets rätt till autonomi så bör undantaget medge att trossamfundet i enlighet med sina religiösa läror fritt får välja vilka personer som ska företräda den religiösa kärnverksamheten, såsom religiösa ledare och lärare, även om detta innebär särbehandling av t.ex. kvinnor eller homosexuella (Vickers

a.a., s. 44 och 61 f.; se även avsnitt 12.5.5 under rubriken Nationell diskrimineringslagstiftning). Undantaget är dock mycket begränsat och rör således endast religiösa företrädare för ett trossamfund och således inte all personal som arbetar för trossamfundet. Som tidigare framkommit bör sådana religiösa företrädares agerande kunna ligga till grund för vägrat stödberättigande (se avsnitt 12.8.5).

Diskrimineringslagen får således anses medge en avvägning mellan religionsfriheten och skyddet mot diskriminering. Om ett trossamfund bryter mot lagens diskrimineringsförbud ska det därmed inte vara stödberättigat. Det skulle exempelvis kunna handla om trossamfund som diskriminerar personer som söker andra arbeten hos samfundet än som religiös företrädare. Diskriminering kan även ske om ett trossamfund t.ex. vägrar någon tillträde till en offentlig gudstjänst på grund av sexuell läggning, eller inom utbildningsverksamhet (2 kap. 5 § och 2 kap. 12 § första stycket 2 diskrimineringslagen).

Utöver trossamfund som bryter mot diskrimineringslagens diskrimineringsförbud anser utredningen att även trossamfund som klart överträder principen om alla människors lika värde ska exkluderas från statens stöd. Med klara överträdelser avses tydliga och inte bagatellartade överträdelser. I första hand skulle det kunna handla om trossamfund som uttrycker missaktning för grupp av personer med anspelning på t.ex. kön, etniskt ursprung, trosbekännelse eller sexuell läggning.

Inte alla uttalanden av nedsättande eller förnedrande natur innebär missaktning, utan endast uttalanden som överskrider gränsen för en saklig och vederhäftig diskussion rörande gruppen i fråga (jfr prop. 2001/02:59 s. 14 f.). Religiösa urkunder bör även kunna citeras (jfr bet. 2001/02:KU23 s. 36 f.). Med tanke på statens vida bedömningsmarginal när det rör sig om ett statligt stöd anser utredningen att det är proportionerligt att låta sådana kränkningar ligga till grund för ett vägrat stödberättigande, även om det skulle innebära en inskränkning av religionsfriheten (se avsnitt 12.4.3 under rubriken Nödvärdigt i ett demokratiskt samhälle; jfr även NJA 2005 s. 805, Pastor Green målet, där en annan bedömning gjordes då det var frågan om en brottmålsprocess).

En olikbehandling inom trossamfundet som ibland lyfts fram som problematisk rör trossamfund som uppställer olika regler för män och kvinnor vid upplösning av ett religiöst äktenskap (se t.ex. Ekström a.a., s. 31 f.). Enligt artikel 16.1 c i FN:s konvention om

avskaffande av all slags diskriminering av kvinnor ska konventionsstaterna säkerställa lika rättigheter och skyldigheter vid ett äktenskaps upplösning. Det får anses utgöra en klar överträdelse av principen om alla människors lika värde att ha olika regler för upplösning av ett religiöst äktenskap för män och kvinnor. Europadomstolen har även uttalat att det vid flagrant brott mot jämställdheten mellan könen finns skäl att inskränka religionsfriheten (se ovan nämnt avgörande Jehovah's Witnesses of Moscow m.fl. mot Ryssland, punkt 119). Ett trossamfund som vill vara stödberättigat ska således ha samma regler för upplösning av ett religiöst äktenskap för män och kvinnor. Däremot går inte att säga att en könsuppdelad religiös verksamhet måste ses som en klar överträdelse av principen om alla människors lika värde.

En annan olikbehandling inom trossamfunden som från och till lyfts fram rör trossamfund som vägrar att viga par med samma kön. För att få förrätta civilrättsligt giltig vigsel krävs att trossamfundet har vigselstånd samt att befattningshavare inom samfundet förordnats som vigselförrättare (1 och 2 §§ lagen [1993:305] om rätt att förrätta vigsel inom trossamfund). Lagstiftaren har övervägt om ett vigselstånd eller förordnande som vigselförrättare ska förenas med en plikt att förrätta vigsel även mellan par med samma kön. Av flera skäl, bl.a. religionsfriheten, förenades dock inte vigselrätten med en vigselplikt (se 4 kap. 3 § andra stycket äktenskapsbalken, SOU 2007:17 s. 278 ff. och prop. 2008/09:80 s. 22). Av Europadomstolens praxis framgår vidare att det är upp till varje religion att avgöra om och i vilken omfattning som samkönade äktenskap tillåts (Parry mot Förenade Kungariket, beslut den 28 november 2006; Europarådet och Europadomstolen a.a., punkt 132). Under sådana förhållanden anser utredningen att det inte går att kräva att ett trossamfund ska förrätta vigsel mellan par med samma kön för att vara stödberättigat.

Aktivt motarbetar det demokratiska styrelseskicket

I utredningens kommittédirektiv anges bl.a. att trossamfund som inte respekterar det demokratiska styrelseskicket inte ska finansieras med allmänna medel. Utredningen anser att ett trossamfund som aktivt motarbetar det demokratiska styrelseskicket inte ska

vara stödberättigade. Att inskränka religionsfriheten med hänsyn till skydd för allmän ordning utgör ett s.k. legitimt syfte i artikel 9.2 i Europakonventionen och det får anses nödvändigt för att skydda det demokratiska styrelseskicket.

Ett trossamfund kan på olika sätt aktivt motarbeta vårt demokratiska styrelseskick. Det skulle kunna handla om ett trossamfund som uppmanar till att inte följa svensk lag, svika medborgerliga skyldigheter eller inte hörsamma myndigheters påbud. Med medborgerliga skyldigheter avses endast lagliga skyldigheter och inte moraliska förpliktelser mot samhället, såsom utövande av rösträtt. I undantagsfall kan uppmaning till lagbrott m.m. vara förenligt med stödberättigande. Det måste i så fall röra sig om uppmaning till civil olydnad som helt syftar till att bevara eller återupprätta demokratiska värden (jfr SOU 1999:101 och prop. 2002/03:38 s. 60 f.).

Genom en bestämmelse i 3 kap. 16 § lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt finns en möjlighet till vapenfri tjänstgöring inom totalförsvaret. Trossamfund som uppmanar till vapenvägran kan därmed inte anses aktivt motarbeta det demokratiska styrelseskicket.

12.8.7 Exkluderingsgrunderna i förhållande till skyddet mot diskriminering i artikel 14 i Europakonventionen

Föreslagna exkluderingsgrunder är således utformade på så sätt att de ska vara förenliga med skyddet för religionsfriheten i artikel 9 i Europakonventionen. Som tidigare framkommit finns i artikel 14 i Europakonventionen även ett förbud mot diskriminering på grund av bl.a. religion som kompletterar artikel 9. Artikeln innebär att alla trossamfund måste ges samma möjlighet att bli stödberättigade och att exkluderingsgrunderna, liksom övriga stöd villkor, tillämpas på ett icke diskriminerande sätt. För det fall en särbehandling sker så måste den tjäna ett legitimt syfte och får inte ha oproportionerliga konsekvenser. Staten har vid denna prövning en viss bedömningsmarginal (se avsnitt 12.4.3 under rubriken Europakonventionens förbud mot diskriminering).

Utredningen anser att föreslagna exkluderingsgrunder behandlar alla trossamfund på samma sätt genom att generellt och utan åtskillnad inte tillåta ageranden som strider mot särskilt skyddsvärda värderingar i det svenska samhället. Exkluderingsgrunderna

kan därmed inte anses innebära någon särbehandling som är direkt grundad på religion.

Det är möjligt att en tillämpning av exkluderingsgrunderna särskilt kan komma att missgynna trossamfund med en viss religion. Exkluderingsgrunderna har dock utformats i syfte att värna om grundläggande demokratiska värden (legitimt syfte) och en avvägning har skett mellan dessa värden och trossamfundens rättigheter (proportionalitetsbedömning). Den proportionalitetsbedömning som ska göras ligger i linje med den proportionalitetsbedömning som artikel 9.2 i Europakonventionen kräver (jfr Arbetsdomstolens avgörande AD 2017 nr 23). Statens bedömningsmarginal enligt artikel 9.2 och artikel 14 i Europakonventionen får vidare i huvudsak anses sammanfalla (jfr ovan nämnt avgörande *The Church of Jesus Christ of Latter-Day Saints mot Förenade Kungariket*, punkt 38). Mot denna bakgrund anser utredningen att exkluderingsgrunderna som sådana bör anses förenliga även med artikel 14 i Europakonventionen.

Det är mycket viktigt att exkluderingsgrunderna också tillämpas på ett icke diskriminerande sätt i enskilda fall av myndigheter och rättsinstanser.

12.8.8 Bevisbörda och beviskrav vid prövning av exkluderingsgrunderna

Utredningens förslag: Beslutsmyndigheten ska ha bevisbördan för att ett trossamfund agerar på sådant sätt som anges i de olika exkluderingsgrunderna.

Kort om bevisbörda och beviskrav

Bevisbörda och beviskrav är begrepp som används vid bevisprövning i domstol, t.ex. i samband med prövning av ett överklagat myndighetsbeslut. Dessa begrepp är således främst knutna till en domstolsprövning. Någon avgörande teoretisk skillnad i bevisprövningshänseende föreligger dock inte mellan en myndighets och en domstols prövning av saken (Diesen och Lagerqvist Veloz Roca 2003, s. 7). En myn-

dighet bör redan vid sitt beslutsfattande ha klart för sig vem som har bevisbördan och vilka beviskrav som gäller.

Begreppet bevisbörda svarar på frågan ”vem ska svara för bevisningen”. Den som har bevisbördan måste lägga fram tillräckligt stark bevisning för sitt påstående. Om den bevisbördebärande parten inte lyckas med detta ska domstolens bedömning utgå från att den påstådda omständigheten inte föreligger. Bevisbördan anger således vem som ska bära risken för att relevanta omständigheter inte kunnat klarläggas fullt ut. I förvaltningsprocessen brukar enskild part ha bevisbördan för rättigheter och myndighetspart för skyldigheter. Bevisbördan för att villkoren för en förmån är uppfyllda ligger således som regel på den enskilde, medan bevisbördan för att återkalla samma förmån ligger på myndigheten (Diesen och Lagerqvist Veloz Roca a.a., s. 63 f. och 73 f.; Ekelöf m.fl. 2009, s. 79; Lindkvist 2018, s. 285; Nordh 2011, s. 24 och 2012, s. 782).

Huvudregeln om att den enskilde har bevisbördan vid förmåner har dock en begränsning när det gäller s.k. rättsupphävande rättsfakta. Vid förmåner är rättsfakta sådana faktiska förhållanden som har betydelse för rätten till förmånen. Om den enskilde uppfyllt beviskravet avseende grundläggande rättsfakta för en förmån så vilar bevisbördan på den myndighet som gör gällande sådana rättsfakta som utesluter rätten till förmånen. Ibland kan således bevisbördan placeras på en myndighet trots att det i grunden är frågan om en förmån (Lindkvist a.a., s. 285).

Beviskravet svarar på frågan ”hur stark bevisning krävs för att den bevisbördebärande parten ska ha uppfyllt sin bevisbörda”. Ett beviskrav uttrycks vanligtvis som ett sannolikhetsmått och formuleras antingen positivt eller negativt, dvs. antingen som ett mått för slutsatsens säkerhet eller ett mått för den tillåtna felmarginalen. Beviskravet kan framgå direkt av lag eller genom praxis. Vilket beviskrav som uppställs beror bl.a. på konsekvenserna av en materiellt felaktig dom, bevisvärigheter, partsautonomi och andra generella avvägningar mellan effektivitet och rättssäkerhet (Diesen och Lagerqvist Veloz Roca a.a., s. 19 och 90; Ekelöf m.fl. a.a., s. 81 f.; Lindkvist a.a., s. 334).

Enligt professor Christian Diesen bör man för alla mål inom förvaltningsprocessen utgå ifrån att det normala beviskravet är sannolika skäl. Med stöd av lag eller praxis kan man tillämpa ett

lägre eller högre beviskrav än normalkravet (Diesen och Lagerqvist Veloz Roca a.a., s. 92 och 102; se även Lindkvist a.a., s. 333).

Beslutsmyndigheten ska ha bevisbördan vid prövning av exkluderingsgrunderna

Som ovan framkommit är huvudregeln att den som ansöker om en förmån, såsom ett stöd, ska visa att villkoren för det aktuella stödet är uppfyllda. Exkluderingsgrunderna får dock anses utgöra ett undantag från rätten till stödberättigande för trossamfund som visat att de uppfyller de formella villkoren för stöd. Det är vidare som regel enklare att säkra bevisning om att något har inträffat, än att det inte har det. Mot denna bakgrund anser utredningen att det bör ankomma på beslutsmyndigheten att visa att någon exkluderingsgrund är för handen.

Bevisbördan bör således ligga på myndigheten. Detta gäller dock inte för den s.k. undantagsregeln för församlingars och företrädares agerande som beskrivs i avsnitt 12.8.5. Aktuellt trossamfund ska således visa att det finns synnerliga skäl för att tillämpa undantagsregeln. Trossamfundet ska även visa att övriga formella villkor för stödberättigande är för handen (se kapitel 11). Vid återkallelse av stödberättigande och återkrav av statsbidrag har beslutsmyndigheten dock helt bevisbördan (mer om återkallelse och återkrav i kapitel 13).

Vad gäller vilket beviskrav som ska uppställas avseende demokratikriteriet så har utredningen övervägt om ett något lägre beviskrav än normalt i förvaltningsprocessen ska uppställas, bl.a. eftersom bevisbördan normalt inte vilar på myndigheten. Ageranden som ska ligga till grund för vägrat stödberättigande sker vidare oftast i det dolda och är därmed mycket svåra att bevisa. De negativa rättsverkningar som kan följa av ett materiellt felaktigt beslut om vägrat stödberättigande får vidare anses vara mindre ingripande.

De skäl som talar för ett lägre beviskrav måste vägas mot rätts säkerhet och trossamfundens acceptans för stödsystemet. Till detta kommer att det kan vara olämpligt att laborera med avvikande beviskrav när inte nivån avseende normalkravet kan anses helt klar. Ett avvikande beviskrav kan således vålla osäkerhet samt problem i tillämpning. Efter en sammantagen bedömning har utredningen stannat vid att inte föreslå ett lägre beviskrav än normalt.

Prövningen av exkluderingsgrunderna ska grundas på all tillgänglig information, vilket även följer av att fri bevisföring gäller i svensk rätt. Det finns t.ex. inget hinder för att beakta avhoppade anhängares trovärdiga berättelser om missförhållanden. Beslutsmyndigheten kan vidare i samband med ansökan om stödberättigande ställa konkreta frågor till trossamfunden som anknyter till exkluderingsgrunderna. Underlag som kan ligga till grund för bedömningen kan även vara t.ex. verksamhetsberättelser, årsmötesprotokoll, bidragsredovisningar, brottmålsdomar, information från andra myndigheter eller omvärldsinformation. Utifrån framkomna uppgifter får göras en sammantagen bedömning avseende huruvida trossamfundet vid tidpunkten för beslutet kan anses agera på sådant sätt som anges i någon exkluderingsgrund. En faktiskt inträffad händelse kan ligga till grund för att anse detta.

Utredningen har övervägt om andra myndigheter eller domstolar ska ha en underrättelseskyldighet vad gäller förhållanden som kan ligga till grund för vägrat stödberättigande. Utredningen har dock, bl.a. med hänsyn till stödets förhållandevis ringa omfattning och det merarbete det skulle medföra för dessa myndigheter och domstolar, stannat vid att inte föreslå en sådan skyldighet.

13 Återkallelse och återkrav

13.1 Utredningsuppdraget

I utredningens kommittédirektiv anges att om ett trossamfund eller en församling utvecklas i en negativ riktning och motverkar samhällets grundläggande värderingar, bör det övervägas om ett sådant trossamfund ska mista sin rätt att vara statsbidragsberättigat och om utbetalningar ska kunna krävas tillbaka. Utredningen ska föreslå bestämmelser om återkallande av stöd (nedan återkallelsebestämmelser) och om återkrav av utbetalade medel (nedan återkravsbestämmelser) samt lämna nödvändiga författningsförslag.

Vid utformning av återkallelse- och återkravsbestämmelser bör hänsyn tas till bl.a. den förvaltningsrättsliga principen om gynnande förvaltningsbesluts negativa rättskraft. Denna princip beskrivs i avsnitt 13.2. Därefter beskrivs vilka återkallelse- och återkravsbestämmelser som finns i nuvarande författningar som rör statens stöd till trossamfund, samt vilket behov det finns av att införa ytterligare sådana bestämmelser (avsnitt 13.3). Slutligen lämnar utredningen förslag på utformning av återkallelse- och återkravsbestämmelser (avsnitt 13.4 och 13.5).

13.2 Principen om gynnande förvaltningsbesluts negativa rättskraft

Beslut om stödberättigande för statsbidrag och statlig avgiftshjälp samt beviljande av statsbidrag, utgör gynnande förvaltningsbeslut. Med gynnande förvaltningsbeslut avses beslut av en myndighet i ett ärende som ger någon rätt till en förmån av något slag, t.ex. ekonomiskt stöd från det allmänna (jfr prop. 2016/17:180 s. 230 f. och 328 f.). Enligt förvaltningsrättsliga grundsatser kan gynnande för-

valtningsbeslut som huvudregel inte ändras av beslutsmyndigheten, vilket benämns som principen om gynnande förvaltningsbesluts negativa rättskraft.

En myndighet som har meddelat ett tillstånd, beviljat ett statsbidrag osv. får alltså i regel inte rätta beslutet till den enskildes nackdel (prop. 1985/86:80 s. 39). Detta gäller inte bara när beslutet är behäftat med en ursprunglig oriktighet, utan även när ändrade förhållanden rubbar förutsättningarna för beslutet (Hellners och Malmqvist 2010, s. 358). Principen motiveras med att såväl den enskilde som tredje man ska kunna lita på de beslut en myndighet har meddelat och känna trygghet i att lagakraftvunna beslut inte när som helst kan komma att ändras (se bl.a. HFD 2014 ref. 30). Den enskilde åtnjuter således rättsskydd även om beslutet objektivt sett är felaktigt (von Essen 2016, s. 147).

Huvudregeln om gynnande förvaltningsbesluts negativa rättskraft är försedd med ett antal undantag som utvecklats i praxis och doktrin. Ändring av beslut får exempelvis ske med stöd av förbehåll i själva beslutet eller i den författning varpå beslutet grundar sig, s.k. återkallelseförbehåll (SOU 2010:29 s. 564 ff., prop. 2016/17:180 s. 219 f., RÅ 1995 ref. 10, RÅ 1999 ref. 76, RÅ 2000 ref. 16, RÅ 2000 not. 178, RÅ 2004 ref. 78 och HFD 2014 ref. 30).

Principen om gynnande förvaltningsbesluts negativa rättskraft kommer fr.o.m. den 1 juli 2018 lagregleras genom en bestämmelse i en ny förvaltningslag (SFS 2017:900). Av 37 § andra stycket 1 i denna nya lag kommer det framgå att ett beslut som till sin karaktär är gynnande för någon enskild part får ändras till den enskildes nackdel om det framgår av beslutet eller de föreskrifter som det har grundats på att beslutet under vissa förutsättningar får återkallas. Gynnande förvaltningsbeslut ska således enligt bestämmelsen kunna ändras om det finns ett återkallelseförbehåll.

I den proposition som ligger till grund för den nya förvaltningslagen anføres följande angående återkallelseförbehåll (a. prop. s. 232 f.).

En andra situation som bör omfattas av undantagsregleringen är sådana fall där det från början har stått klart för den enskilde att myndigheten kan komma att ändra sitt beslut om myndigheten anser att det finns skäl för det. Det är fallet t.ex. när det finns ett tydligt återkallelseförbehåll knutet till beslutet. Bestämmelser om sådana återkallelseförbehåll bör i första hand tas in i de föreskrifter som beslutet grundas på. Av tydlighetsskäl bör en upplysning om innehållet i dessa före-

skrifter lämpligen tas in i beslutet i det enskilda ärendet. En särskild fråga är hur precisa föreskrifter om sådana återkallelseförbehåll rimligen måste vara för att uppfylla rättssäkerhetens krav. Enligt regeringens mening bör det normalt sett krävas mer än att det endast allmänt eller indirekt anges att t.ex. gynnande beslut om beviljande av fortlöpande förmåner bör kunna ändras. [...] Något krav på att tillämpningsområdet för sådana föreskrifter måste vara begränsat till att avse varje enskild typ av förmån bör inte ställas upp. I normalfallet bör det räcka med en mera generell bestämmelse som avser hela eller delar av författningens tillämpningsområde.

Vid återkallelseförbehåll i författning krävs således en uttrycklig bestämmelse i den specialförfattningen varpå förmånen grundas. Det ankommer på lagstiftaren att närmare avgöra hur ett sådant förbehåll ska utformas, t.ex. vilka begränsningar som ska finnas för att få tillämpa förbehållet (jfr HFD 2014 ref. 30). Som ovan framgått bör dock inte återkallelseförbehåll med obegränsad återkallelserätt uppställas, s.k. generella förbehåll, utan återkallelse bör göras beroende av vissa angivna förutsättningar, s.k. speciella förbehåll (Sundberg 1955, s. 171 ff.; Wall 2014, s. 162). Ett återkallelseförbehåll kan vara tvingande eller fakultativ, dvs. återkallelse *ska* eller *får* ske under vissa förhållanden (Wall a.a., s. 162 ff.).

13.3 Finns det ett behov av att införa återkallelse- och återkravsbestämmelser vad gäller trossamfundsstödet?

Utredningens bedömning: Det finns ett behov av att införa bestämmelser som möjliggör återkallelse av stödberättigande för statsbidrag. Vidare behöver förutsättningarna för återkallelse av stödberättigande för den statliga avgiftshjälpen förtydligas.

Om ett trossamfund har fått statsbidrag utan att uppfylla villkoren för stödberättigande bör det vara möjligt att återkräva statsbidraget. Bestämmelser som möjliggör detta saknas i dag.

Av utredningens kommittédirektiv framgår att återkallelse- och återkravsbestämmelser ska föreslås såvitt avser det statliga bidraget till trossamfund. Som ovan framkommit innebär principen om gynnande förvaltningsbesluts negativa rättskraft att, såvida ingen annan

grund för återkallelse föreligger, uttryckliga och tydliga återkallelse- och återkravsbestämmelser måste finnas för att gynnande beslut om stödberättigade och beviljande av statsbidrag ska kunna ändras.

I lagen (1999:932) om stöd till trossamfund saknas bestämmelser om såväl återkallelse av stödberättigande som återkrav av statsbidrag med anledning av att bidrag betalats ut trots att villkoren för stödberättigande inte varit uppfyllda. Det förs inte heller något resonemang kring detta i förarbetena, vilket är något märkligt eftersom det vid samma reform infördes återkallelsebestämmelser för den statliga avgiftshjälpen och lagstiftaren i flera andra avseenden just betonade vikten av att de båda stödformerna skulle utformas så lika som möjligt.

Enligt 20 § första stycket förordningen (1999:974) om statsbidrag till trossamfund får Rådet för beslut om statsbidrag till trossamfund vid Myndigheten för stöd till trossamfund (SST) besluta att ett beviljat bidrag inte ska betalas ut, om det kan antas att bidraget har beviljats på grund av felaktiga uppgifter. Denna bestämmelse innebär endast stoppad utbetalning av ett visst bidrag.

I 20 § andra stycket förordningen om statsbidrag till trossamfund anges följande.

Rådet för beslut om statsbidrag till trossamfund får besluta att ett bidrag ska betalas tillbaka om

1. det har beviljats på grund av felaktiga uppgifter,
2. det inte används för det ändamål det beviljats för, eller
3. trossamfundet eller församlingen inte lämnar sådana handlingar och andra uppgifter som avses i 19 §.

De trossamfund som regeringen beviljat stödberättigande får beviljas statsbidrag av rådet. Denna bestämmelse ger inte rådet stöd för återkrav av statsbidrag med anledning av att ett statsbidragsberättigat trossamfund inte längre uppfyller villkoren för stödberättigande. Några andra bestämmelser om återkallelse- och återkrav såvitt avser det statliga bidraget finns inte i aktuella författningar (i SST:s föreskrifter finns särbestämmelser om återkrav som rör lokaler). Om villkoren för stödberättigande, däribland demokratikriteriet, inte längre är uppfyllda kan således varken stödberättigandet återkallas eller utbetalt bidrag återkrävas.

I tidigare kapitel har utredningen lämnat förslag avseende vilka villkor som bör gälla för stödberättigande samt varför dessa villkor behövs (se kapitel 11 och 12). I avsnitt 12.6 beskrivs t.ex. vikten av

att det uppställs ett demokrativillkor. Enligt utredningens mening är det lika viktigt att villkoren för stödberättigande är uppfyllda vid ansökan om stödberättigande, som vid fortsatt stöd. Om ett stödberättigat trossamfund t.ex. agerar i strid med demokratikriteriet måste beslutsmyndigheten kunna återkalla stödberättigandet samt återkräva statsbidrag som betalats ut trots att villkoren för stödberättigande inte längre var uppfyllda. Mot denna bakgrund instämmer utredningen i regeringens bedömning att återkallelse- och återkravsbestämmelser bör införas såvitt avser det statliga bidraget.

För den statliga avgiftshjälpen finns redan en återkallelsebestämmelse. Av 16 § andra stycket lagen (1998:1593) om trossamfund framgår att regeringen får besluta att ett trossamfund som har beviljats statlig avgiftshjälp inte längre ska få det. I förarbetena till detta lagrum anges bl.a. följande (prop. 1998/99:38 s. 227 och prop. 1998/99:124 s. 71).

Om ett trossamfund som får statlig hjälp med att ta in avgifter inte längre uppfyller villkoren för att få denna hjälp bör regeringen kunna besluta att hjälpen inte längre skall ges. Detta kan bli aktuellt om ett trossamfund inte längre uppfyller de generella förutsättningarna för att få statligt stöd (se avsnitt 10.4.2). Det kan också bli aktuellt med ett sådant beslut om samfundet inte längre uppfyller de specifika villkor som är förknippade med avgiftshjälpen. Utan att föregripa arbetsgruppens förslag om villkor för avgiftshjälpen kan det konstateras att vissa förutsättningar tekniskt sett måste vara uppfyllda för att avgifter skall kunna tas in. Bestämmelser om detta föreslås i lagen om avgift till registrerat trossamfund. Exempelvis måste trossamfundet ha lämnat uppgift om procentsats för avgift till RSV. Likaså måste trossamfundet se till att medgivande i någon form finns från dem som skall omfattas av avgiftshjälpen. Brister trossamfundet i dessa eller liknande avseenden har skatteförvaltningen inte möjlighet att genomföra den beslutade hjälpen.

Innan regeringen beslutar att ett trossamfund inte längre skall få hjälp med att ta in avgifter bör det dock noga prövas om hindren för att genomföra det statliga åtagandet kan undanröjas.

Regeringen kan, som nämnts, besluta att ett samfund inte längre skall få statlig hjälp med att ta in avgifter. Anledningen till ett sådant beslut kan vara att samfundet inte längre uppfyller de villkor för hjälpen som gäller enligt lagen eller vad regeringen beslutat. Om trossamfundet fortfarande uppfyller villkoren för organisationsbidrag, bör det dock kunna få ett oducerat bidrag i stället för den indragna avgiftshjälpen. Det skulle kunna vara fallet om samfundet exempelvis inte lämnat nödvändiga uppgifter till RSV eller inte hämtat in erforderliga medgivanden till avgiftsbetalningen men ändå uppfyller de grundläggande villkoren för att få statsbidrag.

I nuvarande återkallelsebestämmelse för avgiftshjälpen anges inte under vilka förutsättningar stödberättigande får återkallas, utan det finns endast ett generellt återkallelseförbehåll. Som ovan anförts bör inte generella återkallelseförbehåll uppställas (se avsnitt 13.2). Sådana förbehåll är otillfredsställande ur rättssäkerhetssynpunkt, inte minst med tanke på att stödberättigande för avgiftshjälpen bör anses utgöra en civil rättighet (jfr HFD 2011 ref. 10). Mot denna bakgrund anser utredningen att förutsättningarna för återkallelse av stödberättigande för avgiftshjälpen bör förtydligas.

Utredningen anser, sammanfattningsvis, att det finns ett behov av att införa återkallelse- och återkravsbestämmelser såvitt avser det statliga bidraget, samt att förtydliga förutsättningarna för återkallelse av stödberättigande för avgiftshjälpen. Redan när gynnande beslut om stödberättigande och beviljande av statsbidrag meddelas ska det stå klart för det aktuella trossamfundet att myndigheten kan komma att ändra sitt beslut under vissa särskilt angivna förutsättningar. Utöver att det i återkallelse- och återkravsbestämmelserna anges under vilka förutsättningar återkallelse och återkrav kan ske, bör beslutsmyndigheten av tydlighetsskäl även i enskilda stödbeslut upplysa om bestämmelserna.

13.4 Återkallelse av stödberättigande

Utredningens förslag: Ett stödberättigat trossamfund ska utan dröjsmål anmäla ändrade förhållanden som kan medföra att villkoren för stödberättigande inte längre är uppfyllda.

Förutsättningarna för att återkalla ett stödberättigande ska vara de samma för det statliga bidraget och den statliga avgiftshjälpen.

Om ett stödberättigat trossamfund inte längre uppfyller villkoren för stödberättigande, ska stödberättigandet återkallas. Beslut om återkallelse av stödberättigande ska gälla omedelbart. Återkallelse av stödberättigande för statsbidrag hindrar inte att verksamhets- och projektbidrag, som beviljats före återkallelsen, betalas ut.

I vissa fall får ett trossamfund som inte längre uppfyller villkoren för stödberättigande ges tillfälle att avhjälpa bristerna innan återkallelse sker.

13.4.1 Trossamfund som beviljats stödberättigande ska vara anmälningsskyldiga

Det är av stor vikt att ett trossamfund som ansöker om stödberättigande lämnar korrekta uppgifter. Av lika stor vikt är att trossamfundet informerar om förändringar som kan medföra att villkoren för stödberättigande inte längre är uppfyllda, särskilt med tanke på att några av villkoren kan vara svåra för myndigheten att kontrollera. Utredningen anser därför att ett stödberättigat trossamfund utan dröjsmål ska anmäla sådana ändrade förhållanden som kan medföra att villkoren för stödberättigande inte längre är uppfyllda.

Bestämmelser om anmälningsskyldighet finns i ett stort antal författningar. Ofta är en sådan skyldighet förenad med vissa sanktioner om den inte fullgörs, såsom återkrav eller straff för bidragsbrott (se bl.a. 2 § bidragsbrottslagen [2007:612]). Bidragsbrottslagen är dock inte tillämplig på statsbidrag till trossamfund (1 §) och, som senare kommer att framgå, anser inte utredningen att en återbetalningsskyldighet ska göras beroende av om anmälningsskyldigheten fullgjorts eller inte. Som beskrivs nedan ska det emellertid ha betydelse om anmälningsskyldigheten fullgjorts vid ställningstagande till om ett trossamfund ska få tillfälle att avhjälpa bristande uppfyllande av villkoren för stödberättigande, samt för möjligheten att få eftergift avseende ett återkrav. Genom att anmäla ändrade förhållanden kan ett trossamfund vidare se till att statsbidrag inte betalas ut felaktigt, vilket annars kan leda till återbetalningsskyldighet (mer om detta nedan).

13.4.2 Samma förutsättningar för återkallelse ska gälla för det statliga bidraget och den statliga avgiftshjälpen

Alltsedan stat-kyrkareformen har det funnits en strävan att utforma det statliga bidraget och den statliga avgiftshjälpen så lika som möjligt. Utredningen kan inte se att det finns några bärande skäl för att uppställa olika förutsättningar för återkallelse av stödberättigande för de båda stödformerna.

Som ovan anförts anges visserligen i förarbetena att avgiftshjälpen, utöver när de generella förutsättningarna för stödberättigande inte är uppfyllda, även ska kunna återkallas om samfundet inte längre uppfyller de specifika villkor som är förknippade med av-

giftshjälpen i lagen (1999:291) om avgift till registrerat trossamfund (prop. 1998/99:38 s. 227 och prop. 1998/99:124 s. 71). Med tanke på att sådana brister utan större svårigheter bör kunna avhjälpas, samt att det inte förekommit att stödberättigande återkallats på denna grund, anser utredningen inte att det finns skäl att uppställa särreglering för avgiftshjälpen i detta avseende.

13.4.3 Förutsättningarna för återkallelse av stödberättigande

Utredningen anser att stödberättigande ska återkallas om villkoren för sådant berättigande inte längre är uppfyllda. Genom att ange att återkallelse *ska* ske under sådana förhållanden görs återkallelsebestämmelsen tvingande. Den tvingande bestämmelsen syftar till att ge ett starkt skydd för såväl statens medel som samhällets grundläggande värderingar. En sådan ordning främjar även en likabehandling av trossamfunden, vilket artikel 14 i Europakonventionen kräver (se avsnitt 12.8.7).

Om ett trossamfund tillfälligt inte uppfyller de formella villkoren för stödberättigande (dessa beskrivs i kapitel 11) är det inte rimligt att stödberättigandet direkt och undantagslöst ska återkallas. I vissa fall anser utredningen att ett trossamfund bör få tillfälle att avhjälpa bristen. I följande fall bör så ske:

- Om trossamfundet inte längre är ett registrerat trossamfund
- Om trossamfundet inte längre har minst 1 000 betjänade som är bosatta i Sverige
- Om trossamfundet inte längre i huvudsak får sin religiösa verksamhet finansierad av betjänade som är bosatta i Sverige
- Om trossamfundet har fått skulder för svenska skatter eller avgifter hos Kronofogdemyndigheten.

Ett trossamfund bör således som regel ges tillfälle att avhjälpa ovanstående brister. Tillfälle för avhjälpande bör dock inte ges vid upprepade tillfällen. Den omständigheten att ett trossamfund låtit bli att fullgöra sin anmälningskyldighet vad gäller ändrade förhållanden bör också tala emot att ge trossamfundet tillfälle att avhjälpa en brist.

Om ett trossamfund är i likvidation eller försatt i konkurs ska beslutsmyndigheten av naturliga skäl inte ge trossamfundet tillfälle

att avhjälpa bristen. Demokratikriteriet (beskrivs i kapitel 12) avser att skydda vårt samhälles mest grundläggande värderingar, varför ett trossamfund som inte uppfyller detta kriterium ska få sitt stödberättigande återkallat. Som tidigare anförts ska dock demokratikriteriet anses vara uppfyllt om en församling eller en företrädare för trossamfundet agerat klandervärt på sådant sätt som där anges, men det föreligger synnerliga skäl för stödberättigande (se avsnitt 12.8.5). Förutsättningarna för återkallelse är i sådana undantagsfall inte uppfyllda.

Det går inte att generellt bestämma hur lång tid ett trossamfund ska få på sig för att avhjälpa en brist avseende villkoren för stödberättigande, utan det beror på vilken typ av brist det är frågan om. För flera av bristerna kan det finnas anledning att invänta en extra föreningsstämma. Som regel bör inte mer än tre månader medges för att avhjälpa en brist.

Under den tid som ett trossamfund får tillfälle att avhjälpa bristande uppfyllande av villkoren för stödberättigande ska eventuell utbetalning av organisationsbidrag, som utbetalas kvartalsvis, stoppas. På så sätt får trossamfundet incitament att snabbt avhjälpa bristen. Utbetalning av organisationsbidrag bör även kunna stoppas i avvaktan på beslut i fråga om återkallelse av stödberättigande om det finns anledning att anta att stödberättigandet kommer att återkallas. Om ett trossamfund inte lyckas avhjälpa en brist återkallas stödberättigandet och ett stoppat organisationsbidrag betalas inte ut.

Utredningen anser att beslut om återkallelse av stödberättigande ska kunna överklagas till allmän förvaltningsdomstol, vilket kommer att framgå av senare kapitel (se avsnitt 14.6). Som huvudregel blir ett överklagbart förvaltningsbeslut gällande först när det vunnit laga kraft. Om ett beslut om återkallelse av stödberättigande överklagas till domstol finns en risk att rättsprocessen kommer att pågå under lång tid. För att skydda statens medel och samhällets grundläggande värderingar, är det viktigt att ett trossamfund inte kan beviljas stöd efter att ett beslut om återkallelse av stödberättigande har fattats. Beslut om återkallelse av stödberättigande bör därför gälla omedelbart. En annan sak är att den domstol som ska pröva ett överklagande får besluta att det överklagade beslutet tills vidare inte ska gälla.

Ofta betalas statsbidrag ut vid en senare tidpunkt än när beslut om att bevilja bidraget fattas, exempelvis rekvireras projektbidragen

under viss tid efter beslut om beviljande. Detta kan få till följd att ett trossamfund är stödberättigat när beslut fattas om att bevilja ett statsbidrag, men inte när bidraget sedan ska betalas ut.

Vad gäller verksamhets- och projektbidrag, vilka är riktade bidrag till viss verksamhet eller visst projekt och kräver bestämd motprestation (prop. 2009/10:55 s. 133 ff. och kapitel 10), anser utredningen att det inte är rimligt att ett återkallat stödberättigande ska hindra att ett redan beviljat bidrag betalas ut. Exempelvis ska en församling, som efter beslut om beviljat bidrag, anpassat sina lokaler till personer med funktionsnedsättning kunna vara säker på att bidraget också betalas ut. Återkallelse av stödberättigande för statsbidrag bör således inte hindra att verksamhets- och projektbidrag, som beviljats före återkallelsen, betalas ut. En annan sak är att utbetalning de facto inte kan ske om bidragsmottagaren inte längre är en juridisk person med egen rättskapacitet. Återkallat stödberättigande innebär alltid att organisationsbidrag, som är ett generellt bidrag, inte längre ska betalas ut.

I detta sammanhang är det värt att påminna om att enligt 20 § första stycket förordningen om statsbidrag till trossamfund får Rådet för beslut om statsbidrag till trossamfund vid SST besluta att ett beviljat bidrag inte ska betalas ut, om det kan antas att bidraget har beviljats på grund av felaktiga uppgifter. Utredningen anser att en bestämmelse av detta slag även framöver bör finnas. Med stöd av en sådan bestämmelse finns det alltid en möjlighet att stoppa utbetalningar av statsbidrag som beviljats på felaktiga uppgifter, exempelvis om det kan antas att bidragsmottagaren inte kommer att använda verksamhets- eller projektbidrag för det ändamål som angetts utan t.ex. för verksamhet som motverkar samhällets grundläggande värderingar.

13.5 Återkrav av statsbidrag när ett trossamfund inte uppfyllt villkoren för stödberättigande

Utredningens förslag: Ett trossamfund är återbetalningsskyldigt för organisationsbidrag som trossamfundet har fått utan att uppfylla villkoren för stödberättigande.

Om ett trossamfund är återbetalningsskyldigt ska beslutsmyndigheten besluta om återbetalning, såvida det inte finns särskilda skäl för hel eller delvis eftergift.

13.5.1 Allmänt om återbetalningsskyldighet

Bestämmelser om återbetalningsskyldighet finns i ett stort antal lagar och förordningar. Ofta är dessa bestämmelser utformade på så sätt att den som har orsakat att ersättning lämnats felaktigt eller med ett för högt belopp genom att lämna oriktiga uppgifter eller genom att underlåta att fullgöra en uppgifts- eller anmälningsskyldighet blir återbetalningsskyldig. Har ersättning i annat fall lämnats felaktigt eller med ett för högt belopp, t.ex. genom att den utbetalande myndigheten har orsakat felet, föreligger återbetalningsskyldighet endast om den som fått ersättningen har insett eller skäligt borde ha insett detta. Om det finns särskilda, alternativt, synnerliga skäl får den handläggande myndigheten helt eller delvis efterge krav på återbetalning.

En annan typ av återbetalningsbestämmelser är sådana som innehåller en s.k. strikt återbetalningsskyldighet. Krav på återbetalning förutsätter då inte att den felaktiga utbetalningen kan läggas mottagaren till last. Återbetalning ska således ske oavsett vem eller vad som orsakat utbetalningen och även om mottagaren varken insett eller borde ha insett att utbetalningen var felaktig. Likaså i dessa fall gäller som regel att den handläggande myndigheten helt eller delvis får efterge krav på återbetalning om det finns särskilda alternativt synnerliga skäl.

13.5.2 När ska ett trossamfund vara återbetalningsskyldigt?

Som ovan framkommit kan bestämmelser om återbetalningsskyldighet utformas på olika sätt. I lagar och förordningar som rör olika typer av statsbidrag förekommer såväl återbetalningsbestämmelser som tar hänsyn till vem som orsakat en felaktig utbetalning och till mottagarens goda tro, samt bestämmelser med strikt återbetalningsskyldighet.

Frågan är då hur en bestämmelse om återbetalningsskyldighet avseende statsbidrag till trossamfund bör utformas. Om ett trossamfund, som inte uppfyller villkoren för stödberättigande, genom oriktiga uppgifter likväl beviljas stödberättigande bör återbetalningsskyldighet föreligga. Mer vanligt torde dock vara att ett trossamfund uppfyller villkoren när stödberättigandet beviljas, men att det sedan händer något som gör att trossamfundet inte längre gör det. Som ovan framkommit anser utredningen att ett stödberättigat trossamfund ska anmäla ändrade förhållanden som kan medföra att villkoren för stödberättigande inte längre är uppfyllda. Om anmälingsskyldigheten försummas får det anses naturligt att återbetalningsskyldighet ska föreligga. I båda dessa fall får trossamfundet anses ha orsakat den felaktiga utbetalningen.

I andra fall är det mycket mer tveksamt om återbetalningsskyldighet ska föreligga. Exempelvis är det tveksamt om ett trossamfund, som inte längre uppfyller villkoren för stödberättigande, ska vara återbetalningsskyldigt om det anmält ändrade förhållanden till beslutsmyndigheten men likväl fått statsbidrag utbetalt. Det kan även vara så att trossamfundet inte insett att det inte längre uppfyller villkoren för stödberättigande och förbrukat utbetalt statsbidrag i god tro.

Som skäl för att återbetalningsskyldighet inte ska föreligga om någon annan än mottagaren orsakat en felaktig utbetalning och mottagaren varken insett eller skäligen borde ha insett att utbetalningen var felaktig, brukar lyftas fram att det är svårt för den enskilde att ta till sig komplicerad lagstiftning avseende förmåner och veta när en utbetalning är felaktig. I Återkravsutredningens betänkande anförts t.ex. följande (SOU 2009:6 s. 207; se även bl.a. prop. 2008/09:3 s. 12 ff.).

Socialförsäkringslagstiftningen liksom reglerna om andra förmåner är komplicerade och svårtillgängliga och det kan knappast begäras av den enskilde att han ska känna till alla förutsättningar för en förmån och kunna bedöma huruvida den utbetalande myndigheten handlat rätt.

Utredningen har i kapitel 11 föreslagit vilka formella villkor som bör gälla för stödberättigande. Till skillnad från vad som gäller för många andra förmåner är dessa villkor få till antal och tydliga. Stödet riktar sig även endast till juridiska personer. Ett trossamfund bör således skäligen kunna inse när det inte uppfyller dessa villkor. Därför bör inte ett trossamfund kunna undgå återbetalningsskyldighet med hänvisning till att det inte insåg att det inte uppfyllde de formella villkoren för stödberättigande.

Vad gäller det föreslagna demokratikriteriet (se kapitel 12) kan det vara svårare för ett trossamfund att avgöra om det uppfyller detta villkor. Demokratikriteriet avser dock att skydda samhällets mest grundläggande värderingar, varför god tro inte bör kunna motivera att ett trossamfund som kränker dessa värderingar inte ska vara återbetalningsskyldigt. I den överenskommelse om åtgärder mot terrorism som regeringen 2017 slöt med Moderaterna, Centerpartiet, Liberalerna och Kristdemokraterna uttalas även, i samband med resonemang om demokratikriterium, att ”Medel som utbetalas på felaktiga grunder ska utan undantag krävas tillbaka” (s. 3).

Med hänsyn till det ovan anförda är utredningens sammantagna bedömning att en strikt återbetalningsskyldighet bör föreligga om ett trossamfund fått statsbidrag utan att uppfylla villkoren för stödberättigande. Som senare kommer att framgå bör dock den strikta återbetalningsskyldigheten förenas med möjlighet till eftergift. Vid en eftergiftsbedömning bör bl.a. kunna beaktas att beslutsmyndigheten orsakat den felaktiga utbetalningen.

Utredningen föreslår således en strikt återbetalningsskyldighet. En sådan skyldighet kan dock bli alltför sträng om den ska gälla för alla former av statsbidrag. Ovan har utredningen kommit fram till att återkallelse av stödberättigande inte bör hindra att verksamhets- och projektbidrag som beviljats före en återkallelse betalas ut. På samma sätt bör inte återbetalningsskyldighet föreligga för sådana bidrag, vilka kräver viss motprestation, om mottagaren fått bidragen utan att villkoren för stödberättigande varit uppfyllda. Endast organisationsbidrag, som är ett generellt bidrag, ska således betalas tillbaka.

Ovanstående innebär inte att återbetalningsskyldighet för verksamhets- och projektbidrag aldrig föreligger. Som tidigare nämnts finns i 20 § andra stycket förordningen om statsbidrag till trossamfund en bestämmelse om att Rådet för beslut om statsbidrag till trossamfund får besluta att ett bidrag ska betalas tillbaka bl.a. om det har beviljats på grund av felaktiga uppgifter eller inte används för det ändamål det beviljats för. Utredningen anser att denna bestämmelse bör finnas kvar. Därmed finns en återbetalningsskyldighet för verksamhets- och projektbidrag som t.ex. inte använts för det ändamål det beviljats för.

Bestämmelserna om återbetalningsskyldighet ska vara fristående från bestämmelserna om återkallelse av stödberättigande. Återbetalningsskyldighet kan således föreligga även om trossamfundets stödberättigande inte återkallas. Exempelvis kan det vara så att ett trossamfund inte längre uppfyller villkoren för stödberättigande, men likväl får organisationsbidrag och detta upptäcks först när trossamfundet åter uppfyller villkoren och grund för återkallelse saknas (som senare kommer att framgå kan det visserligen i en sådan situation ibland finnas skäl för eftergift).

13.5.3 En skyldighet att kräva återbetalning

Om ett trossamfund är återbetalningsskyldigt för statsbidrag leder det inte med nödvändighet till att beslutsmyndigheten också är skyldig att kräva tillbaka bidraget. I en återkravsbestämmelse kan anges att beslutsmyndigheten antingen *får* eller *ska* återkräva bidrag som någon är återbetalningsskyldig för, dvs. sådan bestämmelse kan vara fakultativ eller tvingande.

Som regel brukar återkravsskyldighet för beslutsmyndigheten föreligga när en förmån betalats ut felaktigt, såvida inte någon särskild omständighet talar emot att uppställa en sådan skyldighet, såsom förmånens karaktär eller rätten till kommunal självstyrelse (jfr SOU 2009:6 s. 247 ff.).

Utredningen kan inte se att det finns några skäl som talar emot en skyldighet för beslutsmyndigheten att kräva återbetalning av statsbidrag som ett trossamfund är återbetalningsskyldigt för. Om återbetalningsskyldighet föreligger ska således beslutsmyndigheten

kräva återbetalning. En sådan ordning främjar även en likabehandling av trossamfunden, vilket artikel 14 i Europakonventionen kräver.

13.5.4 Eftergift ska kunna medges

En undantagslös regel om återkrav kan få orimliga konsekvenser varför utredningen anser att återkrav i vissa fall bör kunna efterges. En eftergiftsbedömning bör utgöra en integrerad del vid ställningstagande om återkrav.

Enligt 17 § förordningen (1993:1138) om hantering av statliga fordringar får en myndighet helt eller delvis efterge en fordran, om det på grund av den betalningsskyldiges sjukdom eller av någon annan anledning är uppenbart oskäligt att kräva betalning. Eftergiftsbestämmelsen ger mycket begränsade möjligheter till eftergift och är i princip endast tillämplig vid mycket ömmande fall. Av 3 § i samma förordning framgår att eftergiftsbestämmelsen endast ska tillämpas om inte något annat följer av lag, förordning eller särskilt beslut av regeringen.

I flera lagar och förordningar som rör statsbidrag har eftergiftsbestämmelsen gjorts mer liberal än i förordningen om hantering av statliga fordringar. Ofta krävs särskilda skäl för eftergift (se t.ex. 31 § förordningen [2011:65] om statsbidrag till barn- och ungdomsorganisationer). Vid återkrav av statsbidrag till trossamfund anser utredningen att eftergift också bör kunna ske om det finns särskilda skäl. Med sådant rekvisit blir det tydligt att endast speciella omständigheter bör kunna motivera eftergift.

Huruvida det finns särskilda skäl för eftergift får avgöras efter en sammantagen bedömning av omständigheterna i det enskilda fallet. Eftergiftsbedömningen är således en form av skälighetsbedömning där flera olika omständigheter kan ha betydelse. Det är inte möjligt eller lämpligt att ge uttömmande och detaljerade anvisningar för vilka omständigheter som kan ligga till grund för eftergift, utan detta får lämnas till rättstillämpningen att avgöra. Mot bakgrund av artikel 14 i Europakonventionen är det dock mycket viktigt att trossamfund som befinner sig i en likartad situation får en likvärdig behandling.

Exempel på omständigheter som kan vägas in vid eftergiftsbedömningen kan vara att trossamfundets ekonomiska situation är

sådan att det får anses utsiktslöst att återbetalning ska kunna ske under överskådlig tid. Vidare bör kunna vägas in om beslutsmyndigheten bidragit till att statsbidrag betalats ut felaktigt, samt den tid som förflutit sedan bidraget betalades ut. Ytterligare exempel på omständigheter som bör kunna vägas in är om överträdelsen av villkoren för stödberättigande får anses ursäktlig eller att trossamfundet inte insett att det inte uppfyllde villkoren för stödberättigande. God tro kan dock aldrig ensamt utgöra skäl för eftergift (se resonemang ovan vad gäller strikt återbetalningsskyldighet samt HFD 2013 ref. 64). Att återkravsbeloppet är mycket lågt och att det därmed inte är ekonomiskt försvarbart att driva in beloppet bör också kunna vägas in, även om huvudregeln bör vara att en felaktighet ska korrigeras.

Ovan har utredningen föreslagit att ett trossamfund i vissa fall ska få tillfälle att avhjälpa bristande uppfyllande av villkoren för stödberättigande före en återkallelse. Om trossamfundet lyckas avhjälpa bristen sker ingen återkallelse och organisationsbidrag som stoppats från utbetalning betalas ut. För det fall ett trossamfund under motsvarande tid själv lyckas åtgärda en brist, utan att myndigheten formellt gett tillfälle till det, kan det finnas skäl för eftergift såvida det inte framgår att anmälningsskyldigheten underlåtit. På så sätt behandlas de två jämförbara situationerna likvärdigt.

Enligt utredningens mening bör det även finnas möjlighet till delvis eftergift. Det framstår som naturligt att det vid en avvägning mellan å ena sidan behovet av att korrigera fel och å andra sidan skälighetshänsyn där olika omständigheter vägs in, finns ett principiellt behov av att kunna anpassa återkravsbeloppet. Omständigheter som kan vägas in vid bedömningen bör vara de samma oavsett om det rör sig om hela återkravsbeloppet eller del av det. Trossamfundet kanske saknar förmåga att inom överskådlig tid betala hela återkravsbeloppet, men bedöms kunna betala en del av det.

14 Beslutsfattare i ärenden som rör stödberättigande m.m.

14.1 Utredningsuppdraget

Som framgår av kapitel 13 anges i utredningens kommittédirektiv att utredningen ska föreslå bestämmelser om återkallande av stöd (nedan återkallelsebestämmelser) och om återkrav av utbetalade medel (nedan återkravsbestämmelser) samt lämna nödvändiga författningsförslag.

Även om det inte uttryckligen framgår av kommittédirektivet får uppdraget att införa återkallelse- och återkravsbestämmelser även anses innefatta att föreslå vilken myndighet som bör pröva ärenden av sådana slag. Enligt utredningens uppfattning är det enda rimliga att samma myndighet som prövar ärenden om beviljande av stödberättigande även prövar ärenden om återkallelse av stödberättigande och, om än inte lika självklart, även ärenden om återkrav av statsbidrag med anledning av att villkoren för stödberättigande inte varit uppfyllda. Utredningens uppdrag för därmed med sig att mer övergripande ta ställning till vilken myndighet som ska pröva samtliga ärenden som rör stödberättigande.

Detta kapitel börjar med en beskrivning av de överväganden som låg till grund för att regeringen i dag fattar beslut om stödberättigande (avsnitt 14.2). Därefter tar utredningen ställning till om regeringen även bör pröva ärenden om återkallelse av stödberättigande och återkrav, eller om prövningen av samtliga ärenden som rör stödberättigande bör flyttas över till någon annan myndighet och i så fall vilken (avsnitt 14.3–14.5). Nära sammanhängande med frågan om beslutsfattare är frågan om, och i så fall hur, beslut som rör stödberättigande ska kunna överklagas. Detta tas upp i kapitlets sista avsnitt (avsnitt 14.6).

14.2 Bakgrunden till nuvarande bestämmelser om beslutsfattare i ärenden om stödberättigande

Av 16 § andra stycket lagen (1998:1593) om trossamfund framgår att regeringen beslutar om ett annat registrerat trossamfund än Svenska kyrkan ska få statlig avgiftshjälp samt om återkallelse av sådan hjälp. Som tidigare anförts infördes den statliga avgiftshjälp i samband med stat-kyrkareformen. I det s.k. principbeslutet, som låg till grund för reformen, angavs att även andra trossamfund än Svenska kyrkan bör kunna få statlig avgiftshjälp *efter beslut av regeringen* (prop. 1995/96:80 s. 25 ff. och bet. 1995/96:KU12). Närmare motivering till varför regeringen skulle vara beslutsfattare avseende avgiftshjälp lämnades inte (se även SOU 1994:42 s. 133 ff.).

Bestämmelse om att regeringen ska vara beslutsfattare såvitt avser den statliga avgiftshjälp infördes till en början i 2 § lagen (1999:291) om avgift till registrerat trossamfund. I förarbetena till bestämmelsen angavs bl.a. följande (prop. 1998/99:38 s. 226 f.).

Enligt 1995 års principbeslut bör erbjudande om uppbördshjälp (*avgiftshjälp, utredningens anmärkning*) riktas även till andra trossamfund än Svenska kyrkan men villkoras av att staten får ta ställning i varje enskilt fall och föreskriva erforderliga villkor. Att registrerade trossamfund kan beviljas sådan hjälp framgår av 16 § lagen om trossamfund. En bestämmelse om vem som får besluta om avgiftshjälp bör tas in i den nu föreslagna lagen om avgift till registrerat trossamfund. Regeringen beslutar i dag om vilka trossamfund som skall få statligt stöd i form av statsbidrag. Att regeringen även i fortsättningen bör besluta om vilka samfund som skall få statligt stöd framgår av uppdraget till den arbetsgrupp som under hösten 1998 skall föreslå bl.a. förutsättningar för det statliga stödet till trossamfunden (se avsnitt 10.4.2). Regeringen bör därför även fatta de individuella besluten om vilka samfund som skall få stöd i form av avgiftshjälp.

Bestämmelsen om beslutsfattare avseende den statliga avgiftshjälp flyttades sedan över till 16 § andra stycket lagen om trossamfund.

Enligt 4 § första stycket lagen (1999:932) om stöd till trossamfund bestämmer regeringen vilka trossamfund som kan få statsbidrag. Trossamfund som regeringen bestämt ska vara statsbidragsberättigade anges i 3 § förordningen (1999:974) om statsbidrag till trossamfund. I samband med stat-kyrkareformen fördes ett resonemang angående vem som framöver skulle besluta om bidragsberättigande och föl-

jande anfördes (prop. 1998/99:124 s. 66 f.; se även Ds 1999:12 s. 46 f.).

Från och med år 2000 kommer statens stöd till trossamfunden att bestå av dels statsbidrag, dels statlig hjälp med att ta in avgifter. När det gäller den sistnämnda stödformen är det, enligt 2 § lagen (1999:000) om avgift till registrerat trossamfund, regeringen som beslutar vilka trossamfund som skall få hjälp med att ta in avgifter. Enligt 16 § andra stycket lagen (1998:1593) om trossamfund meddelas bestämmelser om förfarandet vid sådan hjälp i särskild lag.

Mot denna bakgrund framstår det som naturligt att regeringen också bestämmer vilka trossamfund som skall få statsbidrag. Detta bör anges i lag. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer bör få meddela närmare föreskrifter om hur statsbidraget skall fördelas. Hur fördelningen av bidragen från staten skall göras i det enskilda fallet bör regeringen – liksom i dag – kunna delegera till ett särskilt fördelningsorgan.

Några direkt avgörande argument till varför regeringen ska pröva ärenden om stödberättigande framgår således inte av förarbetena till lagstiftningen. Däremot betonas vikten av att samma beslutsfattare prövar ärenden om stödberättigande avseende såväl statsbidraget som den statliga avgiftshjälpen.

14.3 Bör regeringen pröva ärenden som rör stödberättigande?

Utredningens förslag: Ärenden som rör stödberättigande, dvs. ärenden om beviljande av stödberättigande, återkallelse av stödberättigande samt återkrav av statsbidrag med anledning av att villkoren för stödberättigande inte är uppfyllda, ska inte prövas av regeringen.

Som ovan framkommit anser utredningen att samma myndighet ska pröva samtliga ärenden som rör stödberättigande. I dag prövar regeringen ärenden om beviljande av stödberättigande avseende såväl statsbidraget som den statliga avgiftshjälpen samt återkallelse av stödberättigande avseende den statliga avgiftshjälpen. Frågan är om ärenden om återkallelse av stödberättigande för statsbidrag samt återkrav av statsbidrag med anledning av att villkoren för stödberättigande inte är uppfyllda också ska prövas av regeringen, eller om

samtliga ärenden som rör stödberättigande ska prövas av någon annan myndighet.

Det har sedan länge varit en strävan att befria regeringen från så många förvaltningsärenden som möjligt och i stället delegera sådana ärenden till myndighetsnivå. Det s.k. delegeringsarbetet ska ses mot bakgrund av intresset av att statsråden och departementen ska få möjlighet att ägna mer tid och kraft åt reformarbete och åt övergripande planering och prioritering. Delegeringsarbetet är således ett viktigt sätt att rationalisera regeringens verksamhet. Regeringsformens regler om formerna för regeringens arbete vilar vidare på förutsättningen att arbetet ska begränsas till sådana angelägenheter som typiskt kräver ett ställningstagande från regeringen eller någon i regeringskretsen som politiskt organ. Detta gäller både ärenden som regeringen prövar som första instans och ärenden som regeringen prövar efter överklagande (prop. 1989/90:100 Bil. 2 s. 48 ff., prop. 1992/93:211 s. 9 ff., prop. 1997/98:101 s. 49 ff. och Ds 2000:1 s. 43 ff.).

Som ett led i detta delegeringsarbete framgår av de riktlinjer som gäller för arbetet i statliga offentliga utredningar att varje kommitté/utredning, inom ramen för sitt uppdrag, noga bör undersöka möjligheterna att delegera förvaltningsärenden från regeringen till myndighetsnivå (Ds 2000:1 s. 44).

På samma sätt som ärenden om vigselrätt inte ansetts kräva ett ställningstagande av regeringen och därav delegerats till myndighetsnivå (se prop. 1992/93:211 s. 9 ff.), anser utredningen att inte heller ärenden som rör stödberättigande är av sådan principiell betydelse eller särskild vikt att de kräver regeringens prövning. Utredningen har vidare, som framgår av tidigare kapitel, föreslagit förändringar av de materiella reglerna som rör villkoren för stödberättigande. Genom förslagen preciseras villkoren för stödberättigande och prövningen kommer med utredningens förslag huvudsakligen innebära en tillämpning av rättsregler. Förslagen lagstiftning minimerar således utrymmet för lämplighetsavvägningar eller andra mer skönsmässiga eller politiska bedömningar. Detta sammantaget talar för att ärenden som rör stödberättigande inte bör prövas av regeringen. Att prövningen av sådana ärenden inte ligger på regeringen kan även utgöra ett skydd för trossamfunden mot politiskt styrda beslut och därmed utgöra ett skydd för religionsfriheten.

Utredningen kan inte heller se att det i de ovan angivna förarbetena till den nuvarande beslutsordningen finns några bärande argument till varför regeringen ska vara beslutsfattare. I de riktlinjer som gäller för delegeringsarbetet framgår dessutom att den omständigheten att riksdagen eller regeringen tidigare bedömt att en viss ärendegrupp ska ligga hos regeringen inte bör hindra att man senare överväger möjligheterna att delegera ärendena eller en del av dem till myndighetsnivå (prop. 1989/90:100 Bil. 2 s. 54).

Ytterligare en fördel med att flytta beslutsfattandet till myndighetsnivå är att en myndighets beslut kan bli föremål för fullständig prövning i allmän förvaltningsdomstol. När regeringen är beslutsfattare kan endast en begränsad prövning ske av regeringens beslut i Högsta förvaltningsdomstolen med stöd av lagen (2006:304) om rättsprövning av vissa regeringsbeslut. Domstolen kan vid sådan prövning endast upphäva regeringens beslut, men inte sätta något nytt beslut i det upphävda beslutets ställe. Den mycket långdragna processen som har rört Jehovas vittnens ansökan om statsbidragsberättigande där Högsta förvaltningsdomstolen vid upprepade tillfällen upphävt regeringens beslut om vägrat bidragsberättigande visar på svårigheterna med en sådan ordning (HFD 2011 ref. 10, HFD 2013 ref. 72 och HFD 2017 ref. 4).

Vid en sammantagen bedömning av det ovan anförda anser utredningen att ärenden som rör stödberättigande bör delegeras från regeringen till myndighetsnivå. Utredningen anser således att en annan myndighet än regeringen ska pröva ärenden om beviljande och återkallelse av stödberättigande för såväl det statliga bidraget som den statliga avgiftshjälpen, samt ärenden om återkrav av statsbidrag med anledning av att villkoren för stödberättigande inte är uppfyllda.

I samband med att ärenden som rör stödberättigande flyttas från regeringen till myndighetsnivå bör inte längre statsbidragsberättigade trossamfund anges i förordningen om statsbidrag till trossamfund. Anledningen till detta är för det första att endast regeringen kan meddela föreskrifter i en förordning (8 kap. 1 § första stycket regeringsformen). För det andra ska normbeslut, vilket förordningar utgör, ha generell tillämpbarhet och inte rikta sig till några få bestämda adressater (jfr HFD 2016 ref. 59). Vidare föreslår utredningen att bestämmelser om återkallelse av stödberättigande införs och som ett

led i detta är det inte längre lämpligt att ange de bidragsberättigade trossamfunden i förordningen.

14.4 Vilka myndigheter kan vara aktuella för att pröva ärenden som rör stödberättigande?

14.4.1 Aktuella myndigheter för att pröva ärenden som rör stödberättigande

De myndigheter som enligt utredningens mening kan vara aktuella för att pröva ärenden som rör stödberättigande är Myndigheten för stöd till trossamfund (SST) och Kammarkollegiet. Båda dessa myndigheter handlägger i dag ärenden som rör såväl trossamfund som statligt stöd och det finns ett stort värde i att så få myndigheter som möjligt handlägger trossamfundsfrågor.

Statskontoret har i en rapport om ledningsformen för SST övervägt om SST ska slås samman med Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor (MUCF) (Statskontoret 2015, s. 52 f.). MUCF handlägger inte ärenden som direkt rör trossamfund, även om organisationer som myndigheten beviljar stöd till visserligen kan ha en religiös verksamhet. Med MUCF som beslutsfattare i ärenden som rör stödberättigande skulle trossamfundsfrågorna splittras upp på ytterligare en myndighet, vilket inte är önskvärt. Utredningen för därför inte några ytterligare resonemang om denna myndighet som möjlig beslutsfattare.

Nedan ges först en kort beskrivning av myndigheterna SST och Kammarkollegiet. Därefter lämnar utredningen förslag avseende vilken myndighet som bör pröva ärenden som rör stödberättigande.

14.4.2 Kort om Myndigheten för stöd till trossamfund

Alltsedan det statliga bidraget infördes 1971 har representanter från de statsbidragsberättigade trossamfunden ansvarat för fördelningen av statsbidraget inom ramen för vad som numera utgör SST. Som beskrivits i kapitel 3 har SST gått från att vara en särskild nämnd för fördelning av statsbidraget inom Sveriges frikyrkoråd, till att bli en statlig nämndmyndighet bestående av ledamöter från de bidrags-

berättigade trossamfunden, för att slutligen 2017 bli en enrådighetsmyndighet som leds av en myndighetschef.

Även efter att SST blev en enrådighetsmyndighet finns ett särskilt beslutsorgan inom myndigheten som benämns Rådet för beslut om statsbidrag till trossamfund som prövar frågor om statsbidrag till de trossamfund som av regeringen bedömts vara statsbidragsberättigade. Regeringen utser ledamöter och ersättare i rådet, efter nominering av ett annat råd inom SST som består av representanter för de statsbidragsberättigade trossamfunden (17 § förordningen om statsbidrag till trossamfund samt 4 och 11 §§ förordningen [2017:104] med instruktion för Myndigheten för stöd till trossamfund).

Att de trossamfund som är bidragsberättigade ska delta i beslutsfattandet kring statsbidraget bygger på en grundläggande tanke om att statens inflytande bör begränsas till att fastställa mål och ramar för bidragsgivningen samt ange förutsättningarna för bidragsberättigande, medan det bör ankomma på trossamfunden att själva utforma de närmare principerna för fördelningen (prop. 1988/89:100, Bil. 15, s. 158). Andra skäl för denna ordning är att den skapar legitimitet för stödet bland trossamfunden samt ett förtroende för att stödet fördelas korrekt. Ordningen ger vidare möjligheter till dialog och samarbete mellan trossamfunden samt utgör en kanal för staten till trossamfunden. Det inflytande ordningen innebär för trossamfunden kan även bidra till ett ökat intresse bland dem av att vara delaktiga i diskussioner om trossamfundsfrågor (SOU 1997:45 s. 67; Ds 1999:12 s. 55 och Statskontoret 2015, s. 9 och 50 f.).

SST bildades som ovan framkommit för att fördela statsbidraget. I dag lägger myndigheten ungefär en fjärdedel av sitt förvaltningsanslag på denna uppgift (Statskontoret a.a., s. 47). Vid sidan av uppdraget att fördela statsbidrag har SST utvecklats till en expertmyndighet i trossamfundsfrågor med allt bredare verksamhet t.ex. genom flera regeringsuppdrag samt en efterfrågan av myndighetens kompetens från flera olika aktörer. Den organisationsförändring som skedde 2017 hade också just till syfte att förtydliga myndighetens roll som expertmyndighet, liksom att stärka myndighetens styrning (prop. 2016/17:1, utgiftsområde 17, s. 39).

Av myndighetens instruktion framgår att SST, utöver att pröva frågor om statsbidrag och föra en fortlöpande dialog med bidragsberättigade trossamfund om förutsättningarna för stödet, även ska främja en dialog mellan staten och trossamfunden, bidra med kun-

skap om trossamfundsfrågor, ha kontakt med och samverka med andra myndigheter och organisationer i frågor som rör trossamfund och handlägga frågor om trossamfundens roll i krisberedskapssamordning (1 § förordningen med instruktion för Myndigheten för stöd till trossamfund).

14.4.3 Kort om Kammarkollegiet

Kammarkollegiet är en enrådighetsmyndighet som bl.a. har till uppgift att tillhandahålla service inom det statliga området, främst avseende ekonomi, juridik, kapitalförvaltning, riskhantering och administration. Myndigheten har drygt 30 uppdrag från regeringen av varierande slag. Kammarkollegiet ansvarar bl.a. för att hantera och betala ut bidrag som regeringen eller Regeringskansliet beslutar om samt följa upp villkor för sådana bidrag (5 § 6 förordningen [2007:824] med instruktion för Kammarkollegiet). Myndigheten tillhandahåller vidare ekonomiska, juridiska och administrativa tjänster samt fordringsbevakning (7 § första stycket 1 och 2 förordningen med instruktion för Kammarkollegiet). Ett annat uppdrag som Kammarkollegiet har är att besluta om återbetalningsskyldighet avseende stöd som betalats ut ur Allmänna arvsfonden (13 § lagen [1994:243] om Allmänna arvsfonden).

Kammarkollegiet har flera uppgifter som rör trossamfunden. Myndigheten avgör frågor om registrering av trossamfund samt ansvarar för trossamfundsregistret (2 § förordningen [1999:731] om registrering av trossamfund). Ärenden om registrering av trossamfund innefattar bl.a. en prövning av huruvida den aktuella organisationen uppfyller lagens krav för att vara ett trossamfund. Vidare prövar Kammarkollegiet frågor om tillstånd för trossamfund att förrätta vigsel och förordnande av vigselförrättare, samt utövar tillsyn av sådana trossamfund och vigselförrättare vilket kan mynna ut i återkallelse av tillståndet eller förordnandet (1–3 §§ lagen [1993:305] om rätt att förrätta vigsel inom trossamfund). När Svenska kyrkan är huvudman för begravningsverksamheten meddelar Kammarkollegiet föreskrifter om den avgiftssats enligt vilken begravningsavgift ska betalas (9 kap. 4 § första stycket begravningslagen [1990:1144] och 2 § förordningen [1999:729] om begravningsavgift).

14.5 Utredningens förslag avseende vilken myndighet som ska pröva ärenden som rör stödberättigande

Utredningens förslag: Ärenden som rör stödberättigande ska prövas av Myndigheten för stöd till trossamfund. Inom myndigheten införs ett särskilt beslutsorgan som benämns *Rådet för beslut om stödberättigande* som ska pröva dessa ärenden.

Utredningen kan se att det finns såväl fördelar som nackdelar med att låta SST respektive Kammarkollegiet pröva ärenden som rör stödberättigande. Vid en sammantagen bedömning har dock utredningen kommit fram till att övervägande skäl talar för att ärenden som rör stödberättigande bör prövas av SST. Enligt utredningens mening förutsätter dock detta att det inom SST införs ett särskilt beslutsorgan för att pröva dessa ärenden. Nedan redogörs för de skäl som ligger till grund för utredningens förslag.

14.5.1 Omständigheter som talar för att Kammarkollegiet bör pröva ärenden som rör stödberättigande

Det finns flera omständigheter som talar för att Kammarkollegiet bör pröva ärenden som rör stödberättigande. Myndigheten handlägger i dag flera ärenden som rör trossamfund. Ur effektivitetssynpunkt finns det ett värde i att samla trossamfundsfrågor vid en myndighet. Det underlättar även för trossamfunden samt andra aktörer att endast en myndighet besvarar trossamfundsfrågor. En samordning av sådana frågor skulle kunna ske hos Kammarkollegiet.

Utöver Kammarkollegiets erfarenheter av trossamfundsfrågor finns inom myndigheten juridisk kompetens och erfarenhet av statsbidrags- och återkravsfrågor. Sådan kompetens och erfarenhet kommer framöver ha stor betydelse vid handläggning av ärenden som rör stödberättigande, inte minst med tanke på utredningens förslag om tydligare rättslig reglering avseende villkoren för stödberättigande samt införandet av återkravsbestämmelser. Kammarkollegiet är vidare en förhållandevis stor myndighet och därigenom mindre sårbar och personalberoende.

Det finns således flera omständigheter som talar för att Kammarkollegiet bör pröva ärenden som rör stödberättigande. Dessa

omständigheter skulle även kunna tala för att Kammarkollegiet dessutom bör pröva ärenden om fördelning av statsbidrag till trossamfund samt ta över SST:s uppdrag som expertmyndighet. Utredningen anser dock att SST även framöver bör pröva dessa ärenden samt vara expertmyndighet i trossamfundsfrågor.

Genom att SST fördelar statsbidraget ges myndigheten förutsättningar att föra en dialog med trossamfunden. Uppdraget har inneburit att SST kunnat bygga upp ett förtroende och en närhet till trossamfunden, vilket gör det möjligt för myndigheten att agera som expertmyndighet i trossamfundsfrågor. Såsom Statskontoret anför i sin rapport har SST, genom sin relation till trossamfunden, en specifik kompetens som sannolikt är svår att ersätta (Statskontoret a.a., s. 51). Om Kammarkollegiet tar över SST:s uppdrag kan denna närhet till och kunskap om trossamfunden som SST byggt upp kunna gå förlorad. Mot denna bakgrund anser utredningen att det fortfarande finns starka skäl för att statsbidrag till trossamfund ska fördelas av SST och att SST ska ha kvar sitt uppdrag som expertmyndighet.

Om Kammarkollegiet ansvarar för ärenden som rör stödberättigande och SST för ärenden om fördelning av statsbidrag kommer två olika myndigheter att pröva ärenden som rör statens stöd till trossamfund. En sådan uppdelning skulle inte innebära någon större förändring jämfört med den ordning som gäller i dag, bortsett från att Kammarkollegiet tar över ansvaret för ärenden om stödberättigande från regeringen. Uppdelningen skulle till och med kunna ha vissa fördelar.

Resultatet och framgången av SST:s verksamhet beror i hög grad på hur effektivt myndigheten lyckas samverka med trossamfunden (jfr Statskontoret a.a., s. 53). Om SST enbart fördelar statsbidrag har myndigheten goda förutsättningar att arbeta nära trossamfunden och lyfta fram deras intressen. Detta nära samarbete skulle kunna påverkas negativt om SST även ska fatta beslut i ärenden som rör stödberättigande, vilket bl.a. innefattar känsliga beslut om återkallelse av stödberättigande och återkrav av statsbidrag på grund av att demokratikriteriet inte är uppfyllt. Om SST:s nära relation till trossamfunden skadas kan detta få negativa följder för SST:s uppdrag som expertmyndighet. Detta kan undvikas om Kammarkollegiet prövar ärenden som rör stödberättigande.

Det finns vidare en risk för att SST:s nära relation till främst de statsbidragsberättigade trossamfunden, såväl historiskt som genom det särskilda beslutsorganet, kan påverka förtroendet för myndighetens oberoende och objektivitet hos t.ex. icke bidragsberättigade trossamfund. Med Kammarkollegiet som beslutsfattare i ärenden som rör stödberättigande ges goda förutsättningar för att besluten uppfattas som objektiva och oberoende.

14.5.2 Övervägande skäl talar för att Myndigheten för stöd till trossamfund bör pröva ärenden som rör stödberättigande

Som ovan framkommit finns flera omständigheter som talar för att Kammarkollegiet bör pröva ärenden som rör stödberättigande. Det finns dock även flera nackdelar med en sådan ordning. En sådan uppdelning riskerar att skapa en svåröverskådlig, komplex och ineffektiv förvaltning. Utredningen anser att det finns ett stort värde i att ärenden som rör statens stöd till trossamfund samlas vid en myndighet.

Till att börja med underlättar det för trossamfunden att endast behöva ha en myndighetskontakt vad gäller stödfrågor. För att pröva ärenden som rör stödberättigande krävs vidare stor insyn i och kunskap om trossamfundens förhållanden, särskilt med tanke på att sådana ageranden som kan ligga till grund för vägrat eller återkallat stödberättigande ofta sker i det dolda. SST har genom sitt långa och fortlöpande arbete med trossamfunden en djupgående insyn i och kunskap om deras förhållanden. Sådan insyn och kunskap saknar Kammarkollegiet i dag och torde även ha svårt att få utan ett långt och nära samarbete med trossamfunden. Detta innebär att om Kammarkollegiet ska pröva ärenden som rör stödberättigande måste myndigheten troligen i stor omfattning behöva förlita sig på SST:s uppgifter och bedömningar och, i likhet med vad regeringen behöver i dag, inhämta yttrande från SST vid sitt beslutsfattande. En sådan ordning är inte resurseffektiv. Det innebär även en risk för att de två myndigheterna gör olika bedömningar avseende ett visst förhållande.

Till detta kommer att utredningen, såsom framgår av kapitel 10, föreslår att ett mål för statens stöd till trossamfund ska vara att det ska bidra till att upprätthålla och stärka de grundläggande värder-

ingar som samhället vilar på. För att förverkliga detta mål krävs bl.a. att demokratikriteriet får genomslag och att trossamfunden aktivt arbetar med demokratifrågor. Enligt utredningens bedömning har SST genom sin kompetens, vilken bl.a. innefattar utbildningsinsatser för trossamfunden vad gäller demokratifrågor, samt löpande insyn i trossamfundens verksamheter bäst möjlighet att driva en sådan utveckling. Ett ansvar för ärenden som rör stödberättigande kan vara ytterligare ett verktyg för SST i det demokratifrämjande arbetet.

Det är vidare rimligt att den myndighet som fördelar statsbidraget också ansvarar för återkrav med anledning av att villkoren för stödberättigande inte är uppfyllda. Det är SST, som fördelade myndighet, som vet vilka bidrag som betalats ut. SST bör dessutom även framöver kunna besluta att beviljat bidrag ska betalas tillbaka om det beviljats på felaktiga uppgifter, inte används för det ändamål det beviljats för eller om redovisningshandlingar m.m. inte lämnas in (se 20 § förordningen om statsbidrag till trossamfund). Det är inte lämpligt att en annan myndighet samtidigt kan besluta om återkrav av samma bidrag med anledning av att villkoren för stödberättigande inte är uppfyllda. Ärenden om fördelning och återkrav av statsbidrag bör således hållas samman till en och samma myndighet.

Även om det ovan anförda utgör tungt vägande skäl för att samtliga ärenden som rör statens stöd till trossamfund bör prövas av SST finns det även vissa invändningar mot en sådan ordning. För det första är SST en mycket liten och därigenom sårbar och personalberoende myndighet som kan ha svårt att t.ex. ha egen juridisk kompetens.

Som ovan framkommit har SST vidare en nära koppling till trossamfunden, vilket kan påverka förtroendet för myndighetens oberoende och objektivitet. När SST var en nämndmyndighet med ledamöter som representerade de statsbidragsberättigade trossamfunden hade det inte varit förenligt med Europakonventionen att låta SST pröva ärenden som rör stödberättigande (se t.ex. Europadomstolens dom Metropolitan Church of Bessarabia m.fl. mot Moldavien, dom den 13 december 2001, punkt 123, där en stat ansetts misslyckats vara neutral och opartisk när en registrering av ett trossamfund gjorts beroende av ett redan erkänt samfunds inställning).

Omvandlingen av SST till en enrådighetsmyndighet ger bättre förutsättningar för ett neutralt och opartiskt beslutsfattande och Statskontoret har t.ex. anfört att det kommer att leda till högre rätts-säkerhet att enrådighetsmyndigheten och inte nämndmyndigheten yttrar sig till regeringen i ärenden om stödberättigande (Statskontoret a.a., s. 27 och 55). Likväl kan SST:s nära koppling till de bidragsberättigade trossamfunden fortfarande innebära att det kan ifrågasättas av icke stödberättigade trossamfund om myndigheten har kapacitet att fatta helt objektiva och opartiska beslut.

Trots ovanstående invändningar är utredningens sammantagna bedömning att SST bör pröva samtliga ärenden som rör statens stöd till trossamfund, dvs. såväl ärenden om stödberättigande som ärenden om fördelning av statsbidrag. Utredningen anser att alternativen, att samla samtliga ärenden hos Kammarkollegiet eller att dela upp ärendena på två myndigheter, skulle vara mindre fördelaktiga för såväl staten som trossamfunden. Mot bakgrund av de ovan anförda invändningarna mot SST som beslutsfattare anser utredningen dock att det är nödvändigt att förändra SST:s organisation om myndigheten ska kunna pröva ärenden som rör stödberättigande. Detta beskrivs i följande avsnitt.

14.5.3 Ärenden som rör stödberättigande bör prövas kollektivt inom Myndigheten för stöd till trossamfund

Beslut om att vägra eller återkalla stödberättigande samt återkrav av statsbidrag kan vara mycket känsliga samt i vissa fall även komplexa beslut att fatta, i synnerhet om det sker med anledning av att demokratikriteriet inte anses vara uppfyllt. Som framgår av kapitel 12 kan sådana beslut vidare innebära en inskränkning av religionsfriheten och få stora såväl ekonomiska som andra konsekvenser för det aktuella trossamfundet och i förlängningen även dess betjänade. Det är dock mycket viktigt att lagstiftningen inklusive demokratikriteriet får genomslag, vilket kräver en extra stark beslutsfattare i ärenden som rör stödberättigande.

Mot denna bakgrund anser utredningen att det inte är lämpligt att endast myndighetschefen vid SST ska bära ansvaret för att fatta beslut i ärenden som rör stödberättigande, utan beslutsfattandet bör vara kollektivt. Statskontoret har även ansett att MUCF:s beslutsfattande bör förstärkas vid prövningen av demokrativillkor

genom att ett råd kopplas till myndighetsledningen, eller att en särskild nämnd inrättas för bidragsprövningen (Statskontoret 2017, s. 9, 84 och 89).

Ett kollektivt beslutsfattande kan öka legitimiteten för stödet som sådant samt förtroendet för att SST fattar oberoende och opartiska beslut, utan påverkan från varken regeringen eller trossamfunden. Detta ger även en signal om att beslut inom religionsfrihetens område har en särskild vikt. Genom ett kollektivt beslutsfattande kan vidare SST:s kompetens breddas med ledamöter med t.ex. kunskaper inom juridik och erfarenheter av återkravsfrågor eller vetenskaplig expertis. Ett kollektivt beslutsfattande gör dessutom beslutsfattandet mindre sårbart, särskilt i en så liten myndighet som SST.

Utredningens sammantagna bedömning är således att ett kollektivt beslutsfattande inom SST kan överbrygga de invändningar som finns mot att SST prövar ärenden som rör stödberättigande. Frågan uppkommer då hur ett sådant kollektivt beslutsfattande inom SST ska var organiserat.

14.5.4 Ett särskilt beslutsorgan införs inom Myndigheten för stöd till trossamfund som prövar ärenden som rör stödberättigande

En myndighet ska vara organiserad på det sätt som bäst gagnar dess verksamhet (prop. 2009/10:175 s. 109). I myndighetsförordningen (2007:515) finns tre ledningsformer för förvaltningsmyndigheter under regeringen reglerade: enrådighetsmyndighet, styrelsemyndighet och nämndmyndighet.

Som ovan nämnts omvandlades SST 2017 från att vara en nämndmyndighet till en enrådighetsmyndighet med ett särskilt beslutsorgan som beslutar om fördelning av statsbidrag. Omvandlingen motiverades av regeringens önskan att stärka styrningen av myndigheten och förtydliga myndighetens roll som expertmyndighet, men även en önskan att låta trossamfunden delta i beslutsfattandet kring det statliga stödet (prop. 2016/17:1, utgiftsområde 17, s. 39 och Statskontoret a.a., s. 51). Vid tidpunkten för denna omvandling förutsågs inte att SST framöver skulle kunna komma att pröva ärenden som rör stödberättigande. Val av ledningsform och organisation anpassades således inte efter ett sådant uppdrag.

Utredningen har ovan kommit fram till att SST bör pröva ärenden som rör stödberättigande, men att sådana ärenden bör prövas kollektivt. Ett kollektivt beslutsfattande kan organiseras på olika sätt. Utredningen har övervägt om SST i stället borde organiseras som en styrelsemyndighet på samma sätt som Statens kulturråd som också fördelar statsbidrag. I Statskontorets rapport om myndigheternas ledningsformer beskrivs när det kan vara lämpligt att en förvaltningsmyndighet organiseras som en styrelsemyndighet. Av rapporten framgår bl.a. att detta är att föredra om det på grund av verksamhetens art anses mindre lämpligt att en person är ansvarig för myndighetens beslut, t.ex. om myndigheten fattar obekväma beslut eller beslut som kan få stora konsekvenser för medborgare eller företag. En styrelse kan enligt rapporten tillföra både en breddad kompetens, vilket borgar för bättre beslut, och en ökad legitimitet gentemot tillsynsobjekten eller för t.ex. bidragsbeslut. Att inrätta en styrelse kan också vara ett sätt att markera myndighetens självbestämmande gentemot regeringen och de som berörs av besluten (Statskontoret 2014, s. 64 f.).

De skäl för styrelsemyndighet som framgår av Statskontorets rapport skulle kunna tala för att sådan ledning skulle vara lämplig för även SST om myndigheten ska pröva ärenden som rör stödberättigande. Det har emellertid inte framkommit något som tyder på att SST:s ledning som sådan behöver förstärkas, vilket är det huvudsakliga skälet för att inrätta en styrelsemyndighet (Statskontoret a.a., s. 62).

Av Statskontorets rapport framgår även att om det endast rör sig om väl avgränsade frågor som kräver ett kollektivt beslutsfattande och särskild kompetens kan det vara lämpligt att i stället inrätta ett särskilt beslutsorgan vid en befintlig myndighet. Ett sådant beslutsorgan har ett självständigt ansvar för de beslut som fattas inom organet. Det är vanligt förekommande att särskilda beslutsorgan handlägger frågor om statligt stöd. Ett sådant exempel är Presstödsnämnden som 2015 blev ett särskilt beslutsorgan inom Myndigheten för press, radio och tv. Ett särskilt beslutsorgan möjliggör således ett avgränsat beslutsfattande för en specifik del av en myndighets verksamhet. Det finns inget hinder för att beslutsorganets verksamhet omfattar en stor eller central del av myndighetens kompetensområde. Det förekommer t.ex. att ett eller flera beslutsorgan ansvarar för myndighetens huvuduppdrag. Om myndighets-

chefen ingår i beslutsorganet blir ledningsformen mer lik en styrelsemyndighet än en enrådighetsmyndighet. Själva myndigheten och dess ledning blir då en administrativ överbyggnad åt beslutsorganen (Statskontoret a.a., s. 44 ff.).

SST har nyligen omvandlats till en enrådighetsmyndighet, främst mot bakgrund av myndighetens uppdrag som expertmyndighet. De omständigheter som talade för denna ledningsform är såvitt gäller uppdraget som expertmyndighet enligt utredningens mening fortfarande aktuella (se Statskontoret 2015, s. 7 ff.; se även Statskontoret 2014, s. 57 ff.). Ärenden som rör stödberättigande och som enligt utredningens uppfattning bör prövas kollektivt kommer att utgöra en specifik och väl avgränsad del av SST:s verksamhet. Mot denna bakgrund anser utredningen att myndigheten bör få ett särskilt beslutsorgan som prövar samtliga ärenden som rör stödberättigande.

14.5.5 Närmare om det särskilda beslutsorganet

Om ytterligare ett beslutsorgan inrättas inom SST så kommer myndigheten därmed ha två särskilda beslutsorgan, ett för ärenden som rör stödberättigande och ett för ärenden om fördelning av statsbidrag. Det nuvarande beslutsorganet benämns, som ovan anförts, Rådet för beslut om statsbidrag till trossamfund. Utredningen anser att det nyinrättade beslutsorganet bör benämnas Rådet för beslut om stödberättigande.

Särskilda beslutsorgan regleras inte i myndighetsförordningen, utan beslutas av regeringen och regleras i myndighetens instruktion. I instruktionen bör, utöver vilka uppgifter organet ska ha och i vilka frågor det ska fatta beslut, även anges hur många ledamöter organet ska ha, hur dessa ska utses och vem som ska vara ordförande. Vidare bör anges att beslutsorganet har ett självständigt ansvar för de beslut som fattas inom organet och att organet är ansvarigt för verksamheten inför myndighetens ledning. Att myndighetens ledning har ansvar för att det särskilda organet tilldelas resurser för sin verksamhet samt för att verksamheten bedrivs författningensenligt och effektivt och redovisas på ett tillförlitligt sätt bör också anges (jfr SOU 2004:23 s. 156 ff.).

Utredningen anser att ledamöterna och ersättarna i Rådet för beslut om stödberättigande ska utses av regeringen, men till skill-

nad från Rådet för beslut om statsbidrag till trossamfund inte efter nominering av representanter för de stödberättigade trossamfundet. I stället ska som ledamöter och ersättare utses personer med expertkunskap inom t.ex. juridik eller om återkravsfrågor som tillsammans med myndighetschefen, som också ska ingå i rådet, kan berika beslutsfattandet. Utredningen anser att det för att bereda rådets kompetens bör vara tillräckligt att rådet består av en ordförande, en vice ordförande och högst tre andra ledamöter samt tre ersättare, dvs. rådet bör ha samma antal ledamöter och ersättare som Rådet för beslut om statsbidrag till trossamfund.

Myndighetschefen eller den myndighetschefen utser ska vara föredragande i rådet. Ordföranden eller vice ordföranden bör på egen hand kunna ge ett stödberättigat trossamfund, som inte bedöms uppfylla villkoren för det, tillfälle att inom viss tid avhjälpa bristen samt besluta att organisationsbidrag under denna tid inte ska betalas ut (se avsnitt 13.4.3). Ordföranden eller vice ordföranden bör även få besluta att organisationsbidrag inte ska betalas ut i avvaktan på rådets beslut i fråga om återkallelse av stödberättigande om det finns anledning att anta att stödberättigandet kommer att återkallas.

14.6 Överklagande av beslut som rör stödberättigande

Utredningens förslag: Beslut som rör stödberättigande får överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

Av artikel 6.1 i Europakonventionen framgår att var och en ska ha rätt till domstolsprövning av sina civila rättigheter och skyldigheter. Förfaranden som gäller någons civila rättigheter eller skyldigheter ska således alltid kunna prövas av domstol. I avgörandet HFD 2011 ref. 10 fann Högsta förvaltningsdomstolen att regeringens beslut om stödberättigande innefattar en prövning av en civil rättighet i den mening som avses i Europakonventionen. Beslutet kunde därmed bli föremål för rättsprövning i Högsta förvaltningsdomstolen enligt lagen (2006:304) om rättsprövning av vissa regeringsbeslut.

Utredningens förslag om tydligare villkor för stödberättigande förändrar inte det faktum att beslut om stödberättigande innebär en prövning av en civil rättighet. Rätten till stöd kommer även framöver vara reglerad i lag och prövas efter tydligt fastställda kriterier (jfr även HFD 2016 ref. 49). En rätt till domstolsprövning föreligger därmed för beslut om stödberättigande. Beslut om återkallelse av stödberättigande samt återkrav av statsbidrag med anledning av att villkoren för stödberättigande inte är uppfyllda, får vidare ses som en ändring av det beslut varigenom rättigheten ges och bör därmed också kunna prövas av domstol.

Utredningens ovan angivna förslag innebär att ärenden som rör stödberättigande inte längre ska prövas av regeringen utan delegeras till myndighetsnivå. Beslut som rör stödberättigande kommer därmed utgöra förvaltningsbeslut som kan överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Beslut om återkrav kan även prövas av allmän domstol (jfr NJA 2013 s. 413). Sådana beslut brukar dock få överklagas enligt samma regler som gäller för överklagande av andra beslut om förmånen (jfr SOU 2009:6 s. 297). Inte sällan torde även beslut om återkallelse och återkrav komma att meddelas tillsammans och grundas på samma omständigheter.

Mot bakgrund av det ovan anförda föreslår utredningen att beslut som rör stödberättigande, dvs. vägrat stödberättigande, återkallelse av stödberättigande samt återkrav av statsbidrag med anledning av att villkoren för stödberättigande inte är uppfyllda, ska få överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Prövningstillstånd ska krävas vid överklagande till kammarrätten.

15 En ny lag om stöd till trossamfund

15.1 Utredningsuppdraget

Enligt utredningens kommittédirektiv ska utredningen föreslå nödvändiga författningsändringar. Utredningen har i kapitel 10–14 lagt fram förslag som, om de antas, föranleder ändringar i flera olika författningar. Förslagen innebär bl.a. ändringar i lagen (1998:1593) om trossamfund, lagen (1999:932) om stöd till trossamfund och lagen (1999:291) om avgift till registrerat trossamfund. I samband med dessa ändringsförslag anser utredningen att det är lämpligt att även göra en mer redaktionell översyn av lagstiftningen. Sådan översyn görs i detta kapitel.

Kapitlet börjar med en beskrivning av bakgrunden till varför statens stöd till trossamfund i dag är reglerad i flera olika lagar (avsnitt 15.2). Därefter lämnar utredningen förslag avseende en ny lag om stöd till trossamfund (avsnitt 15.3). Slutligen tar utredningen upp följdändringar med anledning av utredningens förslag (15.4).

15.2 Närmare om bakgrunden till nuvarande lagstiftning

Principbeslutet om ändrade relationer mellan staten och Svenska kyrkan, som riksdagen fattade 1995, ledde till att det tillsattes fyra utredningar samt gavs två särskilda utredningsuppdrag för att utreda och lägga fram förslag i olika delfrågor (Dir. 1995:162). Dessa delfrågor var:

- konstitutionella och andra rättsliga frågor, utreddes av Utredningen om trossamfundens rättsliga reglering
- formerna för statlig uppbörd av kyrkoavgift m.m., särskilt uppdrag till dåvarande Riksskatteverket
- begravningsverksamheten, utreddes av Begravningsverksamhetskommittén
- den kyrkliga egendomen vid en relationsändring, särskilt uppdrag till Kammarkollegiet
- vården av kulturhistoriskt värdefull kyrklig egendom och kyrkoarkiven, utreddes av Kommittén angående det kyrkliga kulturarvet
- personalfrågorna vid en ändring av relationerna och om statligt stöd till trossamfund, utreddes av Utredningen om kyrkans personal och om samfundsstöd.

Dessa utredningar mynnade ut i sju betänkanden (SOU 1997:41–47). Utredningen om trossamfundens rättsliga reglering lämnade betänkandet *Rättslig reglering* (SOU 1997:41) vars förslag mynnade ut i bl.a. lagen om trossamfund. Riksskatteverket lämnade betänkandet *Statlig medverkan vid avgiftsbetalning* (SOU 1997:46) vars förslag sedermera kom till uttryck främst i lagen om avgift till registrerat trossamfund. Stödet till andra trossamfund än Svenska kyrkan, som utreddes av Utredningen om kyrkans personal och om samfundsstöd, behandlades i betänkandet *Stöd, skatter och finansiering* (SOU 1997:45). Efter remisskritik kom detta betänkande att omarbetas genom promemorian *Statens stöd till andra trossamfund än Svenska kyrkan* (Ds 1999:129). Detta utredningsarbete mynnade främst ut i lagen om stöd till trossamfund.

Som framgår av kapitel 3 reglerades det statliga bidraget före stat-kyrkareformen i förordningen (1989:271) om statsbidrag till andra trossamfund än Svenska kyrkan. I förarbetena anfördes följande skäl för att föra över regleringen av stödet till lag (prop. 1998/99:124 s. 63 f.).

Med regeringens förslag kan statens stöd till trossamfund ges i två skilda former: dels som statsbidrag, dels som avgiftshjälp. De regleringar som styr respektive stödform bör vara så likformiga som möjligt. När det gäller avgiftshjälp kommer föreskrifterna främst att finnas i lagen om trossamfund och i lagen (1999:000) om avgift till registrerat

trossamfund. Detta talar för att även de föreskrifter som skall gälla för statsbidrag bör finnas i lag. Om de grundläggande principer enligt vilka frågan om statsbidrag skall prövas anges i lag, ökar förutsägbarheten i systemet. Likaså medför det att samfunden blir behandlade på ett likformigt sätt. Det ligger också ett egenvärde i att principerna för det statliga stödet på detta område, där det råder ett särskilt grundlagsskydd, är angivna i lag. En särskild lag med föreskrifter om stöd till trossamfund bör därför stiftas.

Grundläggande reglering av den statliga avgiftshjälpen för andra trossamfund än Svenska kyrkan infördes till en början i 2 § lagen om avgift till registrerat trossamfund. Denna bestämmelse flyttades sedermera över till 16 § andra stycket lagen om trossamfund med följande motivering (a. prop. s. 71).

Enligt regeringens uppfattning bör trossamfunden behandlas så likvärdigt som möjligt. Detta gäller givetvis också i fråga om avgiftshjälp. För Svenska kyrkans del finns den grundläggande bestämmelsen om avgiftshjälp i lagen om trossamfund, vars föreskrifter ändras på samma sätt som riksdagsordningens huvudbestämmelser. Även för övriga trossamfund bör därför de grundläggande bestämmelserna om avgiftshjälp finnas i den lagen. Särskilt gäller detta med hänsyn till det starkare skydd som den särskilda lagstiftningsformen medför. I lagen om trossamfund bör det således införas bestämmelser om vem som beslutar om avgiftshjälp och om förutsättningarna för hjälpen. Detta innebär bl.a. att bestämmelserna i 2 § i lagen om avgift till registrerat trossamfund bör flyttas över till lagen om trossamfund.

15.3 En ny lag om stöd till trossamfund

Utredningens förslag: En ny lag om stöd till trossamfund ska införas. Lagen ska reglera såväl det statliga bidraget som den statliga avgiftshjälpen till andra trossamfund än Svenska kyrkan.

Som framkommit ovan var stat-kyrkareformen mycket omfattande och krävde flera olika utredningar. Utredningsarbetet styrdes av olika sakfrågor som senare mynnade ut i flera olika lagar. Statens stöd till andra trossamfund än Svenska kyrkan kom att regleras i tre olika lagar: lagen om trossamfund, lagen om stöd till trossamfund och lagen om avgift till registrerat trossamfund. Enligt utredningens mening finns det mycket som talar för att aktuell lagstiftning skulle

ha sett annorlunda ut om endast statens stöd till andra trossamfund än Svenska kyrkan hade varit föremål för utredning.

Uppdelningen av stödlagstiftningen i flera olika lagar gör den svåröverskådlig. Särskilt är lagstiftningen svår att överblicka vad gäller den statliga avgiftshjälpen. Målsättningen för detta stöd finns i 2 § lagen om stöd till trossamfund, förutsättningarna för stödet i 16 § andra och tredje stycket lagen om trossamfund och, slutligen, så finns förfarandebestämmelser avseende stödet i lagen om avgift till registrerat trossamfund.

Utredningen kan visserligen se att det finns skäl som talar för nuvarande reglering av den statliga avgiftshjälpen. Det främsta skälet för att reglera den statliga avgiftshjälpen i lagen om trossamfund är, som framgår av ovan återgivna förarbeten, att Svenska kyrkan och andra trossamfund ska behandlas så likvärdigt som möjligt. Förutsättningarna för avgiftshjälp är dock olika för Svenska kyrkan och andra trossamfund. Av 16 § första stycket lagen om trossamfund framgår att Svenska kyrkan *har rätt till* statlig avgiftshjälp, dvs. Svenska kyrkan behöver inte, till skillnad från övriga trossamfund, uppfylla några särskilda villkor för att få detta stöd. Samtidigt ställs vissa andra generella krav endast på Svenska kyrkan i lagen (1998:1591) om Svenska kyrkan. Utöver att avgiftshjälpen för Svenska kyrkan och andra trossamfund regleras i samma lag är regleringen således i övrigt mycket olika.

Av 1 § lagen om stöd till trossamfund framgår att lagen innehåller bestämmelser om statens stöd till trossamfunden i form av statsbidrag och statlig avgiftshjälp. Det är dock endast målsättningsbestämmelsen i 2 § som är tillämplig på de båda stödformerna. I övrigt reglerar lagen endast statsbidraget. Utredningens förslag, som framgår av kapitel 10–14, innebär att regleringen av de båda stödformerna utformas lika. Målsättningen och villkoren för stödberättigande föreslås således vara de samma. Även förutsättningarna för återkallelse av sådana stödberättigande föreslås vara de samma. Vidare föreslås att samma beslutsfattare ska pröva ärenden som rör stödberättigande för statsbidraget och för avgiftshjälpen. Mot denna bakgrund, men kanske främst med hänsyn till värdet av att samla regleringen vad gäller statens stöd till andra trossamfund än Svenska kyrkan i en och samma lag, anser utredningen att även avgiftshjälpen ska regleras i lagen om stöd till trossamfund.

Att flytta regleringen av den statliga avgiftshjälpen till lagen om stöd till trossamfund innebär dock att det särskilda grundlagsskyddet som finns i dag, genom att stödet regleras i lagen om trossamfund, upphör (mer om detta skydd i avsnitt 4.2). Avgiftshjälpen kommer dock även framöver ha ett förhållandevis starkt skydd genom att stödet regleras i lag, och som bekant kan lag endast meddelas av riksdagen. Detta kan jämföras med stöd till andra civilsamhällsorganisationer som endast brukar regleras i förordningar, vilka regeringen kan meddela på egen hand. Till detta kommer att det inte finns något som motiverar att avgiftshjälpen ska ges ett starkare skydd än statsbidraget, utan de båda stödformerna bör utformas lika. Mot denna bakgrund anser utredningen att fördelarna med att samla statens stöd till andra trossamfund än Svenska kyrkan i en och samma lag överväger den nackdel det innebär att avgiftshjälpen inte längre har det särskilda grundlagsskyddet.

Utredningen har övervägt om även lagen om avgift till registrerat trossamfund bör arbetas in i lagen om stöd till trossamfund. Denna lag reglerar dock endast förfarandet vid avgiftshjälpen och således inte förutsättningarna för stödet som sådant. Dessutom reglerar lagen om avgift till registrerat trossamfund även förfarandet vid Svenska kyrkans avgiftshjälp. Lagens bestämmelser skulle därmed inte lämpa sig i en lag som i övrigt endast reglerar stöd till andra trossamfund än Svenska kyrkan. Utredningen anser därför att lagen om avgift till registrerat trossamfund bör vara kvar i huvudsak oförändrad form.

Genom utredningens förslag att reglera förutsättningarna för avgiftshjälpen i lagen om stöd till trossamfund, men även genom förslagen om ny målsättning för stödet, nya villkor för stödberättigande samt nya bestämmelser om återkallelse och överklagande, kommer ändringar som är omfattande till såväl antal som innebörd att behöva göras i lagen om stöd till trossamfund. Med hänsyn till detta anser utredningen att en ny lag om stöd till trossamfund bör införas, i stället för att ändringar görs i den nuvarande lagen. Utredningen föreslår således en ny grundförfattning.

Av den nya lagen bör uttryckligen framgå att den innehåller bestämmelser om statens stöd till andra trossamfund än Svenska kyrkan. I dag framgår det endast indirekt genom förarbetena att Svenska kyrkan inte har rätt till statsbidrag (prop. 1998/99:124 s. 58 ff.).

15.4 Följdändringar med anledning av utredningens förslag

Utredningens förslag: Regleringen av den statliga avgiftshjälpen till Svenska kyrkan ska flyttas från lagen om trossamfund till lagen om Svenska kyrkan.

Lagen om trossamfund innehåller allmänna bestämmelser som tidigare bl.a. fanns i religionsfrihetslagen (1951:680), samt bestämmelser avseende associationsformen registrerat trossamfund. Dessa generella bestämmelser rör trossamfundens rättsliga förhållanden och riktar sig till såväl Svenska kyrkan som övriga trossamfund.

Ovan har utredningen föreslagit att reglering avseende avgiftshjälpen för andra trossamfund än Svenska kyrkan ska flyttas till lagen om stöd till trossamfund. Utredningen anser som en följdändring av detta förslag att reglering avseende avgiftshjälpen för Svenska kyrkan ska flyttas till i lagen om Svenska kyrkan. På så sätt renodlas lagen om trossamfund till att endast innehålla generella bestämmelser om trossamfundens rättsliga förhållanden, medan bestämmelsen om avgiftshjälp som endast rör Svenska kyrkan flyttas över till lagen om Svenska kyrkan.

Att flytta bestämmelsen om den statliga avgiftshjälpen till lagen om Svenska kyrkan innebär ingen förändring i sak för Svenska kyrkan. Även lagen om Svenska kyrkan omfattas av det särskilda grundlagsskyddet (se avsnitt 4.2).

16 Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

16.1 Ikraftträdande

Utredningens förslag: En ny lag om stöd till trossamfund ska träda i kraft den 1 januari 2020. Detsamma gäller för övriga föreslagna författningsändringar.

Utredningens förslag innebär flera författningsändringar som bl.a. berör trossamfunden, samverkande församlingar eller trossamfund (samverkansorgan), anordnare av teologisk utbildning och Myndigheten för stöd till trossamfund (SST). Berörda aktörer kan behöva tid på sig för att förbereda sig på samt anpassa sig till de nya bestämmelserna. Ikraftträdandet bör därför inte sättas alltför nära i tid.

Utredningens förslag rör främst lagen (1999:932) om stöd till trossamfund. Förslagen innebär dock även ändringar av lagen (1998:1591) om Svenska kyrkan, lagen (1998:1593) om trossamfund och lagen (1999:291) om avgift till registrerat trossamfund. Som framgår av kapitel 4 får lagen om Svenska kyrkan och lagen om trossamfund endast ändras med minst tre fjärdedels majoritet eller två på varandra fattade beslut med riksdagsval emellan. Föreslagna ändringar av dessa lagar är dock i huvudsak av redaktionell karaktär och bör kunna antas med kvalificerad majoritet utan mellanliggande riksdagsval.

Mot bakgrund av det ovan anförda föreslår utredningen att den nya lagen om stöd till trossamfund, samt övriga föreslagna författningsändringar, ska träda i kraft den 1 januari 2020. Vissa särskilda övergångsbestämmelser anses nödvändiga, vilka redogörs för i följande avsnitt.

16.2 Övergångsbestämmelser

16.2.1 Stödberättigade trossamfund

Utgångspunkter

I utredningens kommittédirektiv anges att det nuvarande regelverket utgår från att alla trossamfund som hade beviljats stöd från staten då regelverket infördes även skulle få fortsatt stöd. Detta ska enligt regeringen inte vara utgångspunkten vid denna översyn.

I dag anges i förordningen (1999:974) om statsbidrag till trossamfund vilka trossamfund, samverkansorgan samt anordnare av teologisk utbildning som är statsbidragsberättigade. Som framgår av avsnitt 14.3 anser utredningen att det inte längre ska anges i förordningen vilka som är berättigade för statsbidrag. I stället ska endast beslut om stödberättigande för statsbidrag meddelas av beslutsmyndigheten SST. Samverkansorgan samt anordnare av teologisk utbildning ska överhuvudtaget inte kunna vara stödberättigade (se avsnitt 10.3.6 och 11.3.6).

I detta sammanhang är värt att nämna att regeln om gynnande förvaltningsbesluts negativa rättskraft, vilken beskrivs i avsnitt 13.2, inte utgör något hinder mot att gynnande beslut upphävs med stöd av senare tillkommen lagstiftning, förutsatt att denna lagstiftning inte är uppenbart oförenlig med regeringsformen, RF, eller i övrigt behäftad med någon grundläggande brist (jfr RÅ 1999 ref. 76, punkt 4.7).

Statsbidragsberättigade trossamfund enligt den gamla lagen

Utredningens förslag: Ett trossamfund som har beslutats vara statsbidragsberättigat enligt den gamla lagen och som inte är ett samverkansorgan, ska anses ha beviljats stödberättigande för statsbidrag enligt den nya lagen.

Utredningen har övervägt om trossamfund som i dag är statsbidragsberättigade ska behöva ansöka om stödberättigande för statsbidrag enligt den nya lagen. Detta innebär dock bl.a. en risk för att dessa trossamfund, under den tid som deras ärenden handläggs, inte kan beviljas stöd samt merarbete för beslutsmyndigheten. Det har inte heller framkommit annat än att nästan alla av de trossam-

fund som i dag är statsbidragsberättigade, med undantag för samverkansorganen, uppfyller föreslagna villkor för stödberättigande eller relativt lätt bör kunna göra det, t.ex. genom att registrera sig hos Kammarkollegiet.

Mot bakgrund av det ovan anförda anser utredningen att ett trossamfund som har beslutats vara statsbidragsberättigat enligt den gamla lagen och som inte är ett samverkansorgan, ska anses ha beviljats stödberättigande för statsbidrag enligt den nya lagen. Övergångsbestämmelser om detta bör införas. Detta innebär dock inte att sådana trossamfund är garanterade fortsatt stöd. Bestämmelserna i den nya lagen ska nämligen i övrigt gälla även för sådana trossamfund och, som tidigare framkommit, föreslår utredningen att ett stödberättigande ska kunna återkallas om ett trossamfund inte längre uppfyller villkoren för stödberättigande (se avsnitt 13.4).

Om ett statsbidragsberättigat trossamfund enligt den gamla lagen inte uppfyller den nya lagens villkor för stödberättigande ska återkallelse kunna ske även om de faktiska förhållandena inte ändrats (jfr RÅ 1995 ref. 10). Brist i form av att trossamfundet inte är ett registrerat trossamfund bör dock kunna avhjälpas genom föreslagna bestämmelse om att ett trossamfund kan få tillfälle att avhjälpa vissa brister. Värt att i detta sammanhang nämna är att utredningen i tidigare kapitel beskrivit åtgärder som kan vidtas för att skydda statens medel i avvaktan på beslut om återkallelse när det framkommit att ett trossamfund inte uppfyller villkoren för stödberättigande (se avsnitt 13.4.3 och 14.5.5).

Trossamfund som av regeringen beviljats statlig avgiftshjälp

Utredningens förslag: Ett trossamfund som har beviljats statlig avgiftshjälp enligt 16 § lagen om trossamfund ska anses ha beviljats stödberättigande för statlig avgiftshjälp enligt den nya lagen.

I linje med vad som ovan anförts avseende statsbidragsberättigade trossamfund så anser utredningen att ett trossamfund som har beviljats statlig avgiftshjälp enligt 16 § lagen om trossamfund ska anses ha beviljats stödberättigande för statlig avgiftshjälp enligt den nya lagen. Bestämmelserna i den nya lagen ska i övrigt, på samma sätt som för ett tidigare statsbidragsberättigat trossamfund, även

gälla för ett sådant trossamfund. Detta innebär bl.a. att bestämmelsen om återkallelse av stödberättigande kan tillämpas.

16.2.2 Ny beslutsfattare

Utredningens bedömning: Det bör inte föras in någon särskild övergångsbestämmelse med anledning av bestämmelserna om ny beslutsfattare i ärenden som rör stödberättigande.

I kapitel 14 har utredningen föreslagit att ärenden som rör stödberättigande inte längre ska prövas av regeringen, utan i stället av SST. När en handläggningsordning för vissa ärenden ändras så att någon annan myndighet ska handlägga dem, ska som huvudregel den nya myndigheten ta emot alla de ärenden som hade inletts vid den gamla myndigheten innan ändringen trädde i kraft, men som ännu inte har avgjorts av den. Undantag från huvudregeln kan göras genom uttrycklig bestämmelse om detta (Ds 2014:1 s. 112).

Med tanke på det förhållandevis få ärenden om stödberättigande som prövats av regeringen varje år (cirka fyra) anser utredningen att det inte finns skäl att införa några särskilda övergångsbestämmelser med anledning av utredningens förslag om ny beslutsfattare.

16.2.3 Återkallelse- och återkravsbestämmelser

Utredningens bedömning: Det bör inte införas någon särskild övergångsbestämmelse med anledning av den nya bestämmelsen om återkallelse av stödberättigande.

Utredningens förslag: De nya bestämmelserna om återkrav av statsbidrag tillämpas endast i fråga om statsbidrag som har betalats ut efter ikraftträdandet.

Utredningen föreslår att stödberättigande ska återkallas om ett trossamfund inte längre uppfyller villkoren för stödberättigande. Ställningstagande till om ett trossamfund uppfyller de formella villkoren för stödberättigande ska göras vid beslutstidpunkten. Detta innebär att förhållanden efter ikraftträdandet kommer att beaktas.

För att uppfylla demokratikriteriet krävs att trossamfundet inte kan anses agera på sådant sätt som anges i de olika exkluderingsgrunderna. Även avseende detta kriterium ska en bedömning göras vid beslutstidpunkten. Det bör dock inte finnas något hinder mot att vid en sådan sammantagen bedömning även väga in omständigheter som inträffat före ikraftträdandet. Retroaktivitetsförbudet i 2 kap. 10 § RF avser endast brottspåföljder, administrativa sanktioner, annan särskild rättsverkan av brott, skatt och statlig avgift (jfr även RÅ 1999 ref. 76, punkt 4.7). I detta sammanhang bör även beaktas att demokratikriterium även finns i den gamla lagen.

Utredningen föreslår att det införs bestämmelser som möjliggör återkrav av statsbidrag som enligt gällande bestämmelser inte kan återkrävas. Sådant återkrav ska ske om ett trossamfund fått organisationsbidrag utan att uppfylla de nya villkoren för stödberättigande. Mot denna bakgrund anser utredningen att det enda rimliga är att bestämmelserna om återkrav endast bör kunna tillämpas på statsbidrag som betalats ut efter ikraftträdandet.

16.2.4 Överklagande

Utredningens förslag: Den nya bestämmelsen om överklagande till allmän förvaltningsdomstol ska inte gälla för beslut som meddelats av regeringen före lagens ikraftträdande.

Utredningen föreslår att beslut som rör stödberättigande ska kunna överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Detta förslag hänger samman med att beslutsfattandet flyttas från regeringen till SST (avsnitt 14.6). Beslut av regeringen kan inte överklagas till allmän förvaltningsdomstol, utan endast prövas genom rättsprövning. Mot denna bakgrund ska den nya bestämmelsen om överklagande till allmän förvaltningsdomstol inte gälla för beslut som meddelats av regeringen före ikraftträdandet. Sådana beslut får i stället prövas genom rättsprövning.

17 Konsekvensanalys

17.1 Utredningsuppdraget

I utredningens kommittédirektiv anges bl.a. att utredaren ska bedöma de offentligfinansiella och samhällsekonomiska konsekvenserna av de förslag som lämnas. Även konsekvenserna för trossamfunden ska bedömas. Om förslagen kan leda till kostnadsökningar för det allmänna ska utredaren lämna förslag på finansiering. Dessutom ska utredaren analysera och redovisa vilka effekter förslagen får på jämställdheten mellan könen. Utredaren ska tillämpa riktlinjerna som ges i kommittéförordningen (1998:1474) och förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning för att ange kostnadsberäkningar och andra konsekvensbeskrivningar.

I detta kapitel beskrivs först offentligfinansiella konsekvenser av utredningens förslag (avsnitt 17.2). Därefter beskrivs förslagets konsekvenser för trossamfunden och jämställdheten (avsnitt 17.3 och 17.4). Slutligen beskrivs övriga konsekvenser (avsnitt 17.5). Utredningen har i kapitel 9–15 beskrivit varför föreslagen reglering behövs samt vilka alternativa lösningar som utredningen har övervägt.

17.2 Offentligfinansiella konsekvenser

17.2.1 Nuvarande kostnader

Kostnaderna för statens stöd till trossamfund täcks av utgiftsområde 17 i statsbudgeten som omfattar kultur, medier, trossamfund och fritid. Anslaget avser förvaltningskostnaderna för Myndigheten för stöd till trossamfund (SST) liksom stödet till trossamfunden. För 2018 uppgick anslaget till 95 miljoner kronor varav 82 miljoner var avsett för stödet och 13 miljoner för förvaltningskostnader. Inom ramen för stödet betalas även ersättning till Skatteverket för

administration av den statliga avgiftshjälpen. Det sker genom att Skatteverket kommer in med en hemställan om kompensation till Regeringskansliet som därefter drar av detta från anslaget för stödet.

Enligt de beräkningar som regeringen gjorde i 2018 års budgetproposition kommer anslaget att behållas på samma nivå under 2019 och 2020 (prop. 2017/18:1, utgiftsområde 17, s. 141 ff.). Förvaltningsanslaget ökade med 2,4 miljoner kronor från 2017 till 2018, medan anslaget för stödet minskade med 10 miljoner kronor. Denna förändring är delvis ett resultat av att säkerhetsbidraget nu riktas till en bredare målgrupp och därför inte längre finansieras inom samma utgiftsområde. Under perioden 2013 till 2017 ökade förvaltningsanslaget med 3 miljoner kronor medan stödet ökade med 12 miljoner kronor.

17.2.2 Övergripande analys

Utredningens förslag kommer att leda till att kostnaderna för att administrera statens stöd till trossamfunden ökar. Det ökade förvaltningsanslaget måste rymmas inom befintligt anslag och därmed kommer det direkta stödet till trossamfunden att minska något.

Enligt utredningens mening ger förslagen inga märkbara kostnadsökningar för någon annan offentlig verksamhet såsom övriga myndigheter, domstolar, kommuner eller landsting. I vissa avseenden kan förslagen innebära besparingar inom Regeringskansliet, vilket kan motivera ett något ökat anslag för statens stöd till trossamfunden. Sammantaget bedömer utredningen att förslagen som presenteras i betänkandet inte leder till några ökade kostnader för staten.

17.2.3 Ekonomiska konsekvenser för Myndigheten för stöd till trossamfund

Ökad arbetsbelastning för Myndigheten för stöd till trossamfund

Utredningen föreslår i kapitel 10 förändringar av stödets målsättning och stödformer. Enligt förslaget om en ny målsättning ska stödet inte bara skapa förutsättningar för trossamfunden att bedriva en aktiv och långsiktigt inriktad religiös verksamhet, utan också bidra till att

upprätthålla och stärka de grundläggande värderingarna. Utvärderingar av stödets effekter i detta avseende bör göras med viss regelbundenhet. Det ingår redan i dag i myndighetens uppdrag att följa upp ett bidragsberättigat trossamfunds verksamhet, men framöver kommer uppföljningen behöva vara mer omfattande och även omfatta avgiftshjälpen. Förslaget kommer därför att leda till en viss ökning av arbetsbelastningen för SST.

Utredningen föreslår vidare i kapitel 10 att ett projektbidrag för organisationsutveckling inrättas samt att verksamhetsbidraget för utbildning förändras. Genom att inrätta nya bidragsformer kommer myndigheten behöva ta emot och granska fler ansökningar om stöd, vilket leder till en ökad arbetsbelastning.

I kapitel 11 och 12 föreslår utredningen nya villkor för stödberättigande. Det gäller dels förslag på en ny definition av begreppet trossamfund och formella villkor som rör trossamfundens organisering och verksamhet. Utredningens förslag rörande trossamfundens organisering och verksamhet innebär att beslutsmyndigheten kommer att ha färre formella villkor att granska samt att villkoren förtydligas. Detta borde, efter en inledningsfas, förenkla arbetet. Samtidigt innebär förslaget att kravet på antal betjänade sänks från 3 000 till 1 000, vilket kan leda till att beslutsmyndigheten kommer att få ta emot något fler ansökningar om stödberättigande samt att fler trossamfund och församlingar kommer att kunna söka verksamhets- och projektbidrag.

Därutöver kommer förslaget om ett förtydligt demokratikriterium att innebära en viss ökning av arbetsbelastningen hos beslutsmyndigheten, särskilt under en inledningsfas när även trossamfund som i dag är stödberättigade kommer att behöva granskas. På sikt bedömer utredningen dock att ett förtydligt demokratikriterium kommer att underlätta beslutsmyndighetens arbete.

Det är svårt att beräkna den totala kostnadsökningen som de nya bidragsformerna tillsammans med de förändrade villkoren för stödberättigande kommer att innebära. Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällsfrågor (MUCF) beräknar att för organisationsbidragen är styckkostnaden per beslut mellan 9 000 och 18 000 kronor (Statskontoret 2017). Projektbidragen är mer kostnadskrävande och styckkostnaden per beslut beräknas till mellan 6 000 kronor och 22 000 kronor. Kostnaden för bidragsgivningen varierar beroende på hur länge det särskilda bidraget fördelas samt de krav som ställs

på ansökan, granskning och återrapportering. Som ett resultat av ökade krav på kontroll vid bidragsgivning har MUCF framfört att de personella resurserna ses över och förstärks (MUCF 2017).

Utredningen anser att MUCF:s bedömning om kostnadsökningar vid kontroller av bidragsgivning är aktuell även för SST. Myndigheten kommer ta emot fler ansökningar om projekt- och verksamhetsbidrag, men framför allt kommer SST behöva lägga mer resurser på att kontrollera och följa upp stödberättigade trossamfund. För att effektivt och rättssäkert kunna hantera detta kommer myndigheten att behöva försäkra sig om att den bl.a. har adekvat juridisk kompetens. SST är en liten myndighet som 2016 hade 8,6 årsarbetskrafter fördelade på tio personer. Det är i dagsläget två personer som handlägger frågor om statsbidrag, men mot bakgrund av det ökade förvaltningsanslaget 2018 har myndigheten kunnat förstärka sina personalresurser. Utredningen bedömer dock att myndigheten kan komma att behöva förstärkas ytterligare med en till två årsarbetskrafter.

Utredningen bedömer vidare att vissa kostnader kommer att tillkomma för att informera berörda aktörer om den nya lagen och förordningen. Informationsåtgärder riktade till trossamfunden kan göras inom ramen för de samverkansformer som SST har. Myndigheten kan komma att behöva informera på webben och ta fram och sprida tryckt material.

Ny beslutsfattare i ärenden som rör stödberättigande

I kapitel 13 föreslår utredningen att återkallelse- och återkravsbestämmelser införs. Bestämmelserna innebär att beslutsmyndigheten blir skyldig att återkalla stödberättigande, liksom återkräva organisationsbidrag, om ett trossamfund inte längre uppfyller villkoren för stödberättigande. Sammantaget innebär införandet av nya villkor för stödberättigande tillsammans med bestämmelser om återkallelse och återkrav att beslutsmyndigheten får en ökad arbetsbörda.

Utredningen föreslår vidare att prövningen av ärenden som rör stödberättigande ska flyttas från regeringen till SST och att ett särskilt beslutsorgan inrättas inom SST. Förslaget innebär att Regeringskansliet befrias från vissa arbetsuppgifter samtidigt som SST

tillförs ytterligare uppgifter. Regeringen prövar i genomsnitt fyra ärenden om stödberättigande per år. Enligt den ordning som gäller i dag fattar regeringen beslut efter att ha inhämtat yttrande från SST och på så sätt innebär förslaget att beslutsfattandet samlas vid en myndighet, vilket bör resultera i en viss besparing för staten.

Utredningens förslag innebär därutöver att beslut om stödberättigande ska fattas kollektivt av ett särskilt beslutsorgan inom SST, Rådet för beslut om stödberättigande. Rådet ska bestå av fem personer. Konsekvenserna av förslagen om att flytta prövningen av stödberättigande från regeringen till SST, liksom att införa nya villkor för stödberättigande och bestämmelser om återkallelse och återkrav, innebär att myndigheten kommer att få behandla frågor som den tidigare inte handlagt.

Kostnaderna för Rådet för beslut om stödberättigande ska täckas inom ramen för myndighetens anslag. Dessa kostnader utgörs av ersättning för fyra ledamöter, utöver myndighetschefen, samt SST:s förvaltningskostnader för att bereda de ärenden som rådet fattar beslut om. Myndigheten var tidigare styrd av en nämnd bestående av nio personer som sammanträdde fyra gånger om året. Det är rimligt att anta att det nya rådet kommer att sammanträda med samma frekvens. Ersättning för ledamöter fastställs enligt förordningen (1992:1299) om ersättning för uppdrag i statliga styrelser, nämnder och råd m.m. En jämförelse kan göras med Pressstödsnämnden vars ordförande får en ersättning om 46 000 kronor per år och vice ordförande en ersättning om 30 000 kronor per år. Enligt SST har Rådet för beslut om statsbidrag till trossamfund i regel sex sammanträden årligen och kostnaderna för rådet beräknas till mellan 80 000 och 100 000 kronor per år. Den sammanlagda kostnaden för Rådet för beslut om stödberättigande bör därmed inte uppgå till mer än mellan 100 000 och 200 000 kronor per år.

Beräkning av myndighetens behov av ökat anslag

Enligt regeringens budgetprognos ska förvaltningsanslaget öka från 10 till 13 miljoner kronor 2018. Utredningen anser att myndighetens anslag bör öka med ytterligare cirka 2 miljoner kronor för att fullt ut möta de nya uppgifterna, dvs. anslaget bör totalt vara 15 miljoner kronor. Det ökade anslaget för myndighetens förvaltning ska

täckas inom anslaget för stödet till trossamfund och kommer inte leda till ökade kostnader för staten totalt sett.

17.2.4 Ekonomiska konsekvenser för domstolarna

I kapitel 14 föreslår utredningen att SST:s beslut i ärenden som rör stödberättigande ska kunna överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätt. Med beslut som rör stödberättigande avses beslut om beviljande av stödberättigande, om återkallelse av stödberättigande samt om återkrav av statsbidrag med anledning av att villkoren för stödberättigande inte är uppfyllda.

År 2011 meddelade Högsta förvaltningsdomstolen ett avgörande av vilket det framgår att regeringens beslut om beviljande av stödberättigande kan prövas av domstolen såsom rättsprövningsmål (HFD 2011 ref. 10). Endast ett trossamfund har dock sedan dess ansökt om rättsprövning (vilket visserligen prövades tre gånger av Högsta förvaltningsdomstolen, HFD 2011 ref. 10, HFD 2013 ref. 72 och HFD 2017 ref. 4). Detta får anses hänga samman med att det i nuläget fattas mycket få beslut som rör stödberättigande (cirka fyra per år).

Utredningens förslag om nya villkor för stödberättigande samt införandet av återkallelse- och återkravsbestämmelser borde innebära att något fler beslut som rör stödberättigande kommer att fattas varje år. Hur många det blir beror ytterst på hur väl trossamfunden uppfyller villkoren. En rimlig uppskattning är att det kan handla om 10–20 beslut per år (inklusive beslut om att bevilja stödberättigande vilka inte kan överklagas). Det kommer således även framöver att fattas mycket få beslut, varför införandet av överklagandebestämmelser endast bör innebära en mycket marginell ökning av måltillströmningen till domstolarna. En sådan marginell ökning bör kunna hanteras inom befintliga budgetramar. Till detta kommer att beslut som rör beviljande av stödberättigande inte längre kommer att kunna rättsprövas.

17.2.5 Ekonomiska konsekvenser för Kammarkollegiet

Utredningens förslag om en ny definition av begreppet trossamfund kommer innebära vissa ekonomiska konsekvenser för Kammarkollegiet. Det rör sig om kostnader för att arbeta in nya rutiner vid registrering. Dessutom är ett antal bidragsberättigade trossamfund i dag inte registrerade och Kammarkollegiet kan därför inledningsvis få ta emot ett större antal ansökningar om registrering än normalt. Förslaget om att ändra definitionen kommer dock inte att innebära att trossamfund som i dag är registrerade måste omregistreras. Sammantaget bedömer utredningen att konsekvenserna för Kammarkollegiet kommer att vara ringa och rymmas inom befintligt anslag.

17.2.6 Ekonomiska konsekvenser för Skatteverket

En generell bestämmelse om återkallelse av stödberättigande för statlig avgiftshjälp finns redan i nuvarande lagstiftning. Förslaget att förtydliga förutsättningarna för återkallelse av stödberättigande för statlig avgiftshjälp kan inte anses leda till ökade kostnader för Skatteverket. Utredningen kan inte heller i övrigt se att utredningens förslag leder till ökade kostnader för myndigheten.

17.3 Konsekvenser för trossamfunden

Såsom redogjorts för ovan kommer utredningens förslag att leda till en ökning av SST:s förvaltningsanslag. Om budgetanslaget för stödet till trossamfund inte ökar innebär det att den andel av anslaget som är avsett för stöd måste minska för att täcka de ökade förvaltningskostnaderna. Sammantaget skulle det kunna innebära en minskning om cirka 2 miljoner kronor, vilket är ungefär 2,50 kronor mindre per betjänad jämfört med dagens nivå. Utredningen har också föreslagit att ett nytt organisationsutvecklingsbidrag inrättas. Finansieringen av detta bidrag måste ske inom ramen för det totala stödet, vilket innebär att medel överförs från organisationsbidraget till projektbidraget.

En effekt av att demokratikriteriet förtydligas är att trossamfunden kan behöva anstränga sig ytterligare för att försäkra sig om

att de och deras församlingar och företrädare inte agerar i strid med detta kriterium. Trossamfunden måste exempelvis försäkra sig om att alla företrädare har de kunskaper som krävs och arbeta med demokratifrågor (jfr avsnitt 12.8.5).

Sammantaget innebär förslagen att villkoren blir tydligare på så sätt att det framgår av lag när ett trossamfund kan vägras eller förlora stöd. Förutsättningarna för trossamfunden att förutse när ett stöd beviljas och när det kan komma att vägras förbättras därmed, vilket i sig ger trygghet och stabilitet.

De ändrade reglerna vad gäller sänkt antal betjänade och slopat krav på verksamhet på flera platser i landet kommer att leda till att fler trossamfund kan ta del av stödet. Därmed kan det totala antalet bidragsgrundande personer öka, vilket i sin tur kan innebära att de trossamfund som i dag tar emot stöd kan få ett något mindre stöd. Samtidigt slopas möjligheterna för stöd till mindre trossamfund som är del av ett samverkansorgan eller ett internationellt verksamt trossamfund av betydande omfattning, vilket kan få konsekvenser för några trossamfund. Exempelvis kan fyra trossamfund på grund av sin storlek förlora sitt stöd.

Utredningens förslag vad gäller verksamhetsbidrag till utbildning innebär att de teologiska utbildningarna inte längre ska ses som statsbidragsberättigade. Utredningens förslag ska dock inte få några ekonomiska konsekvenser för dem eftersom verksamhetsbidrag fortsatt kommer att kunna beviljas för utbildning av religiösa företrädare, fast via trossamfund och församlingar. Stödet per studerande kan dock minska eftersom antalet trossamfund och församlingar som kan söka stödet ökar.

17.4 Konsekvenser för jämställdheten

Utredningen har i kapitel 7 beskrivit att jämställdheten inom flera trossamfund är bristande. Det förekommer att kvinnor inte tillåts att ha några ledande positioner och det har framgått av utredningens kontakter med trossamfunden att en patriarkal ordning råder i flera trossamfund. Eftersom trossamfundens inre liv åtnjuter ett starkt skydd enligt Europakonventionen har utredningen ansett att statens möjligheter att ställa krav på jämställdheten inom trossamfunden är begränsade. Utredningen föreslår däremot att ett organi-

sationsutvecklingsbidrag ska inrättas, vilket ska kunna användas för demokratifrämjande aktiviteter, t.ex. projekt för jämställdhet, kvinnors organisering eller för att bekämpa diskriminering inom trossamfunden. Vidare föreslår utredningen att ett verksamhetsbidrag inrättas som ska kunna sökas för att finansiera såväl konfessionell utbildning som icke-konfessionell utbildning, t.ex. sådan som syftar till att stärka kunskapen om grundläggande demokratiska principer, däribland jämställdhet mellan könen. Effekterna av dessa bidragsformer beror på tilldelningen av medel, vilket i sig är en fråga som regeringen fattar beslut om.

Utredningen bedömer vidare att förslaget om ett förtydligt demokratikriterium kan få positiva konsekvenser för jämställdheten. Trossamfund som kränker kvinnors rättigheter t.ex. genom att utöva, rättfärdiga, främja eller uppmana till våld, tvång eller hot ska inte få stöd. Stöd får inte heller lämnas till trossamfund som inte respekterar diskrimineringsförbud i diskrimineringslagen (2008:567) eller klart överträder principen om alla människors lika värde. Det förtydligade demokratikriteriet kan ses som ett skydd mot kränkningar som är riktade mot kvinnor, men också som ett skydd mot kränkningar som kan drabba andra personer.

17.5 Övriga konsekvenser

Utredningen bedömer att förslagen inte får några konsekvenser för det kommunala självstyret; för brottsligheten; för sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet; eller för små företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt i förhållande till större företag. Ett trossamfund kan visserligen bedriva en ekonomisk verksamhet, men utredningens förslag kan inte anses få effekter av betydelse för företagets villkor. Möjligen kan förslaget om ett förtydligt demokratikriterium vara till gagn för det brottsförebyggande arbetet.

Utredning har i kapitel 6 redogjort för trossamfundens betydelse i flyktningmottagandet och integrationsarbetet. Att trossamfunden genom utredningens förslag får stabila förutsättningar för stöd kan därmed vara till gagn för arbetet med att integrera nyanlända flyktingar och därmed statens möjligheter att nå de integrationspolitiska målen.

Utredningen har i utformningen av förslagen tagit hänsyn till regeringsformen, Europakonventionen, internationella åtaganden samt de skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till Europeiska unionen och bedömer att samtliga förslag överensstämmer med dessa.

18 Författningskommentar

18.1 Förslaget till lag om stöd till trossamfund

Tillämpningsområde och definitioner

1 §

Denna lag innehåller bestämmelser om statens stöd till andra trossamfund än Svenska kyrkan. Stöd får lämnas som statsbidrag och som statlig hjälp med att bestämma, debitera, redovisa och ta in avgifter (statlig avgiftshjälp) till ett trossamfund som uppfyller villkoren för stödberättigande i denna lag.

Paragrafen motsvarar i huvudsak 1 § i 1999 års lag om stöd till trossamfund. I paragrafen anges dock uttryckligen att lagen endast innehåller bestämmelser om stöd till andra trossamfund än Svenska kyrkan. Detta framgick endast av förarbetena till 1999 års lag (prop. 1998/99:124 s. 58 ff.). Tillägget innebär inte någon förändring i sak.

I paragrafen införs begreppet statlig avgiftshjälp. Detta begrepp har tidigare använts i förarbetena. Begreppet beskrivs på samma sätt som i 2 § förordningen (1999:728) om avgift till registrerat trossamfund. Beskrivningen är något förenklad i jämförelse med den beskrivning som tidigare fanns i bl.a. 16 § första stycket lagen (1998:1593) om trossamfund. Någon förändring i sak är inte avsedd, dvs. stödet innebär fortfarande en kostnadsfri hjälp av staten med bestämmande, debitering och redovisning av avgifter samt med att ta in avgifterna.

I paragrafen anges att en förutsättning för såväl statsbidrag som statlig avgiftshjälp är att trossamfundet uppfyller villkoren för stödberättigande i samma lag. Villkoren för stödberättigande finns i 5

och 6 §§. Det krävs särskilt beslut om stödberättigande, vilket framgår av 11 §.

2 §

Bestämmelser om statlig avgiftshjälp till Svenska kyrkan finns i 8 a § lagen (1998:1591) om Svenska kyrkan.

I paragrafen upplyses om att bestämmelser om statlig avgiftshjälp till Svenska kyrkan finns i lagen om Svenska kyrkan.

3 §

Begreppet trossamfund har i denna lag samma innebörd som i 2 § lagen (1998:1593) om trossamfund. Med församling avses i denna lag en gemenskap som utövar lokal religiös verksamhet genom gudstjänst, bön, meditation eller ritualer.

Med betjänad avses i denna lag en medlem i ett trossamfund eller en församling inom ett trossamfund, eller en regelbunden deltagare i verksamhet som organiseras av ett trossamfund eller en församling inom ett trossamfund.

Paragrafen innehåller definitioner som är av betydelse för andra bestämmelser i lagen. I 1999 års lag om stöd till trossamfund fanns ingen definition av begreppen trossamfund, församling och betjänad. Dessa begrepp definierades dock i förordningen (1999:974) om statsbidrag till trossamfund.

Begreppet trossamfund hade tidigare olika definitioner i lagen om trossamfund och förordningen om statsbidrag till trossamfund. Av paragrafens första stycke framgår att begreppet trossamfund i den nya lagen ska ha samma innebörd som i lagen om trossamfund. Vad gäller begreppets innebörd, se författningskommentar till 2 § lagen om trossamfund. Ett villkor för stödberättigande är att trossamfundet är ett registrerat trossamfund enligt lagen om trossamfund (se 5 § 1). Kammarkollegiet prövar en begäran om registrering. Prövningen innefattar bl.a. om organisationen i frågan kan anses vara ett trossamfund enligt lagens mening.

I första stycket finns även en definition av begreppet församling. Definitionen av begreppet församling följer av definitionen av begreppet trossamfund. En församling utövar religiös verksamhet genom gudstjänst, bön, meditation eller ritualer, fast på lokal nivå.

I andra stycket finns en definition av begreppet betjänad. Definitionen har förtydligats något i jämförelse med tidigare definition i förordningen. Med regelbunden deltagare avses deltagare som inte endast tillfälligt deltar i verksamheten.

Mål för stödet

4 §

Stödet ska bidra till att skapa förutsättningar för trossamfunden att bedriva en aktiv och långsiktigt inriktad religiös verksamhet, samt till att upprätthålla och stärka de grundläggande värderingar som samhället vilar på.

I 2 § i 1999 års lag om stöd till trossamfund angavs att stödet ska bidra till att skapa förutsättningar för trossamfunden att bedriva en aktiv och långsiktigt inriktad religiös verksamhet i form av gudstjänst, själavård, undervisning och omsorg. I syfte att göra målsättningen konfessionsneutral har orden gudstjänst, själavård, undervisning och omsorg tagits bort.

Enligt 1999 års lag var en förutsättning för stöd att trossamfundet bidrog till att upprätthålla och stärka de grundläggande värderingar som samhället vilar på. Detta ska inte längre vara en förutsättning för stödet. I stället ska det vara ett mål för stödet att det ska bidra till att upprätthålla och stärka de grundläggande värderingar som samhället vilar på. Genom tillägget blir det tydligt att det statliga stödet, utöver att skapa förutsättningar för en aktiv och långsiktigt inriktad religiös verksamhet, också ska bidra till att utveckla och stärka trossamfundens arbete med demokratifrågor.

Utredningens överväganden finns i avsnitt 10.3.2.

Villkor för stödberättigande

5 §

Stöd får lämnas endast till ett trossamfund som

1. är ett registrerat trossamfund enligt lagen (1998:1593) om trossamfund,
2. har minst 1 000 betjänade som är bosatta i Sverige,
3. har bedrivit verksamhet i Sverige under minst fem år före ansökan om stödberättigande, och
4. i huvudsak får sin religiösa verksamhet finansierad av betjänade som är bosatta i Sverige.

Enligt tidigare lagstiftning var en förutsättning för såväl statsbidrag som statlig avgiftshjälp att trossamfundet var stabilt och hade egen livskraft. Den närmare innebörden av begreppen stabilt och egen livskraft utvecklades i förarbetena till lagstiftningen. Genom den nya paragrafen införs i huvudsak samma formella villkor för stöd som tidigare har gällt. Paragrafen syftar till att i lag klart och uttömmande ange vilka formella villkor som måste vara uppfyllda för stödberättigande.

Genom *punkten 1* uppställs som villkor att trossamfundet ska vara ett registrerat trossamfund enligt lagen om trossamfund. Kammarkollegiet beslutar om sådan registrering efter begäran från ett trossamfund. Av lagen om trossamfund framgår vad som krävs för registrering. I huvuddrag krävs att organisationen kan anses vara ett trossamfund i lagens mening samt att den uppfyller samma förutsättningar som gäller för att vara en ideell förening. För statsbidraget har tidigare inte ställts krav om att ett trossamfund ska vara registrerat. Det nya villkoret innebär dock inte någon större förändring i sak för trossamfunden eftersom de även tidigare behövt uppfylla kraven för att anses vara såväl ett trossamfund som en ideell förening.

Villkoret i *punkten 2* om att trossamfundet ska ha minst 1 000 betjänade som är bosatta i Sverige innebär en sänkning i jämförelse med tidigare krav om minst 3 000 betjänade. Samtidigt är det inte längre möjligt för församlingar eller trossamfund att samverka (s.k. samverkansorgan) och tillsammans uppfylla detta villkor. Vid beräkning av antal betjänade ska inte heller längre beaktas att trossamfundet är en del av ett internationellt verksamt trossamfund av

betydande omfattning. Begreppet betjänad är definierat i 3 §. Med bosatta i Sverige avses betjänade som är folkbokförda i Sverige. Genom verkställighetsföreskrifter till lagen kan närmare anges hur antal betjänade ska registreras och redovisas.

Villkoren i *punkterna 3 och 4* motsvarar i princip vad som tidigare har gällt. Femårskravet avser främst att säkerställa att trossamfundet är stabilt och kravet på att trossamfundet i huvudsak får sin religiösa verksamhet finansierad av betjänade som är bosatta i Sverige avser att säkerställa trossamfundets självständighet. Vad gäller finansieringskravet gäller det endast den religiösa kärnverksamheten. Gåvor etc. som via trossamfundet samlas in till behövande får anses ligga utanför den religiösa verksamheten. Med i huvudsak avses en egenfinansiering av den religiösa verksamheten som uppgår till minst 51 procent och med bosatta i Sverige avses betjänade som är folkbokförda i Sverige.

Utredningens överväganden finns i avsnitt 11.3.4–11.3.6.

6 §

Stöd får inte lämnas till ett trossamfund som har skulder för svenska skatter eller avgifter hos Kronofogdemyndigheten eller som är i likvidation eller försatt i konkurs.

Stöd får inte heller lämnas om trossamfundet eller någon av dess församlingar eller företrädare, inom ramen för trossamfundets eller en församlings verksamhet,

- 1. utövar våld mot person, tvång eller hot,*
- 2. kränker ett barns rättigheter på sådant sätt att det finns en påtaglig risk för att barnets hälsa eller utveckling skadas,*
- 3. rättfärdigar, främjar eller uppmanar till sådan typ av kränkning som anges i 1 eller 2,*
- 4. inskränker en betjänads fri- och rättigheter genom utnyttjande av utsatt belägenhet,*
- 5. bryter mot diskrimineringsförbud i diskrimineringslagen (2008:567) eller klart överträder principen om alla människors lika värde, eller*
- 6. aktivt motarbetar det demokratiska styrelseskicket.*

Om det finns synnerliga skäl får stöd lämnas även om en församling eller en företrädare agerar på sådant sätt som anges i andra stycket.

Villkoret i *första stycket* är nytt i förhållande till tidigare lagstiftning. Utredningens övervägande i denna del finns i avsnitt 11.3.5.

I *andra stycket* finns ett s.k. demokratikriterium. Sådant kriterium fanns även tidigare, men det nya kriteriet utgör ett förtydligat demokratikriterium. Avsikten med det nya kriteriet är således att förtydliga lagstiftningen. Samtidigt var det tidigare kriteriets närmare innebörd oklar, vilket kan innebära att fler trossamfund kan komma att vägras stödberättigande, alternativt få sitt stödberättigande återkallat, med stöd av det nya kriteriet.

I det nya demokratikriteriet anges vilka ageranden som är oförenliga med stödberättigande, de s.k. exkluderingsgrunderna. Kriteriet fångar upp ageranden av såväl ett trossamfund som dess församlingar och företrädare. En annan sak är att inte alla exkluderingsgrunder är aktuella för samtliga aktörer, exempelvis kan endast en företrädare utöva våld mot person.

En definition av begreppet församling finns i 3 §. Med trossamfundets församlingar avses församlingar inom ett trossamfund. Sådana församlingar har en självständig rätt att ansöka om olika bidrag om trossamfundet blir stödberättigat för statsbidrag. Med trossamfundets företrädare avses personer som på olika sätt företräder trossamfundet eller dess församlingar gentemot allmänheten eller de betjänade. Med begreppet avses inte endast legala företrädare, utan även personer som på andra sätt får anses företräda trossamfundet eller församlingarna, såsom formellt utsedda eller anställda religiösa ledare, lärare etc.

Demokratikriteriet fångar endast upp ageranden inom ramen för ett trossamfunds eller en församlings verksamhet. Ageranden från ett trossamfund eller en församlings sida bör alltid anses ske inom ramen för verksamheten. Vad gäller en företrädares agerande krävs en koppling till hans eller hennes funktion som företrädare för trossamfundet eller församlingen i fråga. Agerandet måste dock inte kunna knytas till ett trossamfund eller en församlings lokal.

Vid beskrivning av de olika exkluderingsgrunderna nedan anges endast ett trossamfunds agerande, men även en församlings eller en företrädares agerande avses.

Om ett trossamfund bjuder in en föreläsare etc., trots att det av lättillgänglig information framgår att föreläsaren agerar på sådant sätt som anges i någon av exkluderingsgrunderna, och föreläsaren även vid föreläsningen gör detta, ska trossamfundet anses agera på

motsvarande sätt. Ett trossamfund som vill vara stödberättigat har på så sätt ett stort ansvar för de föreläsare som bjuds in.

I *punkten 1* tas som första exkluderingsgrund upp trossamfund som utövar våld mot person, tvång eller hot. Med våld mot person avses fysiska angrepp i form av kraftutveckling riktad mot en person som inte är nödvärn eller liknande. Tvång innebär att någon tvingar någon att göra, tåla eller underlåta något. Med hot avses försök att framkalla allvarlig fruktan hos någon genom hot om brottslig gärning.

I *punkten 2* tas som exkluderingsgrund upp trossamfund som kränker ett barns rättigheter på sådant sätt att det finns en påtaglig risk för att barnets hälsa eller utveckling skadas. Med ett barns rättigheter åsyftas sådana rättigheter som en stat är skyldig att säkerställa enligt Barnkonventionen. Det är inte alla kränkningar av ett barns rättigheter som omfattas av exkluderingsgrunden, utan endast sådana som innebär en påtaglig risk för att barnets hälsa eller utveckling skadas. Uttrycket påtaglig risk innebär att det inte kan vara fråga om någon ringa eller oklar risk för skada.

Enligt *punkten 3* ska även trossamfund som rättfärdigar, främjar eller uppmanar till våld mot person, tvång, hot eller kränkning av barns rättigheter som innebär en påtaglig risk för att dess hälsa eller utveckling skadas, exkluderas från statens stöd. Med rättfärdigar avses att trossamfundet försvarar våld mot person, tvång, hot eller skadliga kränkningar av barn, exempelvis genom att rättfärdiga våld i nära relationer, hedersrelaterat våld eller barnaga. Med främjar avses att trossamfundet medvetet skapar möjligheter för eller underlättar våld mot person, tvång, hot eller skadliga kränkningar av barn. Det skulle t.ex. kunna handla om ett trossamfund som främjar våldsbejakande extremism genom spridande av propaganda, finansiering eller rekrytering, eller främjar barnäktenskap genom förmedling av kontakter utomlands.

Att uppmana till angrepp skulle t.ex. kunna ske genom att ett trossamfund uppmanar till våld, tvång eller hot mot personer på grund av deras religiösa övertygelse, etniska tillhörighet, sexuella läggning eller politiska åsikter. Det skulle även kunna handla om trossamfund som uppmanar föräldrar till ett visst agerande, såsom att upprätthålla en viss traditionell sedvänja eller att vägra barn vård eller utbildning, som innebär en påtaglig risk för att barns hälsa eller utveckling skadas.

I *punkten 4* tas som exkluderingsgrund upp trossamfund som inskränker en betjänads fri- och rättigheter genom utnyttjande av utsatt belägenhet. Begreppet betjänad definieras i 3 §. Det är vanligt förekommande att olika religioner föreskriver särskilda regler m.m. som en betjänad måste följa och som skulle kunna ses som en inskränkning av dennes fri- och rättigheter. Så länge en vuxen betjänad väljer att följa dessa av fri vilja kan inte reglerna m.m. ligga till grund för vägrat stödberättigande, inte ens om de kan anses skadliga (vad gäller skadliga kränkningar av barn, se *punkten 2*). Om trossamfundet däremot tvingar en betjänad att göra, tåla eller underlåta något kan stöd vägras enligt *punkten 1*. Genom *punkten 4* ska stöd även vägras om trossamfundet genom utnyttjande av utsatt belägenhet inskränker en betjänads fri- och rättigheter. Med utnyttjande av utsatt belägenhet avses att ett trossamfund utnyttjar att den betjänade befinner sig i en beroendeställning eller utnyttjar att den betjänade exempelvis befinner sig i vanmakt, har en intellektuell funktionsnedsättning eller någon sjukdom.

I *punkten 5* tas som exkluderingsgrund upp trossamfund som bryter mot diskrimineringsförbud i diskrimineringslagen eller klart överträder principen om alla människors lika värde. Diskrimineringslagen förbjuder diskriminering som grundas på kön, könsöverskridande identitet eller uttryck, etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning, funktionsnedsättning, sexuell läggning eller ålder. Diskrimineringsförbudet gäller endast för vissa angivna samhällsområden. De samhällsområden som skulle kunna vara aktuella såvitt avser trossamfundet är arbetslivet, utbildning och allmän sammankomst (2 kap. 1–8 och 12–12 c §§ diskrimineringslagen).

Diskrimineringsförbudet för samhällsområdet arbetslivet hindrar inte en särbehandling som föranleds av en egenskap som har samband med någon av diskrimineringsgrunderna om, vid beslut om anställning, befordran eller utbildning för befordran, egenskapen på grund av arbetets natur eller det sammanhang där arbetet utförs utgör ett verkligt och avgörande yrkeskrav som har ett berättigat syfte och kravet är lämpligt och nödvändigt för att uppnå syftet (2 kap. 2 § 1 diskrimineringslagen). Detta innebär att ett trossamfund kan, såsom arbetsgivare, ställa krav på att de som ska ha arbetsuppgifter som berör själva religionsutövningen eller som ska företräda trossamfundet utåt bekänner sig till den tro eller religion som utövas. I ljuset av ett trossamfunds rätt till autonomi så bör undan-

taget medge att trossamfundet i enlighet med sin religiösa lära fritt får välja vilka personer som ska företräda den religiösa kärnverksamheten, såsom religiösa ledare och lärare, även om detta innebär särbehandling av t.ex. kvinnor eller homosexuella. Undantaget är mycket begränsat och rör således endast religiösa företrädare för ett trossamfund och således inte all personal som arbetar för trossamfundet.

Stödberättigande ska även vägras om ett trossamfund klart överträder principen om alla människors lika värde. Med orden klart överträder avses att markera att överträdelsen ska vara tydlig och inte bagatellartad. Exkluderingsgrunden torde främst vara aktuell om ett trossamfund uttrycker missaktning för grupp av personer med anspelning på t.ex. kön, etniskt ursprung, trosbekännelse eller sexuell läggning. Inte alla uttalanden av nedsättande eller förnedrande natur innebär missaktning, utan endast uttalanden som överstrider gränsen för en saklig och vederhäftig diskussion rörande gruppen i fråga. Att uppställa olika regler för män och kvinnor vid upplösning av ett religiöst äktenskap ska också ses som en klar överträdelse av principen om alla människors lika värde.

I punkten 3 har som exkluderingsgrund tagits upp trossamfund som rättfärdigar, främjar eller uppmanar till sådan typ av kränkning som anges i 1 och 2. Motsvarande tillägg behövs inte vad gäller trossamfund som klart överträder principen om alla människors lika värde. Även ett trossamfund som rättfärdigar eller uppmanar till klara överträdelser av principen om alla människors lika värde, får anses klart överträda denna princip och omfattas av exkluderingsgrunden i punkten 5.

I *punkten 6* tas som exkluderingsgrund upp trossamfund som aktivt motarbetar det demokratiska styrelseskicket. Det skulle kunna handla om ett trossamfund som uppmanar sina betjänade till att inte följa svensk lag, svika medborgerliga skyldigheter eller inte hör samma myndigheters påbud. Med medborgerliga skyldigheter avses endast lagliga skyldigheter och inte moraliska förpliktelser mot samhället, såsom utövande av rösträtt. I undantagsfall kan uppmaning till lagbrott m.m. vara förenligt med stödberättigande. Det måste i så fall röra sig om uppmaning till civil olydnad som helt syftar till att bevara eller återupprätta demokratiska värden.

Av *tredje stycket* framgår att om det finns synnerliga skäl får stöd lämnas även om en församling eller en företrädare agerar på sådant

sätt som anges i någon av exkluderingsgrunderna. Undantagsregeln har införts eftersom det i vissa fall kan få orimliga eller opropor­tionerliga konsekvenser att tillämpa exkluderingsgrunderna vad gäller en församlings eller en företrädares agerande. Orden synnerliga skäl markerar att undantagsregeln ska tillämpas mycket restriktivt.

Det kan vara aktuellt att tillämpa undantagsregeln om ett trossamfund aktivt och fortlöpande bedriver ett arbete med sina församlingar och företrädare om samhällets grundläggande värderingar, men någon av dem likväl agerar i strid med dessa. För att tillämpa undantagsregeln bör således inte räcka med att trossamfundet tar tydligt avstånd från en församlings eller en företrädares agerande, utan samfundet ska även kunna visa vilka förebyggande åtgärder som har vidtagits samt vilka ytterligare åtgärder som kommer att vidtas för att agerandet inte ska återupprepas.

Utredningens överväganden vad gäller demokratikriteriet finns i avsnitt 12.8.

Fördelning och återkrav av statsbidrag

7 §

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer kan med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen meddela föreskrifter om bidragsformer samt om fördelning och återkrav av statsbidrag. Vid fördelning av statsbidrag ska beaktas om ett trossamfund får statlig avgiftshjälp.

Den myndighet som regeringen bestämmer beslutar om fördelning och återkrav av statsbidrag.

Föreskrifter om statligt stöd till trossamfund tillhör regeringens restkompetens enligt 8 kap. 7 § första stycket 2 regeringsformen. Riksdagen har dock valt att reglera de grundläggande principerna för statens stöd till trossamfund i lag (jfr 8 kap. 8 § regeringsformen). Genom paragrafen upplyses om att kompetensen att meddela föreskrifter om bidragsformer samt om fördelning och återkrav av statsbidrag är kvar hos regeringen. Vid fördelning av statsbidrag ska dock beaktas om ett trossamfund får statlig avgiftshjälp.

Vidare upplyses om att den myndighet som regeringen bestämmer i enskilda fall beslutar om fördelning och återkrav av statsbidrag.

Statlig avgiftshjälp

8 §

Ett beslut om stödberättigande för statlig avgiftshjälp som fattas före den 1 november gäller från och med det följande beskattningsåret.

I lagen (1999:291) om avgift till registrerat trossamfund finns bestämmelser om förfarandet vid statlig avgiftshjälp för trossamfund som har beviljats stödberättigande för statlig avgiftshjälp enligt denna lag.

Av första stycket framgår när ett beslut om stödberättigande för statlig avgiftshjälp ska börja att gälla. Bestämmelsen innebär att om ett sådant beslut exempelvis fattas den 1 september 2020 så börjar det att gälla från och med beskattningsåret 2021, medan om det fattas den 1 december 2020 så börjar det att gälla först från och med beskattningsåret 2022.

I andra stycket upplyses om att bestämmelser om förfarandet vid statlig avgiftshjälp för trossamfund som är stödberättigat för sådan hjälp finns i lagen om avgift till registrerat trossamfund.

Återkallelse av stödberättigande

9 §

Om ett trossamfund inte längre uppfyller villkoren i 5 och 6 §§, ska stödberättigandet återkallas. Ett beslut om återkallelse av stödberättigande gäller omedelbart.

Innan ett stödberättigande återkallas på grund av brist enligt 5 § 1, 2 eller 4, eller 6 § första stycket när det gäller skulder för svenska skatter eller avgifter hos Kronofogdemyndigheten, får trossamfundet ges tillfälle att avhjälpa bristen.

Genom paragrafen införs en bestämmelse som möjliggör återkallelse av stödberättigande för såväl statsbidrag som statlig avgiftshjälp. Tidigare fanns endast en generell återkallelsebestämmelse för den statliga avgiftshjälpen.

Av första stycket framgår att stödberättigande ska återkallas om trossamfundet inte längre uppfyller villkoren för stödberättigande i 5 och 6 §§. Återkallelse ska således som regel ske under sådana förhållanden. Enligt andra stycket kan dock ett trossamfund i vissa fall

få tillfälle att avhjälpa en brist och på så sätt undgå återkallelse. Av första stycket framgår även att ett beslut om återkallelse av stödberättigande gäller omedelbart, dvs. även före beslutet vunnit laga kraft.

Enligt *andra stycket* får trossamfund som inte längre uppfyller de formella villkoren för stödberättigande i 5 § 1, 2 eller 4, eller 6 § första stycket när det gäller skulder för svenska skatter eller avgifter hos Kronofogdemyndigheten, ges tillfälle att avhjälpa bristen. Tillfälle för avhjälpande bör inte ges vid upprepade tillfällen eller om trossamfundet inte fullgjort sin anmälningsskyldighet enligt 10 §. Hur lång frist som kan ges beror på vilken typ av brist det är frågan om. Som regel bör inte mer än tre månader medges.

Utredningens överväganden finns i avsnitt 13.4.3.

Anmälningsskyldighet

10 §

Ett trossamfund som har beviljats stödberättigande ska utan dröjsmål till den myndighet som prövar frågor om stödberättigande anmäla sådana ändrade förhållanden som kan medföra att villkoren för stödberättigande inte längre är uppfyllda.

Genom paragrafen, som saknar motsvarighet i tidigare lagstiftning, införs en skyldighet för stödberättigade trossamfund att anmäla sådana ändrade förhållanden som kan medföra att villkoren för stödberättigande i 5 eller 6 §§ inte längre är uppfyllda. Anmälningsskyldigheten inträder således om en förändring har skett som kan beröra något av villkoren för stödberättigande. Att anmälan ska göras utan dröjsmål innebär att den ska göras inom några dagar från det att de ändrade förhållandena uppmärksammades.

Huruvida en anmälningsskyldighet fullgjorts har betydelse vid ställningstagande till om ett trossamfund ska få tillfälle att enligt 9 § andra stycket avhjälpa bristande uppfyllande av ett villkor, samt för möjligheten att få eftergift vid återkrav av statsbidrag.

Utredningens överväganden finns i avsnitt 13.4.1.

Ärendenas handläggning

11 §

Den myndighet som regeringen bestämmer får besluta om stödberättigande för statsbidrag och för statlig avgiftshjälp, samt om återkallelse av sådana beslut.

En ansökan om stödberättigande från ett trossamfund ska vara skriftlig och ges in till den myndighet som prövar frågor om stödberättigande.

Av paragrafen framgår att det krävs beslut om stödberättigande för såväl statsbidrag som statlig avgiftshjälp. Ett trossamfund som vill bli stödberättigat ska ansöka om detta skriftligen hos beslutsmyndigheten. Regeringen bestämmer vilken myndighet som prövar ärenden om stödberättigande.

Verkställighetsföreskrifter

12 §

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer kan med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen meddela närmare föreskrifter om verkställigheten av denna lag.

Genom paragrafen upplyses om att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer kan meddela närmare verkställighetsföreskrifter till lagen.

Överklagande

13 §

*Beslut enligt denna lag får överklagas till allmän förvaltningsdomstol.
Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.*

Av paragrafen, som saknar motsvarighet i tidigare lagstiftning, framgår att beslut enligt lagen kan överklagas till allmän förvaltningsdomstol. De beslut som avses är beslut om stödberättigande och

återkallelse av stödberättigande. Vid överklagande till kammarrätten krävs prövningstillstånd.

Utredningens överväganden finns i avsnitt 14.6.

Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

Frågan om ikraftträdande och övergångsbestämmelser har behandlats i kapitel 16.

18.2 Förslaget till lag om ändring i lagen (1998:1591) om Svenska kyrkan

8 a §

Svenska kyrkan har rätt till hjälp av staten med att bestämma, debitera, redovisa och ta in kyrkoavgifter från dem som tillhör Svenska kyrkan.

Bestämmelser om förfarandet finns i lagen (1999:291) om avgift till registrerat trossamfund.

Genom den nya paragrafen flyttas regleringen av Svenska kyrkans rätt till statlig avgiftshjälp från lagen (1998:1593) om trossamfund till lagen om Svenska kyrkan. Endast redaktionella ändringar har gjorts i förhållande till den upphävda paragrafen i 16 § första stycket lagen om trossamfund. Dessa ändringar innebär således inte någon förändring av Svenska kyrkans rätt till statlig avgiftshjälp.

Utredningens överväganden finns i avsnitt 15.4.

18.3 Förslaget till lag om ändring i lagen (1998:1593) om trossamfund

2 §

Med trossamfund avses i denna lag en gemenskap som utövar religiös verksamhet genom gudstjänst, bön, meditation eller ritualer.

I paragrafen införs en ny definition av begreppet trossamfund.

I jämförelse med tidigare definition uttrycks fler sätt än gudstjänst för att utöva en religiös verksamhet. Det främsta motivet till

denna förändring är att trossamfundsdefinitionen ska vara konfessionsneutral. Denna ändring bör i princip inte innebära någon förändring i sak i jämförelse med den tidigare definitionen eftersom det i förarbetena till denna angavs att begreppet gudstjänst skulle förstås i vid bemärkelse och normalt innefatta exempelvis sammankomster för gemensam bön och meditation (prop. 1997/98:116 s. 20). En religiös verksamhet kan även utövas genom religiösa ritualer som inte nödvändigtvis tar form i gudstjänst, bön eller meditation. Det kan handla om firande av högtider, sammankomster för andliga eller existentiella frågor eller andaktsövningar. För att det ska vara frågan om ritualer förutsätts att de utövats under en viss tid samt med en viss upprepning.

I ordet gemenskap ligger att det måste vara frågan om minst två personer. För att en organisation ska kunna anses vara ett trossamfund krävs vidare att den utövar religiös verksamhet. Utövandet utgör en central del i skyddet för religionsfriheten i artikel 9.1 i Europakonventionen och ska även vara centralt i definitionen av begreppet trossamfund. Genom kravet på religiös verksamhet dras en gräns mellan organisationer som utövar sådan verksamhet och organisationer som utövar en annan typ av verksamhet. En prövning om det är frågan om en religiös verksamhet ska dock göras i vid bemärkelse. För att det ska vara fråga om en religiös verksamhet måste vidare verksamheten bygga på en trosuppfattning som uppnår en viss nivå beträffande av slagkraft, allvar, sammanhållning och betydelse.

Vid bedömning om en trosuppfattning uppnår tillräcklig slagkraft, allvar, sammanhållning och betydelse kan bl.a. beaktas om den innefatta regelbundna passageriter, såsom vigsel- och begravningsriter. Vidare kan beaktas hur länge trosuppfattningen kontinuerligt har utövats. Det som är relevant att beakta är inte hur länge den utövats inom en viss organisation, utan att trosuppfattningen allmänt sett utövats under en längre tid t.ex. inom andra trossamfund, i andra länder eller utan att ha varit formellt organiserad.

Utredningens överväganden vad gäller definitionen av begreppet trossamfund finns i avsnitt 11.3.1 och 11.3.2.

18.4 Förslaget till lag om ändring i lagen (1999:291) om avgift till registrerat trossamfund

1 §

Bestämmelser om statlig hjälp med att bestämma, debitera, redovisa och ta in avgifter till trossamfund finns i 8 a § lagen (1998:1591) om Svenska kyrkan samt i lagen (2019:000) om stöd till trossamfund. Bestämmelser om kyrkoavgift finns i 7 och 8 §§ lagen om Svenska kyrkan.

I paragrafen används en något förenklad beskrivning av den statliga avgiftshjälpen. Motsvarande beskrivning införs även i 1 § den nya lagen om stöd till trossamfund och i 8 a § lagen om Svenska kyrkan. Någon förändring i sak är inte avsedd.

Med anledning av att reglering av den statliga avgiftshjälpen för Svenska kyrkan förs över till 8 a § lagen om Svenska kyrkan och för övriga trossamfund till den nya lagen om stöd till trossamfund, görs hänvisningar till det nya lagrummet och denna nya lag.

Referenser

Offentligt tryck

Statens offentliga utredningar

- SOU 1972:36, Samhälle och trossamfund: slutbetänkande.
- SOU 1974:69, Invandrarna och minoriteterna.
- SOU 1975:75, Medborgerliga fri- och rättigheter.
- SOU 1984:58, Invandrar- och minoritetspolitiken.
- SOU 1994:42, Staten och trossamfunden.
- SOU 1996:55, Sverige, framtiden och mångfalden.
- SOU 1997:41, Rättslig reglering – grundlag, lag om trossamfund och lag om Svenska kyrkan.
- SOU 1997:42, Begravningsverksamheten.
- SOU 1997:43, Den kulturhistoriskt värdefulla kyrkliga egendomen och de kyrkliga arkiven.
- SOU 1997:44, Svenska kyrkans personal.
- SOU 1997:45, Stöd, skatter och finansiering.
- SOU 1997:46, Statlig medverkan vid avgiftsbetalning.
- SOU 1997:47, Den kyrkliga egendomen.
- SOU 1998:113, I God Tro – Samhället och nyandligheten.
- SOU 1999:9, Att slakta ett får i Guds namn – om religionsfrihet och demokrati.
- SOU 1999:68, Katastrofbranden i Göteborg Drabbade – Medier – Myndigheter.
- SOU 1999:101, Olydiga medborgare? Om flyktinggömmare och djurrättsaktivister.

- SOU 2000:1, En uthållig demokrati! – Politik för folkstyrelse på 2000-talet.
- SOU 2004:23, Från verksförordning till myndighetsförordning.
- SOU 2005:104, Sverige och tsunamin – granskning och förslag.
- SOU 2007:17, Äktenskap för par med samma kön – Vigsselfrågor.
- SOU 2007:66, Rörelser i tiden.
- SOU 2007:107, Opinionsbildande verksamhet och små myndigheter.
- SOU 2008:43, Tre rapporter till grundlagsutredningen.
- SOU 2009:6, Återkrav inom välfärdssystemen – förslag till lagstiftning.
- SOU 2009:52, Staten och imamerna – Religion, integration, autonomi.
- SOU 2010:29, En ny förvaltningslag.
- SOU 2012:35, Stärkt skydd mot tvångsäktenskap och barnäktenskap.
- SOU 2013:66, Översyn av det statliga stödet till dagspressen.
- SOU 2016:5, Låt fler forma framtiden!
- SOU 2016:6, Framtid sökes – Slutredovisning från den nationella samordnaren för utsatta EU-medborgare.
- SOU 2016:19, Barnkonventionen blir svensk lag.
- SOU 2016:78, Ordning och reda i välfärden.
- SOU 2016:80, En gränsöverskridande mediepolitik. För upplysning, engagemang och ansvar.
- SOU 2017:17, Om oskuldspresumtionen och rätten att närvara vid rättegången. Genomförande av EU:s oskuldspresumtionsdirektiv.

Departementsserien

- Ds 1999:12, Statens stöd till andra trossamfund än Svenska kyrkan.
- Ds 2000:1, Kommittéhandboken.
- Ds 2003:29, Formel Formkrav och elektronisk kommunikation.
- Ds 2014:1, Gröna boken, Riktlinjer för författningsskrivning.
- Ds 2014:4, Våldsbejakande extremism i Sverige – nuläge och tendenser.
- Ds 2015:3, Trossamfundens sociala insatser – En preliminär undersökning.

Propositioner

- Prop. 1951:100, Kungl. Maj:ts proposition med förslag till religionsfrihetslag m.m.
- Prop. 1971:125, Kungl. Maj:ts proposition till riksdagen angående godkännande av internationella konventionen om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter.
- Prop. 1973:90, Kungl. Maj:ts proposition med förslag till ny regeringsform och ny riksdagsordning m.m.
- Prop. 1975/76:209 om ändring i regeringsformen.
- Prop. 1981/82:93 om män och kvinnor som präster i svenska kyrkan, m.m.
- Prop. 1983/84:105 om ändring i brottsbalken m.m. (sexualbrotten).
- Prop. 1985/86:80 om ny förvaltningslag.
- Prop. 1988/89:100, Bil. 15, Civildepartementet.
- Prop. 1989/90:100, Bil. 2, Utveckling av offentlig sektor – Gemensamma frågor.
- Prop. 1989/90:107 om godkännande av FN-konventionen om barnets rättigheter.
- Prop. 1991/91:85, Ny kyrkolag
- Prop. 1992/93:211 om rätt att förrätta vigsel inom andra trossamfund än Svenska kyrkan m.m.
- Prop. 1993/94:117, Inkorporering av Europakonventionen och andra fri- och rättighetsfrågor.
- Prop. 1995/96:80, Ändrade relationer mellan staten och Svenska kyrkan.
- Prop. 1997/98:49, Staten och trossamfunden – grundlagsfrågor.
- Prop. 1997/98:101, Översyn av förvaltningsprocessen; en allmän regel om domstolsprövning av förvaltningsbeslut m.m.
- Prop. 1997/98:116, Staten och trossamfunden – bestämmelser om Svenska kyrkan och andra trossamfund.
- Prop. 1998/99:38, Staten och trossamfunden – begravningsverksamheten, kulturminnena, personalen, avgiftsbetalningen, m.m.
- Prop. 1998/99:124, Staten och trossamfunden – stöd, medverkan inom totalförsvaret, m.m.

- Prop. 2000/01:81, Omskärkelse av pojkar.
- Prop. 2001/02:59, Hets mot folkgrupp, m.m.
- Prop. 2001/02:72, Ändringar i regeringsformen – samarbetet i EU m.m.
- Prop. 2002/03:38, Straffansvar för terroristbrott.
- Prop. 2007/08:95, Ett starkare skydd mot diskriminering.
- Prop. 2008/09:3, Ränta vid återkrav inom arbetslöshetsförsäkringen m.m.
- Prop. 2008/09:80, Äktenskapsfrågor.
- Prop. 2008/09:158, Från erkännande till egenmakt – regeringens strategi för de nationella minoriteterna.
- Prop. 2009/10:55, En politik för det civila samhället.
- Prop. 2009/10:80, En reformerad grundlag.
- Prop. 2009/10:175, Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt.
- Prop. 2013/14:208, Stärkt skydd mot tvångsäktenskap och barnäktenskap samt tillträde till Europarådets konvention om våld mot kvinnor.
- Prop. 2016/17:1, utgiftsområde 17, Kultur, medier, trossamfund och fritid.
- Prop. 2016/17:146, Ett klimatpolitiskt ramverk för Sverige.
- Prop. 2016/17:180, En modern och rättssäker förvaltning – ny förvaltningslag.

Utskottsbetänkanden

- Kulturutskottets betänkande KrU 1971:15, i anledning av motioner om ekonomiskt stöd åt fria kristna samfund.
- Konstitutionsutskottets betänkande 1995/96:KU12, Ändrade relationer mellan staten och Svenska kyrkan.
- Konstitutionsutskottets betänkande 1997/98:KU20, Staten och trossamfunden – grundlagsfrågor m.m.
- Konstitutionsutskottets betänkande 1998/99:KU18, Staten och trossamfunden – begravningsverksamheten, kulturminnena, personalen, avgiftsbetalningen, m.m.

Konstitutionsutskottets betänkande 1999/2000:KU5, Staten och trossamfundet – stöd, medverkan inom totalförsvaret, m.m.

Justitieukskottets betänkande 2001/02:JuU22, Godkännande av rambeslut om åtgärder mot terrorism.

Skrivelser m.m.

Skr. 2007/08:39, Handlingsplan för att bekämpa mäns våld mot kvinnor, hedersrelaterat våld och förtryck samt våld i samkönade relationer.

Skr. 2009/10:106, Dialog om samhällets värdegrund.

Skr. 2011/12:44, Handlingsplan för att värna demokratin mot våldsbejakande extremism.

Skr. 2016/17:10, Makt, mål och myndighet – feministisk politik för en jämställd framtid.

Överenskommelse om åtgärder mot terrorism mellan Socialdemokraterna, Moderaterna, Miljöpartiet de gröna, Centerpartiet, Liberalerna och Kristdemokraterna, 2017-06-07.

Utländska förarbeten

Danmark

Betænkning 1564, En samlet lovregulering om andre trossamfund end folkekirken.

Forslag til Lov om trossamfund uden for folkekirken, Fremsat den 4. oktober 2017 af kirkeministeren (Mette Bock).

Norge

NOU 2008:1, Kvinner og homofile i trossamfund – Likestillingslovens og arbeidsmiljølovens særlige unntak fra forbudet mot diskriminering.

NOU 2013:1, Det livssyns åpne samfund – En helhetlig tros- og livssynspolitik.

Höringsnotat 25. september 2017, Forslag til ny lov om tros- og livssynssamfunn.

Litteratur, rapporter m.m.

- Anderson, Allan; Westerlund, David (2012). Den världsvida pentekostalisten. Dialogos förlag, Stockholm.
- Andersson, Daniel; Sander, Åke (2015). Det mångreligiösa Sverige: ett landskap i förändring. Studentlitteratur, Lund.
- Ankersen, Dag (2015). Över hälften av samfunden emot homoäktenskap – 9 av 10 väljer bort Pride. ETC, 2016.07.22.
- Ankersen, Dag (2017). Saudiarabien finansierar var fjärde svensk moské. ETC, 2017.11.08.
- Annerstedt, Linn; Bergström, Annika; Ohlsson, Jonas (2016). Religiositet och tro i Göteborg. SOM-rapport 2016:12.
- Arentzen, Thomas (2016). Ortodoxa och österländska kyrkor i Sverige. SST:s skriftserie nr 5.
- Axner, Marta (2013). Public Religions in Swedish Media. A Study of Religious Actors on Three Newspaper Debate Pages 2001–2011. Diss. Acta Universitatis Upsaliensis, Uppsala.
- Bangstad, Sindre (2012). Sekularismens ansikten. Studentlitteratur, Lund.
- Bengtsson, Josef (2016). Bortom modernitetens motsatser. Tidskriften NOD, Forum för Tro, Kultur och Samhälle, 2016:2–3.
- Berggren, Niclas; Bjørnskov, Christian (2011). Is the importance of religion in daily life related to social trust? Cross-country and cross-state comparisons. *Journal of Economic Behavior & Organization*, 80 (3):459–480.
- Berglund, Jenny (2015). Publicly Funded Islamic Education in Europe and the United States. The Brookings Project on U.S. Relations with the Islamic World. Analysis Paper, 21, Washington.
- Bernitz, Ulf; Kjellgren, Anders (2014). Europarättens grunder, 5 uppl. Norstedts Juridik, Stockholm.
- Björck, Gustaf (2014). Förändring av Missionssynen? Perspektiv på Svenska kyrkans mission 1945–2000 speglad av ledning och missionärer. Uppsala universitet, Uppsala.

- Borell, Klas (2012). Islamofobiska fördomar och hatbrott – En kunskapsöversikt. SST:s skriftserie nr 1.
- Bromander, Jonas (2013). Religiositet i Sverige. I Weibull, Lennart; Oscarsson, Henrik; Bergström, Annika (red), Vägskal. Göteborgs universitet: SOM-institutet.
- Brommesson, Douglas; Friberg Fernros, Henrik (2013). Bortom den sekulära staten: Religion och politik i en postsekulär tid. Studentlitteratur, Lund.
- Bull, Thomas; Sterzel, Fredrik (2015). Regeringsformen – en kommentar. Studentlitteratur, Lund.
- Bäckström, Anders (2014). Välfärdsinsatser på religiös grund: Förväntningar och problem. Artos & Norma bokförlag, Skellefteå.
- Cameron, Iain (2014). An Introduction to the European Convention on Human Rights, 7 uppl. Iustus Förlag, Uppsala.
- Christenson, Gerda (2011). Abortmotståndarna i Sverige allt mer högljudda. Feministiskt perspektiv, 2011.09.02.
- Committee on Culture, Science and Education (2007). The dangers of creationism in education. Rapport Doc. 11375.
- Danelius, Hans (2015). Mänskliga rättigheter i europeisk praxis – En kommentar till Europakonventionen om de mänskliga rättigheterna, 5 uppl. Norstedts Juridik, Stockholm.
- Darj, Frida; Nathorst-Böös, Hedvig; Jarl-Åberg, Cecilia, (2011). HBT och heder: en intervjustudie om unga HBT-personer som lever i familjer med hedersnormer. ALMAeuropa, Stockholm.
- Demker, Marie (1998). Religion och politik. Den europeiska kristdemokratins dilemma. SNS Förlag, Stockholm.
- Dencik, Lars; Marosi, Karl (2007). Judiskt liv i Sverige: identitet, levnadsvanor och attityder bland medlemmarna i de judiska församlingarna i Sverige vid ingången till 2000-talet. Från SST:s hemsida 2017.07.05.
- Diesen, Christian; Lagerqvist Veloz Roca, Annika (2003). Bevisprövning i förvaltningsmål. Norstedts Juridik, Stockholm.
- Egge, Marit (2005). Regardless of faith. Save the children, Norge.
- Ehrenkrona, Carl Henrik (2016). Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna – en kommentar. Karnov Group Sweden, Stockholm.

- Eka, Anders; Hirschfeldt, Johan; Jermsten, Henrik; Svahn Starrsjö, Kristina (2012). Regeringsformen – med kommentarer. Karnov Group Sweden, Stockholm.
- Ekelöf, Per Olof; Edelstam, Henrik; Heuman, Lars (2009). Rättegång – fjärde häftet, 7 uppl. Norstedts Juridik, Stockholm.
- Ekman, Joakim (2012). Framtiden och samhällets grundläggande värden. Underlagsrapport 6 till Framtidskommissionen. Norstedts Juridik, Stockholm.
- Ekonomistyrningsverket (2015). Att ge statligt stöd till civila samhällets organisationer. Rapport ESV 2015:43.
- Ekström, Sören (2003). Makten över kyrkan: om Svenska kyrkan, folket och staten. Verbum, Stockholm.
- Ekström, Sören; Gunner, Göran; Modéer, Kjell Åke; Pettersson, Thorleif; Tegnemo, Annette (2006). Samfunden och bidragen ”De grundläggande värderingar som samhället vilar på” – om förutsättningarna för statsbidrag till trossamfund. Proprius förlag, Stockholm.
- Enkvist, Victoria (2013). Religionsfrihetens rättsliga ramar. Iustus Förlag, Uppsala.
- Equmeniakyrkan (2015). Snabbfakta om Equmeniakyrkan. Från Equmeniakyrkans hemsida 2017.07.07.
- Europarådet och Europadomstolen (2015). Guide to article 9 – Freedom of thought, conscience and religion. Från www.echr.coe.int/Documents/Guide_Art_9_ENG.pdf 2016.10.19.
- Fahlbeck, Reinhold (2011). Bed och arbeta: om religionsfrihet i arbetsliv och skola. Liber, Stockholm.
- Fahlgren, Sune (2013). Från blandad kör till lovsångsteam. Historiska och teologiska perspektiv på frikyrkliga sånggrupper. Från SST:s hemsida 2017.07.07.
- Forum för levande historia (2010). Den mångtydiga toleransen. Rapportserie 1:2010.
- Fox, Jonathan (2008). A World Survey of Religion and the State. Cambridge University Press, Cambridge, Storbritannien.

- Fredriksson, Trudy (2013). Uppvaknandets vägar: Från buddhistisk historia till nutidens utövning och gemenskapsliv. SST:s skriftserie nr 2.
- Frälsningsarmén (2016). Årsberättelse 2015.
- Geister, Philip (2013). Sluta tala om ”religion”. Signum, nr 1.
- Gilhus, Ingvild Sælid; Mikaelsson, Lisbeth (2003). Nya perspektiv på religion. Natur och kultur, Stockholm.
- Granstrand, Lasse (2011). Antisemitisk talare bjöds in av Islamiska förbundet. Dagens Nyheter, 2011.03.25.
- Gustafsson, Göran (1995). Två undersökningar om Estonia och religionen. Religionssociologiska studier, 1 401–4 599; 1.
- Gustafsson, Göran (2000). När det sociala kapitalet växlas in: Om begravningar och deltagande i begravningar. Lunds Studies in Sociology of Religion, Lunds universitet.
- Gustafsson; Linus; Ranstorp, Magnus (2017). Swedish Foreign Fighters in Syria and Iraq: An Analysis of open-source intelligence and statistical data. Försvarshögskolan, Stockholm.
- Habermas, Jürgen (2010). An Awareness of What is Missing: Faith & Reason in a Post-secular Age. Polity Press, Cambridge, Storbritannien.
- Hagevi, Magnus (2009). Politisk opinion och religiositet i Västra Götaland. Sekel Bokförlag, Lund.
- Hagevi, Magnus (2012). Är religion och politik skilda världar för svenska ungdomar. I Lövheim, Mia; Bromander, Jonas. Religion som resurs? Existentiella frågor och värderingar i unga svenskars liv. Artos & Norma Bokförlag, Skellefteå.
- Hall, Deborah (2010). Why Don't We Practice What We Preach? A Meta-Analytic Review of Religious Racism. Personality and Social Psychology Review 14(1):126–39.
- Hallingberg, Gunnar (2011). Läsarna: 1800-talet folkväckelse och det moderna genombrottet. Bokförlaget Atlantis, Stockholm.
- Harris, David; O'Boyle, Michael; Bates, Ed; Buckley, Carla (2014). Law of the European Convention on Human Rights, 3 uppl. Oxford University Press, Oxford, Storbritannien.
- Hellners, Trygve; Malmqvist, Bo (2010). Förvaltningslagen med kommentarer, 3 uppl. Norstedts Juridik, Stockholm.

- Henningsson, Jan (2016). Trygga människor skapar trygga samhällen. Underlag till Kulturdepartementet, 2016.09.12.
- Hjärpe, Jan (2010). Islamismer. Gleerups Utbildning, Malmö.
- Hoffmann, Robert (2013). The Experimental Economics of Religion. *Journal of Economic Surveys* 27 (5):813–45.
- Holmberg, Erik; Stjernquist, Nils; Isberg, Magnus; Eliason, Marianne; Regner, Göran (2012). Grundlagarna – regeringsformen, successionsordningen, riksdagsordningen, 3 uppl. Norstedts Juridik, Stockholm.
- Högskoleverket (2002). Utvärdering av teologiska och religionsvetenskapliga utbildningar vid svenska universitet och högskolor. Högskoleverkets rapportserie 2002:4.
- Högskoleverket (2008). Granskning av utbildningarna inom religionsvetenskap och teologi. Rapport 2008:41.
- Idinopulos, Thomas (1998). What is religion? *Cross Currents*, New York, 48.3:366–380.
- IFEES (Islamic Foundation for Ecology and Environmental Sciences) (2015). Islamic Declaration on Global Climate Change. Från www.ifees.org.uk/. Från hemsida 2017.07.07.
- Imamrådet (2015). Deklaration från Sveriges imamråd. Slutdeklaration för den nionde dialogkonferensen med Sveriges imamråd. Stockholm 10–11 oktober 2015.
- Janis, Mark; Kay, Richard; Bradley, Anthony. (2008). *European Human Rights Law: Text and Materials*, 3 uppl. Oxford University Press, New York, USA.
- Joas, Hans (2015). Tro som alternativ: Kristendomens framtidsutsikter. Daidalos, Göteborg.
- Johansson Heinö, Andreas (2013). Har religion blivit vänster? De svenska partierna och religionsfrågorna. I Gönder, Eli. *Religionen i demokratin: ett politiskt dilemmas återkomst*. Timbro, Stockholm.
- Joppke, Christian (2015). Den sekulära staten under belägring. Religion och politik i Europa och USA. Daidalos, Göteborg.
- Järvestad, Johan; Lundquist, Magnus; Gullberg, Anna (2015). Gävles moské vill sprida extrem tolkning av islam. *Gefle Dagblad*, 2015.09.07.

- Järvå, Håkan (red) (2009). Sektsjuka bakgrund, uppbrott, behandling. Studentlitteratur, Lund.
- Kakabaveh, Amineh; Tarhan Selvi, Guluzar; Lundgren, Jonas (2016). Varken hora eller kuvad. Elvahundra: En studie om kartläggning av förekomsten av diskriminering och förtryck i hederns namn bland 1 100 ungdomar och 50 tals föräldrar.
- Karlsson, David (2007). Demokratiska stordriftsfördelar. I Johansson, Folke; Karlsson, David; Johansson, Bengt; Norén Bretzer, Ylva. Kommunstorlek och demokrati. SKL, Stockholm.
- Karlsson, David; Gilljam, Mikael (2014). Svenska politiker. Om folkvalda i riksdag, landsting och kommun. Santérus förlag, Stockholm.
- Klasson Sundin, Maria (2016). Barnets religionsfrihet – en villkorad rättighet? Acta Universitatis Upsaliensis, Uppsala.
- Kriminalvården (2016). Andlig vård i Kriminalvården. En rapport om nuläge och tänkbar framtid.
- Lagervall, Rickard; Stenberg, Leif (2015). Muslimska församlingar och föreningar i Malmö och Lund. Centrum för Mellanösternstudier, Lunds Universitet, Lund. Larsson, Göran (2011). Andlig vård inom Kriminalvården – En kunskapsöversikt. Projektnummer: 2009:124, Kriminalvården.
- Larsson, Göran; Thurfjell, David (2013). Shia-muslimer i Sverige – en kortfattad översikt. SST:s skriftserie nr 3.
- Larsson, Göran (2014). Främlingsfientliga handlingar mot trosamfund. En kartläggning av religiösa gruppers och individers utsatthet i Sverige 2014. Från SST:s hemsida 2017.07.07.
- Larsson, Göran (2015). Islam och muslimer i Sverige – en kunskapsöversikt. SST:s skriftserie nr 4.
- Larsson, Göran; Sorgenfri, Simon; Stockman, Max (2017). Religiösa minoriteter från Mellanöstern. SST:s skriftserie nr 7.
- Lindberg, Jonas; Axner, Marta (2015). Religion och politik. I Lövheim, Mia; Nordin, Magdalena. Sociologiska perspektiv på religion i Sverige. Gleerups Utbildning, Malmö.
- Lindkvist, Gustav (2018). Utredningsskyldighet, bevisbörda och beviskrav i förvaltningsprocessen. Norstedts Juridik, Stockholm.

- Lövheim, Mia; Bromander, Jonas (2012). Religion som resurs? Existentiella frågor och värderingar i unga svenskars liv. Artos & Norma Bokförlag, Skellefteå.
- Lövheim, Mia; Nordin, Magdalena (2015). Sociologiska perspektiv på religion i Sverige. Gleerups Utbildning, Malmö.
- Magnusson, Erik; Lönnaeus, Olle; Orrenius, Niklas (2006). Flickor hotas av muslimska åsiktspoliser. *Sydsvenskan*, 2006.02.10.
- McGuire, Meredith (2008). *Lived Religion: Faith and Practice in Everyday Life*. Oxford University Press, New York, USA.
- Messner, Francis (red.) (2015). *Public Funding of Religions in Europe*. Ashgate, Farnham, Storbritannien.
- MSB (Myndigheten för samhällsskydd och beredskap) (2014). Att värna den demokratiska rättsstaten.
- MUCF (Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällsfrågor, tidigare Ungdomsstyrelsen) (2009a). Gift mot sin vilja.
- MUCF (Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällsfrågor, tidigare Ungdomsstyrelsen) (2009b). Konsekvenser, resultat och effekter av Ungdomsstyrelsens bidragsgivning till ideella organisationer.
- MUCF (Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällsfrågor, tidigare Ungdomsstyrelsen) (2013). Villkor för ideella föreningar och trossamfund.
- MUCF (Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällsfrågor, tidigare Ungdomsstyrelsen) (2015). Resultat och effekter 2015. Återrapportering av statsbidrag till ideella organisationer.
- MUCF (Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällsfrågor, tidigare Ungdomsstyrelsen) (2016). Flyktingmottagandet – det civila samhällets roll och villkor.
- MUCF (Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällsfrågor, tidigare Ungdomsstyrelsen) (2017). Att verka demokratiskt. Redovisning av hur MUCF granskar och följer upp demokrativillkoren för statsbidrag.
- Nikolaidis, Charilaos (2015). *The Right to Equality in European Human Rights Law: the quest for substance in the jurisprudence of the European Courts*. Routledge, New York, USA.

- Nordh, Roberth (2011). Praktisk process VII – Bevisrätt B Bevisbörda och beviskrav. Iustus Förlag, Uppsala.
- Nordh, Roberth (2012). Bevisbörda och beviskrav i tvistemål. Svensk Juristtidning 2012 s. 781–799.
- Norris, Pippa; Inglehart, Ronald (2013). Sacred and Secular: Religion and Politics Worldwide, 2 uppl. Cambridge University Press, Cambridge, Storbritannien.
- Otterbeck, Jonas (2010). Samtidsislam: unga muslimer i Malmö och Köpenhamn. Carlsson Bokförlag, Stockholm.
- Pettersson, Per; Leis-Peters, Annette (2015). I Lövheim, Mia; Nordin, Magdalena, Sociologiska perspektiv på religion i Sverige. Gleerups Utbildning, Malmö.
- Pettersson, Thorleif (2006). Statsbidrag till trossamfund som stöder samhällets värdegrund: Ett religionssociologiskt perspektiv. I Ekström, Sören; Gunner, Göran; Modéer, Kjell Åke; Pettersson, Thorleif; Tegnemo, Annette. Samfunden och bidragen "De grundläggande värderingar som samhället vilar på" – om förutsättningarna för statsbidrag till trossamfund. Proprius förlag, Stockholm.
- Polisen (2015). Utsatta områden – sociala risker, kollektiv förmåga och oönskade händelser.
- Putnam, Robert (1993). Making Democracy Work. Civil Traditions in Modern Italy. Princeton University Press, Princeton, USA.
- Putnam, Robert; Campbell, David (2010). American grace. Simon & Schuster, New York, USA.
- Påve Franciskus (2015), Encyclical Letter Laudato Si of the Holy Father Francis on Care for our Common Hom. Vactican Press, 2015.05.24.
- Ragnemalm, Hans (2014). Förvaltningsprocessrättens grunder, 10 uppl. Jure Förlag, Stockholm.
- Reid, Karen (2015). A practitioner's guide to the European Convention on Human Rights, 5 uppl. Sweet & Maxwell, London, Storbritannien.
- Regeringskansliet (2014). Bostad sökes. Slutrapport från den nationella hemlöshetssamordnaren.

- Renucci, Jean-François (2005). Article 9 of the European Convention on Human Rights – Freedom of thought, conscience and religion. Council of Europe Publishing, Strasbourg, Frankrike.
- RFSL (Riksförbundet för homosexuella, bisexuella, transpersoner och queeras rättigheter) (2016). Förtroendet att stärka. Om hbtq-personers förtroende för olika samhällsinstanser och vad som behöver förändras.
- Roald, Anne Sofie (2009). Muslimer i nya samhällen: om individuella och kollektiva rättigheter. Daidalos, Göteborg.
- Rorty, Richard; Vattimo, Gianni (2007). The Future of Religion. Columbia University Press, New York, USA.
- Rosén, Emelie; Gaunitz, Victoria (2017). När anti-abortlobbyn kom till Sverige. Sveriges Radio, 2017.01.24.
- Rothstein, Bo; Broms, Rasmus (2017). Religion and corruption. BSG Working Paper Series, Oxford University, Oxford, Storbritannien.
- Sandelin, Magnus, (2016). Svenska IS-krigare. Från al-Qaida till jihadi cool. Fri tanke, Stockholm.
- Schilbrack, Kevin (2014). Philosophy and the Study of Religions: A Manifesto. Wiley Blackwell Manifestos, Chichester, Storbritannien.
- SCB (Statistiska Centralbyrån) (1930). Folkräkningen den 31 december 1930.
- SCB (Statistiska Centralbyrån) (2011). Levnadsförhållanden rapport 102, Medborgerliga aktiviteter 2009–2009.
- SCB (Statistiska Centralbyrån) (2013). Det civila samhället 2013.
- SCB (Statistiska Centralbyrån) (2015). Befolkningsstatistik i sammandrag 1960–2015.
- Sida (Swedish International Development Agency) (2015). Stöd till svenska organisationer genom avtal om rambidrag. Från Sidas hemsida 2017.07.07.
- Singer, Anna (2012). Barnets bästa: om barns rättsliga ställning i familj och samhälle, uppl. 6. Norstedts Juridik, Stockholm.
- Sjödin, Daniel (2011). Tryggare kan ingen vara. Migration, religion och integration i en segregerad omgivning. Lund Dissertations in Sociology, Media-Tryck, Lund.

- SKMA (Svenska kommittén mot antisemitism) (2013). Mustafaffären – eller hur legitimering av judehat blev ”kamp mot antisemitism”. Nyhetsbrev juni 2013.
- Skog, Margareta (2001). Det religiösa Sverige. Gudstjänst- och andaktsliv under ett veckoslut kring millennieskiftet. Libris, Örebro.
- Skolverket (2012). Skol- och förskoleverksamhet i kyrkan eller annan religiös lokal, Juridisk vägledning.
- Socialstyrelsen (2002). Kvinnlig könsstypning.
- Socialstyrelsen (2013). Socialstyrelsens rapport om Hemlöshet bland utrikesfödda personer utan permanent uppehållstillstånd i Sverige.
- Socialstyrelsen (2015). Kompetenshöjande åtgärder till hälso- och sjukvården om kvinnlig könsstypning – rapport.
- Socialstyrelsen (2016). Kvinnlig könsstypning – ett stöd för hälso- och sjukvårdens arbete.
- SST (Myndigheten för stöd till trossamfund) (2014a). Att arbeta med trossamfund i vardag och kris.Handledning för kommuner, landsting och länsstyrelser om att samarbeta med trossamfundsråd.
- SST (Myndigheten för stöd till trossamfund) (2014b). Regeringsuppdrag till SST att stimulera trossamfundens informationsinsatser inför 2014 års allmänna val.
- SST (Myndigheten för stöd till trossamfund) (2016). Delrapport till Regeringskansliet om trossamfundens insatser för nyanlända.
- SST (Myndigheten för stöd till trossamfund) (2017a). Trossamfund i Sverige. Statsbidragsberättigade trossamfund: presentationer och aktuell statistik, fjärde utgåvan, 2017.
- SST (Myndigheten för stöd till trossamfund) (2017b). Trossamfunden och flyktingarna. En reportagebok om trossamfundens verksamhet för nyanlända och flyktingar.
- Statskontoret (2014). Myndigheternas ledningsformer – en kartläggning och analys. Rapport 2014:4.
- Statskontoret (2015). Ändamålsenlig organisering – Om ledningsformen för Nämnden för statligt stöd till trossamfund. Rapport 2015:26.

- Statskontoret (2017). Myndighetsanalys av Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor. Rapport 2017:13.
- Stenström, Hanna (red.) (2013). Religionens offentlighet. Artos & Norma bokförlag, Skellefteå.
- Straight-Reed, Corinne (2016). Role of Religion in American Elections: Civic Engagement of Christians. IU South Bend Undergraduate Research Journal, Vol 16.
- Svanberg, Ingvar; Westerlund, David; Wadensjö, Andreas (2011). Religion i Sverige. Dialogos förlag, Göteborg.
- Svanberg, Katinka (2015). En introduktion till traktaträtten – En lärobok i traktaträtt, 5 uppl. Norstedts Juridik, Stockholm.
- Svenska kyrkan (2003). Kyrkan mitt i musiklivet, SKU 2003:3.
- Svenska kyrkan (2015a). Medlemmar i Svenska kyrkan 1972–2016.
- Svenska kyrkan (2015b). Årsredovisning 2016, Svenska kyrkans nationella nivå.
- Svenska kyrkan (2016a). Döpta, konfirmerade, vigda och begravda enligt Svenska kyrkans ordning år 1970–2015.
- Svenska kyrkan (2016b). Besök i Svenska kyrkans gudstjänster 1990–2015.
- Svenska kyrkan (2016c). Antal körer och körsångare i Svenska kyrkan 2001–2016.
- Sveriges Radio (2010). Vi accepterar människorna – men inte beenddet. Sändes 2010.06.10.
- Sveriges Radio (2014). Muslimer uppmanas att inte rösta. Sändes 2014.10.11.
- Sveriges Television, Uppdrag granskning (2012). Muslimska ledare uppmanar kvinnor till underkastelse. Sändes 2012.05.16.
- Sveriges Television, SVT Nyheter Halland (2016). Allt fler väljer bort kyrkan vid begravning. Sändes 2016.11.28.
- Sundberg, Halvar (1955). Allmän förvaltningsrätt. P. A. Norstedt & söners Förlag, Stockholm.
- SÄPO (Säkerhetspolisen) (2010). Våldsbejakande islamistisk extremism i Sverige. Elanders, Stockholm.
- SÄPO (Säkerhetspolisen) (2016). Årsbok 2016.

- SÄPO (Säkerhetspolisen) (2017). Så mycket har extremistmiljöerna vuxit. Pressmeddelande 2017.07.03.
- Tholvsen, Øyvind (2015). Frikyrkokartan ritas om. En rapport om frikyrkornas utveckling i Sverige 2000–2015. Från www.efk.se/frikyrkokartan 2017.07.07.
- Thorson, Plesner Ingvill (2016). Religionspolitik. Universitetsforlaget, Oslo.
- Thurfeldt, David (2015). Det gudlösa folket. De postkristna svenskarna och religionen. Molin och Sorgenfrei förlag, Stockholm.
- Thurfjell, Karin (2011). Bidrag ges trots diskriminering. Svenska Dagbladet, 2011.08.01.
- TV4, Kalla Fakta (2017). Flykten från moralpolisen. Sändes 2017.04.04.
- Uslaner, Eric (2001). Volunteering and social capital: How trust and religion shape civic participation in the United States. I Dekker, Paul; Uslaner, Eric. Social capital and participation in everyday life. Routledge, New York, USA.
- US State Department (2014). Report on International Religious Freedom.
- Valkila, Joni; Peltoniemi, Jari-Pekka (2013). Allvarliga brister inom Jehovas vittnen gällande barns rättigheter. Utredningsarbete åt Barnombudsmannen i Finland. Stödföreningen för religionens offer. Utredning 2/2013.
- Vickers, Lucy (2006). Religion and Belief Discrimination in Employment – the EU law. Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg.
- von Essen, Johan; Grosse, Julia (2012). Senmodernitetens religiositet och ideella engagemang. I Lövheim, Mia; Bromander, Jonas. Religion som resurs? Existentiella frågor och värderingar i unga svenskars liv. Artos och Norma Bokförlag, Skellefteå.
- von Essen, Ulrik (2016). Processramen i förvaltningsmål – Ändring av talan och anslutande frågor, 2 uppl. Wolters Kluwer, Stockholm.
- Wall, Gustaf (2014). Rättskraft och korrektiv – En förvaltningsrättslig studie. Jure, Stockholm.
- Wallman Lundåsen, Susanne; Trägårdh, Lars (2013). Social Trust and Religion in Sweden: Theological Belief Versus Social

- Organization. I de Hart, Joep; Dekker, Paul; Halman, Loek (red.), *Religion and Civil Society in Europe*. Springer Science Business Media, Dordrecht, Nederländerna.
- Weibull, Lennart; Strid, Jan (2011). *Fyra perspektiv på religion i Sverige*. I Holmberg, Sören; Weibull, Lennart; Oscarsson, Henrik (red.). *Lycksalighetens ö*. SOM-institutet, Göteborgs universitet, Göteborg.
- Wickberg, Johanna (red.); Caspersson, Anna-Karin; Agernäs, Ellen (2016). *Rapport från projektet "Församling för alla?"*. EKHO, Göteborg.
- Willander, Erika (2015). *Religiositet och sekularisering*. I Lövheim, Mia; Nordin, Magdalena. *Sociologiska perspektiv på religion i Sverige*. Gleerups Utbildning, Malmö.
- Zackariasson, Ulf (2013). *Filosofiska perspektiv på religionens offentlighet*. I Stenström, Hanna (red.). *Religionens offentlighet*. Artos & Norma bokförlag, Skellefteå.

Avgöranden

Högsta förvaltningsdomstolen

- RÅ 1990 not. 344.
RÅ 1995 ref. 4.
RÅ 1995 ref. 10.
RÅ 1999 ref. 76.
RÅ 2000 ref. 16.
RÅ 2000 not. 178.
RÅ 2004 ref. 78.
RÅ 2006 ref. 64.
HFD 2011 ref. 10.
HFD 2013 ref. 64.
HFD 2013 ref. 72.
HFD 2014 ref. 30.
HFD 2015 ref. 20.
HFD 2015 ref. 31.

HFD 2016 ref. 49.

HFD 2016 ref. 59.

HFD 2017 ref. 4.

Högsta domstolen

NJA 1984 s. 648.

NJA 2005 s. 805.

NJA 2013 s. 502.

NJA 2013 s. 413.

Arbetsdomstolen

AD 2017 nr 23.

Europadomstolen

Kokkinakis mot Grekland, nr 14307/88, dom den 25 maj 1993.

Salgueiro da Silva Mouta mot Portugal, nr 33290/96, dom den 21 december 1999.

Cha'are Shalom Ve Tsedek mot Frankrike, nr 27417/95, dom den 27 juni 2000.

Hasan och Chaush mot Bulgarien, nr 30985/96, dom den 26 oktober 2000.

Metropolitan Church of Bessarabia m.fl. mot Moldavien, nr 45701/99, dom den 13 december 2001.

Dahlab mot Schweiz, nr 42393/98, beslut den 15 februari 2001.

Ringvold mot Norge, nr 34964/97, dom den 11 februari 2003.

Leyla Şahin mot Turkiet, nr 44774/98, dom den 10 november 2005.

Ždanoka mot Lettland, nr 58278/00, dom den 16 mars 2006.

Alujer Fernandez och Caballero Garcia mot Spanien, nr 53072/99, beslut den 14 juni 2006.

Parry mot Förenade Kungariket, nr 42971/05, beslut den 28 november 2006.

- Svyato-Mykhaylivska Parafiya mot Ukraina, nr 77703/01, dom den 14 juni 2007.
- Stoica mot Rumänien, nr 42722/02, dom den 4 mars 2008.
- Religionsgemeinschaft der Zeugen Jehovas m.fl. mot Österrike, nr 40825/98, dom den 31 juli 2008.
- Leela Förderkreis E.V. m.fl. mot Tyskland, nr 58911/00, dom den 6 november 2008.
- Sergey Zolotukhin mot Ryssland, nr 14939/03, dom den 10 februari 2009.
- Opuz mot Turkiet, nr 33401/02, dom den 9 juni 2009.
- Vanjak mot Kroatien, nr 29889/04, dom den 14 januari 2010.
- Jehovah's Witnesses of Moscow m.fl. mot Ryssland, nr 302/02, dom den 10 juni 2010.
- Hajduová mot Slovakien, nr 2660/03, dom den 30 november 2010.
- Savez crkava "Riječ života" m.fl. mot Kroatien, nr 7798/08, dom den 9 december 2010.
- Paksas mot Litauen, nr 34932/04, dom den 6 januari 2011.
- Association les Temoins de Jehovah mot Frankrike, nr 8916/05, dom den 30 juni 2011.
- Konstantin Markin mot Ryssland, nr 30078/06, dom den 22 mars 2012.
- Hizb ut-Tahrir m.fl. mot Tyskland, nr 31098/08, beslut den 12 juni 2012.
- Eweida m.fl. mot Förenade kungariket, nr 48420/10, dom den 15 januari 2013.
- Animal Defenders International mot Förenade kungariket, nr 48876/08, dom den 22 april 2013.
- Allen mot Förenade Kungariket, nr 25424/09, dom den 12 juli 2013
- Vella mot Malta, nr 69122/10, dom den 11 februari 2014.
- The Church of Jesus Christ of Latter-Day Saints mot Förenade Kungariket, nr 7552/09, dom den 4 mars 2014.
- N.A. mot Norge, nr 27473/11, dom den 18 december 2014.
- Identoba m.fl. mot Georgien, nr 73235/12, dom den 12 maj 2015.
- Kalda mot Estland, nr 17429/10, dom den 19 januari 2016.

İzzettin Doğan m.fl. mot Turkiet, nr 62649/10, dom den 26 april 2016.

Genov mot Bulgarien, nr 40524/08, dom den 23 mars 2017.

Klein m.fl. mot Tyskland, nr 10138/11, dom den 6 april 2017.

Metodiev m.fl. mot Bulgarien, nr 58088/08, dom den 15 juni 2017.

EU-domstolen

Dom Santander Asset Management SGIIC SA m.fl.,
C-338/11–C-347/11, EU:C:2012:286.

Kommittédirektiv 2016:62

Översyn av statens stöd till trossamfund

Beslut vid regeringssammanträde den 30 juni 2016

Sammanfattning

En särskild utredare, biträdd av en referensgrupp med företrädare för riksdagspartierna, ska se över statens stöd till trossamfund. Syftet med översynen är att säkerställa att stödet på bästa sätt är anpassat till nutida och framtida behov.

Utredaren ska bl.a.

- analysera det nuvarande stödets effekter för berörda trossamfund och samhället i stort,
- föreslå mål för statens stöd till trossamfund, med bred förankring bland riksdagspartierna och i övriga samhället,
- föreslå eventuella förändringar av statens nuvarande stöd till trossamfund,
- föreslå ett förtydligat demokratikriterium som är i överensstämmelse med religionsfriheten, och
- föreslå nödvändiga författningsändringar.

Uppdraget ska redovisas senast den 15 mars 2018.

Stödsystemet behöver anpassas till dagens behov

Religionsfriheten är en viktig hörnsten i den svenska demokratin. I 2 kap. 1 § 6 regeringsformen stadgas att var och en gentemot det allmänna är tillförsäkrad frihet att ensam eller tillsammans med andra utöva sin religion. I artikel 9.1 i Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen) föreskrivs att var och en har rätt till tankefrihet, samvetsfrihet och religionsfrihet, innefattande frihet att byta religion eller tro och frihet att ensam eller i gemenskap med andra, offentligt eller enskilt, utöva sin religion eller tro genom gudstjänst, undervisning, sedvänjor och ritualer. Enligt artikel 9.2 får friheten att utöva sin religion eller tro endast underkastas sådana inskränkningar som är föreskrivna i lag och som i ett demokratiskt samhälle är nödvändiga med hänsyn till den allmänna säkerheten eller till skydd för allmän ordning, hälsa eller moral eller till skydd för andra personers fri- och rättigheter.

Sverige har sedan 1970-talet valt att ekonomiskt stödja trossamfund med statsbidrag för att bidra till att skapa förutsättningar för trossamfunden att bedriva en aktiv och långsiktigt inriktad religiös verksamhet i form av gudstjänst, själavård, undervisning och omsorg. Detta stöd ska ses i ljuset av att Sverige under hundratals år hade en statskyrka som har haft en dominerande ställning såväl politiskt som ekonomiskt.

Statens stöd till trossamfunden har sedan 2000 bestått av två delar. Den ena delen är ett statsbidragssystem som utgår från lagen (1999:932) om stöd till trossamfund och den andra delen är en möjlighet för trossamfunden att få hjälp med uppbörd av avgifter som utgår från lagen (1998:1593) om trossamfund samt lagen (1999:291) om avgift till registrerat trossamfund.

I lagen om stöd till trossamfund och lagen om trossamfund ställer lagstiftaren delvis samma krav på ett trossamfund för att det ska få stöd. Kraven innebär att samfundet ska bidra till att upprätthålla och stärka de grundläggande värderingar som samhället vilar på och att samfundet ska vara stabilt och ha egen livskraft. Motivet till dessa krav finns i propositionen Staten och trossamfunden – stöd, medverkan inom totalförsvaret, m.m. (prop. 1998/99:124).

Det har gått femton år sedan det nu aktuella regelverket trädde i kraft. Under denna period har det svenska samhället och trossam-

fundens verksamheter i Sverige förändrats. Befintliga trossamfund har ombildats och nya trossamfund har etablerats. Det innebär att stödsystemet behöver ses över i syfte att undersöka om stödet på bästa sätt svarar mot de behov som dagens verkamma trossamfund har och de behov som finns i samhället. Vidare finns det brister i det nuvarande systemet som motiverar en översyn. Exempelvis innehåller dagens stödsystem begrepp som inte är konfessionsneutrala. Det finns också oklarheter kring möjligheten att dra in stödet till trossamfund som utvecklats i en odemokratisk riktning och kring hur det nuvarande demokratikriteriet ska tolkas i förhållande till den praxis som utvecklats i Europadomstolen.

Enligt 8 kap. 2 § regeringsformen ska föreskrifter meddelas genom lag om de avser trossamfund. Enligt 8 kap. 18 § andra stycket regeringsformen gäller i fråga om ändring eller upphävande av sådan lag som avser trossamfund samma bestämmelser som gäller för stiftande av riksdagsordningen. Detta innebär att det är centralt att förändringar som avser trossamfund bygger på en överenskommelse som har ett brett stöd bland riksdagens partier.

Uppdraget att föreslå hur statens stöd till trossamfund ska utformas

Målet för stödet till trossamfunden och det nuvarande stödsystemet behöver ses över. Med särskild betoning på de frågeställningar som listas nedan ska en utredare överväga hur det nuvarande stödsystemet bör förändras. Utredarens förslag bör vara väl förankrade bland riksdagspartierna.

Hur fungerar det nuvarande stödet?

Som ett underlag för översynen av statens stöd till trossamfund behövs en analys av det nuvarande stödet. Stödet har sedan dess tillkomst inte fullständigt utvärderats och det finns ingen samlad bild över vilka effekter stödet har för trossamfunden eller samhället i stort. Bland de statsbidragsberättigade trossamfunden finns det både trossamfund som har funnits i Sverige under väldigt lång tid och som har en stabil organisation, och trossamfund som nyligen har etablerat sig i Sverige. En del av trossamfunden får förutom

statsbidraget även statlig avgiftshjälp. Det behöver därför göras en kartläggning av hur statens stöd påverkar olika trossamfund, hur viktigt statens stöd är för trossamfundens verksamhet och vilka effekter som stödet kan bedömas ha bidragit till i samhället i övrigt.

För att komma fram till alternativa lösningar för svenskt vidkommande är det värdefullt att studera hur andra jämförbara länder har valt att stödja trossamfund och vilka erfarenheter som vunnits genom detta.

Som ett underlag för översynen behövs också en analys av fördelar respektive nackdelar med olika stödformer, både för enskilda trossamfund och för samhället i stort.

Utredaren ska därför

- analysera det nuvarande stödets effekter för berörda trossamfund och samhället i stort,
- redovisa hur andra jämförbara länder har valt att stödja trossamfund, och
- redovisa för- och nackdelar med olika former av stöd.

Målet med stödet behöver ses över

Statens stöd till trossamfund ska enligt lagen om stöd till trossamfund bidra till att skapa förutsättningar för trossamfundens att bedriva en aktiv och långsiktigt inriktad religiös verksamhet i form av gudstjänst, själavård, undervisning och omsorg. Sedan lagen infördes har det svenska samhället utvecklats och trossamfundens mångfald och verksamhet breddats. Det är angeläget att målet med statens stöd till trossamfund formuleras på ett sätt som är anpassat till den nuvarande och framtida mångfalden av trossamfund i Sverige och till behoven i samhället. Det är också angeläget att målet är väl förankrat bland riksdagspartierna och i övriga samhället och speglar regeringens avsikt att stödet till trossamfund ska främja demokrati och delaktighet, med respekt för jämställdhet och människors lika värde.

Det är viktigt med ett mål som inte inskränker trossamfundens ställning som självständiga organisationer. Samtidigt är det viktigt att målet speglar samhällets behov och att det går att följa upp att stödet ger den effekt som lagstiftaren har tänkt sig. Vid utform-

ningen av målet ska utredaren därför lägga särskild vikt vid att målet ska vara möjligt att följa upp.

Utredaren ska därför

- med bred förankring bland riksdagspartierna och i övriga samhället föreslå ett eller flera uppföljningsbara mål för statens stöd till trossamfund, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Nuvarande regelverk behöver utvecklas på flera punkter

Utredningens förslag till mål för stödet till trossamfunden och analys av det nuvarande stödsystemet kan visa på anledningar att ändra utformningen av statens stöd till trossamfund. Andra frågeställningar, särskilt de som listas nedan, kan visa på ytterligare behov av förändring.

I propositionen Staten och trossamfunden – stöd, medverkan inom totalförsvaret, m.m. slog regeringen fast att det huvudsakliga syftet med stödet är att stödja trossamfunden som organisationer och inte primärt deras verksamhet. Fokus lades därför på organisationsbidraget. Detta ligger också i linje med inriktningen för statsbidrag till det civila samhället i stort som följer av propositionen En politik för det civila samhället (prop. 2009/10:55). Trots att målet aldrig har ändrats har en större andel av statsbidraget till trossamfund över tid getts som verksamhetsbidrag. Denna förändring har motiverats med att det är viktigt att stödja inte bara trossamfunden som organisationer utan även den verksamhet som trossamfunden bedriver och som har ett stort allmänvärde, exempelvis utbildningsverksamhet. Vidare har medel tillförts för säkerhetshöjande insatser som regeringen sett som särskilt prioriterade.

Regelverket för statens stöd till trossamfund bör vara utformat så att det på bästa sätt bidrar till att målet med stödet kan uppfyllas. Möjligheten till måluppfyllelse bör bli styrande för vilka former av stöd staten använder sig av, och hur fördelningen görs mellan olika stödformer. Mot den bakgrunden behövs förslag på hur uppdelningen av statsbidraget i olika stödformer bör göras, som beaktar analysen av stödsystemets betydelse för enskilda trossamfund och för staten och av andra jämförbara länders stöd till trossamfund

I propositionen Staten och trossamfunden – stöd, medverkan inom totalförsvaret, m.m. anges vissa förutsättningar för att ett trossamfund ska anses uppfylla kraven för att få statsbidrag. Samma förutsättningar gäller delvis för att ett trossamfund ska ha rätt till avgiftshjälp. Det finns flera skäl att se över om dessa krav fortfarande bör gälla.

En utgångspunkt bör vara att stödet ska vara inkluderande, dvs. att huvudregeln bör vara att trossamfund som uppfyller uppställda demokratikrav och som har en organisatorisk mognad bör vara berättigade till stöd på likartade grunder. I dag är flera ledord som anges i förarbetena till lagen, t.ex. lokala församlingar och gudstjänster, relevanta för kristna organisationer men inte nödvändigtvis för religioner som har organiserat sig och sina religiösa ceremonier på ett annat sätt. En huvudregel bör därför vara att statens stöd ska utformas så konfessionsneutralt som möjligt. Det bör också övervägas om den gräns som anges i förarbetena på minst 3 000 medlemmar är ändamålsenlig.

Det är vidare centralt att ett trossamfund som inte respekterar samhällets grundläggande värderingar, så som alla människors lika värde, jämställdhet mellan könen och det demokratiska styrelseskicket, inte ska finansieras med allmänna medel.

Högsta förvaltningsdomstolen har konstaterat att en prövning av rätten till stöd enligt nuvarande lagstiftning innefattar en prövning av en civil rättighet enligt Europakonventionen. Trossamfundens rätt till stöd från staten är reglerad i lag efter särskilt fastställda kriterier. Det är alltså inte fråga om en prövning efter eget godtycke (diskretionär prövning). Högsta förvaltningsdomstolen har mot bakgrund av detta funnit att lagen om stöd till trossamfund är uppbyggd på ett sådant sätt att huvudregeln måste anses vara att alla sådana samfund har rätt till stöd (HFD 2011 ref. 10). Om ett samfund inte uppfyller kraven i 3 § lagen om stöd till trossamfund på att bidra till att upprätthålla och stärka de grundläggande värderingar som samhället vilar på samt stabilitet och egen livskraft, får dock statsbidrag inte lämnas. Högsta förvaltningsdomstolen har vid en senare prövning (HFD 2013 ref. 72) slagit fast att vid tolkningen av 3 § i den nämnda lagen måste det skydd för religionsfriheten som följer av såväl regeringsformen som Europakonventionen beaktas. Tolkningen av ett demokratikriterium måste således också göras i enlighet med Europadomstolens praxis.

Det behövs en översyn av demokratikriteriets utformning och förslag som innebär att det utformas i förenlighet med regeringsformen, Europakonventionen, Europadomstolens praxis och övriga internationella åtaganden. Vid utformningen av demokratikriteriet ska således både religionsfriheten och samhällets grundläggande värderingar, inklusive alla människors lika värde och jämställdhet mellan könen, beaktas.

Om ett trossamfund eller en församling utvecklas i en negativ riktning och motverkar samhällets grundläggande värderingar, bör det övervägas om ett sådant trossamfund ska mista sin rätt att vara statsbidragsberättigat och att utbetalningar ska kunna krävas tillbaka. Detta innebär att ett demokratikriterium bör utformas på ett sätt som är så konkret att det möjliggör denna typ av uppföljning.

Det nuvarande regelverket utgår från att alla trossamfund som hade beviljats stöd från staten då regelverket infördes även skulle få fortsatt stöd. Detta ska inte vara utgångspunkten vid denna översyn.

Utifrån analysen av hur det nuvarande stödet fungerat och hur andra länder valt att utforma sina stöd ska utredaren därför

- föreslå eventuella förändringar av statens nuvarande stöd till trossamfund i syfte att nå det eller de föreslagna målen,
- föreslå hur målgruppen för stödet bör avgränsas,
- föreslå ett förtydligt demokratikriterium som är i överensstämmelse med religionsfriheten,
- föreslå bestämmelser om återkallande av stöd samt återkrav av utbetalade medel, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Konsekvensbeskrivningar

Utredaren ska bedöma de offentligfinansiella och samhällsekonomiska konsekvenserna samt konsekvenserna för trossamfunden av de förslag som lämnas. Konsekvensanalysen ska påbörjas i utredningens inledande skede och löpa parallellt med det övriga arbetet. En redovisning och motivering ska göras av vilka förslag som har övervägts, men avfärdats. Om förslagen kan leda till kostnadsökningar för det allmänna ska utredaren även lämna förslag på finan-

siering. Dessutom ska utredaren analysera och redovisa vilka effekter förslagen får på jämställdheten mellan könen.

Utredaren ska tillämpa riktlinjerna som ges i 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 med trossamfund, både statsbidragsberättigade och icke statsbidragsberättigade, samt med övriga relevanta aktörer.

En referensgrupp med företrädare från riksdagspartierna ska biträda utredningen.

Uppdraget ska redovisas senast den 15 mars 2018.

(Kulturdepartementet)

Kommittédirektiv 2017:63

Tilläggsdirektiv till Utredningen om Översyn av statens stöd till trossamfund (Ku 2016:01)

Beslut vid regeringssammanträde den 8 juni 2017

Utvidgning av uppdraget

Regeringen beslutade den 30 juni 2016 att ge en särskild utredare i uppdrag att bland annat föreslå mål för statens stöd till trossamfund, ett förtydligat demokratikriterium som är i överensstämmelse med religionsfriheten samt eventuella förändringar av statens nuvarande stöd till trossamfundet (dir. 2016:62). Utredaren ska nu också bland annat kartlägga utbudet och efterfrågan på utbildning i Sverige som är riktad till trossamfundets församlingsledare. Utredaren ska vid behov även föreslå förändringar av befintligt stöd för att bättre kunna möta trossamfundens olika utbildningsbehov inom befintliga ekonomiska ramar

Uppdraget ska fortfarande redovisas senast den 15 mars 2018.

Utbildningsfrågor när det gäller trossamfundens församlingsföreträdare

Regeringen påpekar i propositionen Staten och trossamfundet – stöd, medverkan inom totalförsvaret, m.m. (prop. 1998/99:124 s. 60) att trossamfund generellt sett är samhällsnyttiga organisationer som medverkar i den ständigt pågående normbildningsprocessen och att denna process är nödvändig för att upprätthålla och stärka de grundläggande värderingar som vårt samhälle vilar på.

En viktig roll i detta sammanhang har trossamfundens församlingsföreträdare som i många fall kan fungera som en länk mellan de personer som samfundet betjänar och det omgivande samhället. Trossamfundet eller församlingarna väljer själva vilka krav som ska ställas på deras församlingsledare när det gäller utbildning och erfarenhet. En utmaning för en del trossamfund är att vissa företrädare saknar en djupare förankring i det svenska samhället. De kan t.ex. sakna god kunskap i det svenska språket liksom kunskap om svensk lagstiftning och grundläggande fri- och rättigheter. Detta kan leda till att vissa trossamfund har svårt att leva upp till det krav som ställs på bidragsberättigade trossamfund om att de ska bidra till att upprätthålla och stärka de grundläggande värderingar som samhället vilar på.

Eftersom staten ska vara sekulär och konfessionsneutral bedriver den inte någon konfessionell utbildning. Däremot erbjuder den ett stöd till några teologiska högskolor för den konfessionella delen av utbildning av trossamfundsföreträdare. Det är Nämnden för statligt stöd till trossamfund (SST) som betalar ut bidrag till bidragsberättigade högskolor som främst utbildar präster och pastorer inom Katolska kyrkan och några frikyrkor. Därutöver har frågan om en utbildning av imamer inom det svenska utbildningssystemet utretts av imamutbildningsutredningen. I sitt slutbetänkande Staten och imamerna – Religion, integration, autonomi (SOU 2009:52) avrådde utredningen från att instifta en statlig imamutbildning, bland annat för att det skulle innebära att staten skulle behöva definiera vilken form av islam som skulle läras ut. Däremot förordade utredningen att det på kort sikt kan finnas ett utbildningsbehov av icke-konfessionell natur bland religiösa ledare som arbetar i Sverige.

SST erbjuder ett bidrag som kan sökas för utbildning och fortbildning av religiösa funktionärer i bidragsberättigade trossamfund som saknar utbildningsinstitutioner i Sverige. Regeringen har också gett SST i uppdrag att genomföra en kompetensinsats för trossamfundsledare (dnr Ku2016/00712/D) i syftet att erbjuda kunskap om det svenska samhället. Förutom de utbildningar som sker inom ramen för SST:s verksamhet bedrivs fortbildning av trossamfundsledare inom folkbildningen, dvs. studieförbund och folkhögskolor, och av högskolor- och universitet.

Uppdraget

Ett villkor för att ett trossamfund ska få statligt bidrag till utbildning är att det lever upp till de krav som ställs för att det ska bli berättigat till statsstöd. För att säkerställa att de trossamfund som får statliga medel bidrar till det demokratifrämjande arbetet är det viktigt att de trossamfundsföreträdare som är verksamma i Sverige har en god utbildning och kunskap om de grundläggande värderingar som samhället vilar på. I dag saknas både en samlad bild av utbud och efterfrågan när det gäller konfessionell utbildning liksom en samlad bild av vilken efterfrågan som finns hos trossamfundet när det gäller utbildning av icke-konfessionell natur. De utbildningar som SST erbjuder om samhällets grundläggande fri- och rättigheter är välbesökta, vilket kan tyda på att trossamfundet anser att dessa svarar mot vissa behov. Utredaren bör överväga om dessa utbildningar fortsatt bör tillhandahållas. Utredaren bör även bedöma om de utbildningsinsatser som i dag görs av bland annat folkbildningen, dvs. studieförbund och folkhögskolor, motsvarar trossamfundets efterfrågan.

Utredaren ska därför

- kartlägga utbudet av och efterfrågan på konfessionell utbildning i Sverige som är riktad till trossamfundets församlingsledare,
- bedöma utbudet av icke-konfessionell utbildning för trossamfundsföreträdare och efterfrågan på sådan utbildning hos trossamfundet, t.ex. utbildning i svenska samhällsförhållanden och grundläggande fri- och rättigheter, demokrati och jämställdhet,
- vid behov föreslå förändringar av befintligt stöd för att bättre kunna möta trossamfundets olika utbildningsbehov inom befintliga ekonomiska ramar,
- vid behov föreslå nödvändiga författningsändringar.
- I uppdraget ingår att redovisa hur de förslag som lämnas förhåller sig till bl.a. regeringsformen och den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna.

(Kulturdepartementet)

Statsstödsberättigade trossamfund

Tabell.1 Statsstödsberättigade trossamfund

Trossamfund
Alevitiska riksförbundet
Anglikanska kyrkan
Antiokiska ortodoxa kyrkan
Armeniska apostoliska kyrkan
Bosniakiska islamiska samfundet
Bulgariska ortodoxa kyrkan
Danska kyrkan i Sverige
ELM – Bibeltrogna vänner
Equmeniakyrkan
Eritreanska ortodoxa kyrkan
Estniska evangelisk lutherskakyrkan
Etiopiska ortodoxa kyrkan
Evangeliska fosterlandsstiftelsen (EFS)
Evangeliska frikyrkan
Finska ortodoxa kyrkan
Frälsningsarmén
Förenade islamiska föreningar i Sverige (FIFS)
Grekisk ortodoxa kyrkan
Georgiska ortodoxa kyrkan
Islamiska fatwabyrån
Islamiska kulturcenterunionen (IKUS)
Islamiska shiasamfundet (ISS)
Isländska kyrkan i Sverige
Judiska församlingarna
Koptiska ortodoxa kyrkan
Lettiska evangelisk-lutherskakyrkan
Makedoniska ortodoxa kyrkan
Mandeiska sabeiska samfundet
Norska kyrkan i Sverige
Pingst – fria församlingar i samverkan

Romersk-katolska kyrkan
Rumänska ortodoxa kyrkan
Ryska ortodoxa kyrka, Konstantinopel
Ryska ortodoxa kyrkan av Moskva
Serbiska ortodoxa kyrkan
Svenska ortodoxa prostriet
Syrisk ortodoxa ärkestiftet
Syrisk ortodoxa patr. ställföreträdarkapet
Sjundedags adventistsamfundet
Svenska alliansmissionen
Svenska islamiska församlingar (SIF)
Sveriges buddhistiska samarbetsråd
Sveriges muslimska förbund (SMF)
Ungerska protestantiska kyrkan
Österns assyriska kyrka

Statens offentliga utredningar 2018

Kronologisk förteckning

1. Ett reklamlandskap i förändring – konsumentskydd och tillsyn i en digitaliserad värld. Fi.
2. Stärkt straffrättsligt skydd för blåljusverksamhet och andra samhällsnyttiga funktioner. Ju.
3. En strategisk agenda för internationalisering. U.
4. Framtidens biobanker. S.
5. Vissa processuella frågor på socialförsäkringsområdet. S.
6. Grovt upphovsrättsbrott och grovt varumärkesbrott. Ju.
7. Försvarsmaktens långsiktiga materielbehov. Fö.
8. Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2018. Beslut under osäkerhet. M.
9. Ökad trygghet för studerande som blir sjuka. U.
10. Myndighetsgemensam indelning – samverkan på regional nivå. Volym 1. Myndighetsgemensam indelning – författningsändringar till följd av ny landstingsbeteckning. Volym 2. Fi.
11. Vårt gemensamma ansvar – för unga som varken arbetar eller studerar. U.
12. Uppdrag: Samverkan 2018. Många utmaningar återstår. A.
13. Finansiering av infrastruktur med skatt eller avgift? Fi.
14. Bidragsbrott och underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen – en utvärdering. Fi.
15. Mindre aktörer i energilandskapet – genomgång av nuläget. M.
16. Vägen till självkörande fordon – introduktion. Del 1 + 2. N.
17. Med undervisningsskicklighet i centrum – ett ramverk för lärares och rektorers professionella utveckling. U.
18. Statens stöd till trossamfund i ett mångreligiöst Sverige. Ku.

Statens offentliga utredningar 2018

Systematisk förteckning

Arbetsmarknadsdepartementet

Uppdrag: Samverkan 2018.
Många utmaningar återstår. [12]

Finansdepartementet

Ett reklamlandskap i förändring
– konsumentskydd och tillsyn
i en digitaliserad värld. [1]

Myndighetsgemensam indelning – sam-
verkan på regional nivå. Volym 1.
Myndighetsgemensam indelning –
författningsändringar till följd av ny
landstingsbeteckning. Volym 2. [10]

Finansiering av infrastruktur
med skatt eller avgift? [13]

Bidragsbrott och underrättelseskyldig-
het vid felaktiga utbetalningar från
välfärdssystemen – en utvärdering. [14]

Försvarsdepartementet

Försvarsmaktens långsiktiga
materielbehov. [7]

Justitiedepartementet

Stärkt straffrättsligt skydd
för blåljusverksamhet och andra
samhällsnyttiga funktioner. [2]

Grovt upphovsrättsbrott och
grovt varumärkesbrott. [6]

Kulturdepartementet

Statens stöd till trossamfund i ett
mångreligiöst Sverige. [18]

Miljö- och energidepartementet

Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2018.
Beslut under osäkerhet. [8]

Mindre aktörer i energilandskapet
– genomgång av nuläget. [15]

Näringsdepartementet

Vägen till självkörande fordon –
introduktion Del 1 + 2. [16]

Socialdepartementet

Framtidens biobanker. [4]

Vissa processuella frågor på social-
försäkringsområdet. [5]

Utbildningsdepartementet

En strategisk agenda
för internationalisering. [3]

Ökad trygghet för studerande
som blir sjuka. [9]

Vårt gemensamma ansvar
– för unga som varken arbetar eller
studerar. [11]

Med undervisningsskicklighet
i centrum – ett ramverk för lärares
och rektorers professionella
utveckling. [17]