

Kulturdepartementet
103 33 Stockholm

JÄMSTÄLLDHETSMYNDIGHETENS YTTRANDE ÖVER BETÄNKANDET STATENS STÖD TILL TROSSAMFUND I ETT MÅNGRELIGIÖST SVERIGE (SOU 2018:18)

Sammanfattning

Jämställdhetsmyndigheten tillstyrker i allt väsentligt utredningens förslag. Jämfört med tidigare lagstiftning kommer förslaget att bättre kunna bidra till ökad jämställdhet. Myndigheten är av uppfattningen att det finns ett stort behov och utrymme att förtydliga demokratikriteriet. Enligt Jämställdhetsmyndigheten är det angeläget att ta med jämställdhet som en grundläggande värdering i demokratikriteriet. Det skulle i förlängningen kunna leda till att jämställdhetsperspektivet i än högre grad tillvaratas och förstärks i den verksamhet som trossamfund bedriver.

Jämställdhetsmyndigheten bedömer att det statliga stödet är såväl en nödvändighet som en möjlighet att motverka en negativ utveckling av ojämställdhet och kan bidra till ökad jämställdhet. Det gäller framförallt kvinnors makt och inflytande i trossamfunden och områdena hälsa, mäns våld mot kvinnor och hedersrelaterat våld och förtryck.

Jämställdhetsmyndigheten avstyrker att statligt stöd till jämställdhetsarbete även framöver ges i form av projektbidrag. Istället bör jämställdhetsarbete integreras i ordinarie arbete.

Jämställdhetsmyndigheten ser positivt på att det införs bestämmelser som reglerar återkallelse och återkrav av statligt stöd om sådant stöd har beviljats och betalats ut felaktigt. Det saknas anledning att särskilja trossamfund jämfört med organisationer inom civilsamhället i det avseendet.

Inledande synpunkter

Jämställdhetsmyndigheten välkomnar att betänkandet belyser såväl positiva aspekter av jämställdhet som problem med ojämställdhet som för närvarande finns inom trossamfunden.

Yttrandet är begränsat till de förslag i betänkandet som har direkt koppling till jämställdhetspolitiken och de jämställdhetspolitiska målen.

Synpunkter enligt utredningens disposition

9.5.3 Stödets effekt på demokratin och demokratiska värderingar

Jämställdhetsmyndigheten instämmer i utredningens bedömning att stödet kan bidra till att stärka grundläggande demokratiska värderingar i samhället genom att trossamfunden ska förhålla sig till gällande demokratikriterium.

Jämställdhetsmyndigheten menar att det är angeläget att ta med jämställdhet som en grundläggande värdering i demokratikriteriet. Att kvinnor och män ska ha samma makt att forma samhället och sina egna liv är en grundläggande demokratisk värdering i samhället. Jämställdhetspolitiken bygger på kunskap om ett strukturellt (makt)perspektiv.

Det jämställdhetspolitiska delmålet om jämn fördelning av makt och inflytande tar, utöver fördelning av makt inom det formella demokratiska systemet, sikte på det civila samhället där trossamfunden lyfts fram som en viktig aktör. Målet omfattar, utöver möjligheten att påverka vilka frågor som bör tas upp på dagordningen, också möjligheten att påverka de processer som formar föreställningar, tankar och idéer om oss själva och om samhället.¹ I detta avseende har trossamfunden en viktig roll med stor möjlighet att påverka jämställdheten i positiv riktning. Det finns därutöver en förändringspotential i trossamfundens förmåga att vända en negativ utveckling och att påverka

¹ *Makt mål och myndighet – feministisk politik för en jämställd framtid*, Regeringens skrivelse 2016/17:10, s. 73.

området mäns våld mot kvinnor och hedersrelaterat våld och förtryck i positiv riktning.

Jämställdhetsmyndigheten har förståelse för utredningens uppfattning att möjligheter att ställa krav om jämställdhet är begränsad med tanke på religionsfriheten. Däremot bedömer myndigheten att det är angeläget att överväga att ta med skrivningar i förarbeten eller i förekommande fall i författningstexten som kan vara vägledande för att skydda och upprätthålla kvinnors rättigheter. Ett exempel är den i utredningen omnämnda resolutionen *Women and religion in Europe* från 2005.

10.3.2 Nytt mål för statens stöd till trossamfunden

Jämställdhetsmyndigheten instämmer i utredningens förslag om att målet ska bidra till att upprätthålla och stärka de grundläggande värderingar som samhället vilar på.

Jämställdhetsmyndighetens vill peka på att det finns ett inbyggt problem om statens stöd till trossamfund särskiljs från övriga stödformer till civilsamhället. Det gäller även om huvudskälet är att stödja olika slags trossamfund att kunna bedriva långsiktigt religiös verksamhet. Att inte målsätta sådan verksamhet ligger inte i linje med principerna om statliga bidrag. Det bör vara möjligt att ställa krav att trossamfunden ska ha uppföljningsbara mål i det avseende som stödet är tänkt att upprätthålla och stärka samhällets grundläggande värderingar.

10.3.5 Utveckla trossamfundens organisering och stärk den centrala organisationen

Jämställdhetsmyndigheten avstyrker utredningens förslag att trossamfundens arbete att främja jämställdhet ska organiseras och bedrivas i projektform. Istället bör jämställdhetsarbete integreras i ordinarie arbete. Att enbart främja utvecklingsarbete genom projektbidrag går emot de erfarenheter som finns för att bedriva ett framgångsrikt jämställdhetsarbete. Dessa erfarenheter och

forskning visar att kortsiktigt och sidoordnat jämställdhetsarbete inte får avsett genomslag.²

Jämställdhetsintegrering är regeringens huvudsakliga strategi för att de jämställdhetspolitiska målen ska kunna uppnås. Enligt regeringen innebär detta att jämställdhetsperspektivet ska finnas med och bidra till att bekämpa hämmande könsroller och strukturer inom samtliga politikområden.³

Det finns också en risk att de trossamfund som mest behöver arbeta med jämställdhet inte söker riktade projektbidrag och därmed inte främjar området. Det kan i förlängningen leda till att målsättningen med utredningens förslag inte uppnås.

Hur den bidragsgivande myndigheten kommer att besluta om fördelningen mellan de olika bidragsformerna (organisations- och projektbidrag) kommer också att få konsekvenser för hur jämställdhetsarbetet integreras i trossamfunden.

12.4.5 Kan vägran att erkänna ett trossamfund som stödberättigat innebära en inskränkning av religionsfriheten?

Jämställdhetsmyndigheten instämmer med utredningens bedömning att vägran att erkänna ett trossamfund som stödberättigat skulle kunna innebära en inskränkning av religionsfriheten i vissa fall. Jämställdhetsmyndighetens menar dock att utredningen valt en alltför försiktig hållning i frågan om i vilken mån Europakonventionen medger inskränkningar av religionsfriheten i förhållande till möjligheten att ställa krav på jämställdhet.

Av Europadomstolens praxis kan konstateras att begreppet utöva sin religion i Europakonventionen inte avser varje handling som är inspirerad, motiverad eller påverkad av en religion eller tro. Det krävs att det finns ett

² Mark, Eva: *Jämställdhetsarbetets teori och praktik*. Studentlitteratur AB, 2010, s. 115.

³ *Makt mål och myndighet – feministisk politik för en jämställd framtid*, Regeringens skrivelse 2016/17:10, s. 45.

mycket nära samband mellan den inre tron och det yttre utövandet.⁴ Det innebär att handlingar som i själva verket har en kulturell grund snarare än ett nära samband med den inre tron inte skyddas av religionsfriheten. Ett exempel kan vara patriarkala ordningar eller manifestationer som ofta tillskrivs en religion.

När det gäller vilket utrymme som finns att begränsa religionsfriheten har utredningen utförligt redogjort för de krav som ställs i fråga om inskränkningar av religionsfriheten. Europadomstolen har dock flera gånger konstaterat att likabehandling av kvinnor och män är av överordnat intresse.⁵ Något tydligt exempel där Europadomstolen ansett att religionsfriheten skulle vara ett hinder för att upprätthålla likabehandling av kvinnor och män tas inte upp i utredningen. Det är inte rimligt att – likt utredningen – dra alltför långtgående slutsatser av Europakonventionens artikel 9 i förhållande till vilka inskränkningar som är möjliga. Vi vill peka på att utrymme finns att ställa krav på jämställdhet. Som utredningen konstaterar vid utformningen av demokratikriteriet bör utgångspunkten vara att Sverige, inom ramen för rådande praxis, har relativt stor frihet att bedöma vilka inskränkningar som är lämpliga eller nödvändiga. Det statliga stödet är förvaltningsrättsligt en gynnande förmån. Staten har på frivillig väg valt att stödja religionsfriheten och ge trossamfund oavsett religionstillhörighet förutsättningar att bedriva en kontinuerlig religiös verksamhet.

12.6 Behövs ett demokratikriterium i stödlagstiftningen?

Jämställdhetsmyndigheten instämmer i utredningens bedömning. Det ska inte vara möjligt för ett trossamfund att ställa sig utanför de grundläggande demokratiska värderingarna i samhället och samtidigt få stöd av staten med att finansiera sin verksamhet.

⁴ Arrowsmith mot Storbritannien, 1978; C mot Storbritannien, 1983 samt Eweida och andra mot Storbritannien, 2013.

⁵ Jehova's Witnesses of Moscow m.fl. mot Ryssland, 2010; Leyla mot Turkiet 2005 samt Dahlab mot Schweiz 2001.

12.8.4 Ett exkluderande demokratikriterium

Jämställdhetsmyndigheten instämmer i att ett förtydligat demokratikriterium utformas på så sätt att det exkluderar trossamfund som agerar i strid med särskilt skyddsvärda grundläggande värderingar i det svenska samhället. Myndigheten menar dock att det finns utrymme att förtydliga jämställdhetsaspekten i demokratikriteriet.

Som tidigare argumenterats för är en av de grundläggande demokratiska värderingarna i vårt samhälle jämlikhet mellan könen. Därmed behöver det finnas en ambition att eftersträva de jämställdhetspolitiska målen i en statligt finansierad verksamhet. Detta särskilt mot bakgrund av att, såsom bland annat konstateras av Europarådet i *Women and religion in Europe* från 2005, religion har en inverkan på många kvinnor i Europa och att traditionella könsstereotyper inte ska kunna upprätthållas i religionens namn.

Jämställdhetsmyndigheten vill understryka betydelsen av att det av förarbetena tydligt framgår vad som avses med begreppen i 6 § förslaget till lag om stöd till trossamfund. Det kan i annat fall uppkomma tolkningssvårigheter som återverkar negativt med tanke på jämställdhetsperspektivet. Till exempel är definitionen av ”tvång” något otydlig då det inte framgår vilken effekt som omfattas.

12.8.8 Bevisbörda och beviskrav vid prövning av exkluderingsgrunderna

Vid bidragsgivning har civilsamhällesorganisationer normalt sett bevisbördan för att villkoren för att få stöd är uppfyllda och bidragsgivande myndigheter bedömer om underlaget eller uppgifterna uppfyller författningarnas krav. Utredningen föreslår en omvänd ordning för trossamfunden. För att exkluderingsgrunderna ska få någon praktisk betydelse krävs att beslutsmyndigheten har ett bra underlag för att kunna kontrollera om demokrativillkoret är uppfyllt. Förutsättningar för det bör finnas med redan i samband med ansökan. De krav eller i förekommande fall föreskrifter som beslutsmyndigheten utformar för ansökan bör innehålla krav på att

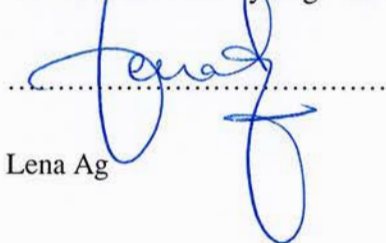
trossamfundet redovisar ett relevant underlag för beslutet om stödberättigande. Jämställdhetsmyndigheten motsätter sig att beslutsmyndigheten ska ha bevisbördan för ett eventuellt exkluderande.

Mot bakgrund av de ojämställdhetsproblem som utredningen påvisat inom en del trossamfund anser Jämställdhetsmyndigheten att förslaget att beslutsmyndigheten ska ha bevisbördan inte är en rättssäker lösning. Det finns en stor risk att en del trossamfund inte lever upp till demokratikriterierna.

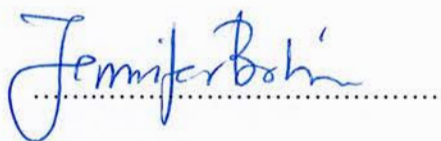
13.3 Finns det ett behov av att införa återkallelse- och återkravsbestämmelser vad gäller trossamfundsstödet?

Jämställdhetsmyndigheten instämmer i bedömningen att det finns ett behov av att införa bestämmelser som möjliggör återkallelse och återkrav av stödberättigande för statsbidrag. Samtliga statsbidrag ska kunna återkrävas om trossamfund inte uppfyller villkoren i förordningen. Trossamfundet ska inte undantas gällande rätt för andra civilsamhällesorganisationer trots sin särart.

För Jämställdhetsmyndigheten



Lena Ag



Jennifer Bolin

I ärendets slutliga handläggning har avdelningscheferna Maria Bång, Lillemor Dahlgren, Lena Leed, Annika Olsson och verksjuristen Anne Terdén deltagit.

