

PM angående regeringens proposition om statligt stöd till trossamfunden och civilsamhället

1. Sammanfattning

Detta dokument är en uppdatering av tidigare [PM från Svenska missionsrådet \(SMR\) angående regeringens lagrådsremiss](#)¹ gällande det statliga stödet till trossamfunden och civilsamhället utifrån att regeringen den 29 juli 2022 presenterade den slutgiltiga propositionen² efter en ombearbetning enligt lagrådets kommentarer.

Dokumentet ger en uppdaterad summering och analys av SMR:s bedömning av styrkor och problemområden i regeringens proposition. En fördjupad analys med läshänvisningar till propositionen kommer att finnas till hands om några veckor och fås då efter förfrågan till SMR.

Regeringspropositionen tydliggör att lagstiftaren avser införa i huvudsak likalydande demokrativillkoren som föreslås för Allmänna arvsfonden för allt statligt stöd till hela det svenska civilsamhället³. Då den föreslagna lagstiftningen utgör grund för bredare tillämpning har den här bedömts både i relation till dess direkta syfte och utifrån möjliga konsekvenser för hela det svenska civilsamhället, inklusive relevanta statliga biståndsanslag som vidareförmedlas via det svenska civilsamhället. Det bör också tas i beaktande att denna typ av demokrativillkor på sikt med stor sannolikhet blir normerande även för annan kvalitetskontroll av civilsamhället såsom t.ex. Svensk insamlingskontrolls arbete. Det bör därför ställas mycket höga krav på den föreslagna lagstiftningens rättssäkerhet och proportionalitet i relation till t.ex. religionsfrihet, föreningsfrihet och yttrandefrihet.

Dokumentet innehåller konkreta förslag på åtgärder som kan balansera upp propositionens problemområden. Grundinställningen är att transparenta, rättssäkra och rättvisa demokrativillkor för statligt stöd till både trossamfund och civilsamhälle är eftersträvaransvärt, men att föreliggande proposition innehåller så allvarliga brister att den inte lyckas uppnå detta. Givet att de problem som vi tidigare lyft inte har åtgärdats i nuvarande propositionstext anser vi att riksdagen ska rösta nej till de föreslagna lagändringarna och istället ta ett omtag.

¹ <https://www.lagradet.se/wp-content/uploads/2022/05/Statens-st%C3%B6d-till-trossamfund-och-demokrativillkor-tillg%C3%A4nglighetsanpassad.pdf>

² <https://www.regeringen.se/pressmeddelanden/2022/07/nya-regler-for-stod-till-civilsamhalle-och-trossamfund/>

³ Regeringens proposition 2021/22:272 "Statens stöd till trossamfund samt demokrativillkor vid stöd till civilsamhället" kap. 6.9 (hädanefter enbart hänvisad till som Regeringens proposition 2021/22:272)

1.2 Huvudsakliga skillnader mellan lagrådsremissen och slutlig proposition

På ett generellt plan kan konstateras att propositionen innehåller en del nya skrivningar vilka understryker vikten av en proportionerlig tillämpning av lagstiftningen samt att saklig och vederhäftig diskussion måste kunna föras inom samfunden/civilsamhället även vad gäller komplexa frågor utan att dessa ska riskera indragna statliga bidrag eller avgiftshjälp.

Efter kritik från lagrådet innehåller propositionens författningskommentarer också något tydligare definitioner av begreppen våld, tvång och hot jämfört med lagrådsremissen, men det övergripande problemet att både definitionerna och hela bedömningsprocessen explicit frikopplats från det straffrättsliga systemet kvarstår även i propositionstexten. Detta innebär fortsatt att inga straffrättsliga processer behöver inledas/avslutas för att beslutsfattande organ ska anse att organisationer, samfund, församlingar eller enskilda företrädares förehavanden ska granskas, underlag beslutsfattande myndigheters egen omvärldsanalys, information från t.ex. media, eller vittnesbörd från verkliga eller möjliga offer för kränkningar kommer vara tillräckligt.

Lagrådet påpekade i sitt yttrande även att lagarnas förarbeten i större utsträckning bör specificera att både yttrandefriheten och religionsfriheten kan behöva beaktas vid tillämpningen av demokratikriterierna⁴. Medan propositionstexten och författningskommentarerna nu för en del ganska ingående resonemang kring detta särskilt i relation till vikten av att samfund och organisationer ska kunna rymma diskussioner och debatter även om komplexa frågor så landar lagstiftaren ändå i slutsatsen att även om yttrandefriheten kan behöva beaktas, t.ex. i relation till teologiska resonemang, i enskilda fall så betyder ”en frihet att ha åsikter och att yttra sig ...dock inte att alla uttalanden bör vara förenliga med ett statligt stöd”⁵.

Nytt i regeringens proposition är också att i princip likalydande demokrativillkor gäller för civilsamhället och samfunden vilket b.l.a. innebär att tidigare förslag om specifika demokrativillkor för trossamfunden vad gäller barn eller särskilt utsatta betjänade utgår till förmån för mer generella och allomfattande villkor. Ansvariggörande för samarbetspartners eller deras företrädares agerande i brott mot demokrativillkoren tillfaller dock fortfarande bara civilsamhällesorganisationer. Av särskild relevans för SMR:s medlemsorganisationer är att propositionen nu också innehåller en skarp skrivning om att likalydande demokrativillkor ska införas för allt statligt stöd till civil samhället genom förordnanden.

⁴ <https://www.lagradet.se/wp-content/uploads/2022/06/Statens-st%C3%B6d-till-trossamfund-och-demokrativillkor.pdf> ss. 5-7

⁵ Regeringens proposition 2021/22:272 ”Statens stöd till trossamfund samt demokrativillkor vid stöd till civilsamhället” författningskommentarerna samt ss. 85, 102 och 109

Även beaktat de justeringar som gjorts av kulturdepartementet utifrån lagrådets synpunkter så blir SMR:s slutsats att den absoluta merparten av de punkter vilka vi kritiserade i lagrådsremissen kvarstår.

1.3 Propositionens viktigaste positiva aspekter

1. Grundambitionen och intentionen med rättssäkra och tydliga demokrativillkor för det statliga stödet är bra och eftersträvansvärd.
2. Rätt att överklaga beslut till förvaltningsdomstolen möjliggörs.
3. Definitionerna av demokrativillkor 4 (motarbeta demokratiska styrelseskicket) är i stort sett oproblematiskt och väl avvägt. Särskild hänsyn tas till möjligheten att utöva ickevåldsligt civilt motstånd likväl som den komplexitet som återfinns i fråga om att bestämma vilka aktörer som kan anses demokratiska/ickedemokratiska utanför Sveriges gränser. Tillbörlig hänsyn visas till barn och föräldrar/vårdnadshavares rätt till religions- och övertygelsefrihet i relation till både det statliga stödet till trossamfund och det statliga stödet till civilsamhället kopplat till villkor 1.
4. Propositionen erkänner trossamfundens rätt till inre autonomi och t.ex. val av ledare som en skyddad del av Europakonventionen för de mänskliga rättigheterna (EKMR) art 9, även när detta kan leda till att trossamfund särbehandlar grupper som annars skyddas av diskrimineringsgrunderna och tar viss hänsyn till detta utifrån tydliga gränsdragningar. Propositionen betonar även att vuxna människors fria val att följa även mycket inskränkande regler som en del av ett religionsutövande inte bör ses som vare sig tvång eller kränkningar av grundläggande fri- och rättigheter vilket ligger i linje med religions- och övertygelsefriheten.

1.4 Sammanfattande kritik av propositionen

- Det kan starkt ifrågasättas om lagförslagen kommer att gynna den levande demokrati och det pluralistiska civilsamhället med mera utifrån propositionens övergripande syfte på ett proportionerligt och effektivt sätt. Det finns en överhängande risk att de föreslagna lagändringarna vad gäller statligt stöd till trossamfunden i praktiken kommer att motverka det, i de relevanta lagarna, särskilt angivna syftet att "bidra till att ge alla människor samma grundläggande möjligheter att utöva sin religion i Sverige".
- Den svenska relationen mellan stat och civilsamhälle präglas av en internationellt sett unik tillit, även då det gäller finansiella relationer. Detta betyder att stora delar av det svenska civilsamhället, inklusive samfunden, idag är beroende av statligt stöd för att bedriva mycket av sin verksamhet. Detta är inräknat i den svenska skattebördan och skattestrukturen. Även om det är möjligt att juridiskt sett föra en snäv argumentation om att det statliga stödet är en förmån och inte en del av varken religions- och övertygelsefriheten eller föreningsfriheten, så bör begränsningar av dessa rättigheter analyseras i relation till sin kontext. I relation till den svenska kontexten utgör lagförslagets konsekvenser för organisationer och samfund ett oproportionerligt de facto ingrepp i det demokratiska utrymmet för det svenska civilsamhället, inklusive trossamfunden, om det tillämpas i nuvarande form.
- Frågåendet av straffrättsliga begreppsdefinitioner i de föreslagna demokrativillkoren, den mycket breda definitionen av företräderskapet, otydliga mandat samt lågt

resurssättande för myndigheter att utreda skuldfrågor riskerar att skapa stor rättsosäkerhet trots tillämpning av de offentliga rättsprinciperna. Det bör också noteras att definitionen av företrädare helt saknar ålderskategorisering vilket gör att även minderåriga kan anses vara företrädare i lagförslagets mening. Tillsammans med de möjligheter lagförslaget ger vad gäller beslutsfattande myndigheters granskning av företrädares personliga förehavande utan berörda personers kännedom torde detta även innebära att minderåriga företrädare iom lagförslaget tillåts granskas utan varken deras egen eller målsmans kännedom. Propositionen saknar barnrättslig konsekvensanalys i relation till detta. Sammantaget finns risk för godtycke i relation till vad som avses med klandervärdt agerande. På grund av denna övergripande risk framstår även de föreslagna reglerna för fortsatt stöd vid överträdelser av demokrativillkoren om särskilda skäl föreligger, som mycket sårbara för en rättsosäker tillämpning. Det verkar finnas en överhängande risk att tillämpningen av lagförslagen kommer bryta mot internationell och europeisk föreningsfrihetsstandard vilken fastslår att enskilda medlemmars agerande inte automatiskt ska attribueras till hela organisationen. Då flera av de problem som demokrativillkoren avser att åtgärda i mycket stor utsträckning redan täcks in av brottsmålsbalken uppstår frågor om regeringens målsättning med att explicit frångå straffrättsliga begreppsdefinitioner och kopplingen till straffrättsliga processer gällande enskilda företrädares förehavanden.

- Att hela samfund/organisationer ska riskera att förlora sitt statliga stöd p.g.a. enskilda församlingars, lokalorganisationers, samarbetspartners eller företrädares (formella eller ideella) agerande framstår som oproportionerligt och leder till stora risker för kollektiv bestraffning av betjänade, organisationsmedlemmar och andra som gagnas positivt av den goda och kvalitetssäkrade verksamhet civilsamhället bedriver. Att propositionen inte tar kongregationalistiska samfunds särskilda struktur i beaktande som en del av dessa samfunds rätt till institutionell autonomi under religions- och övertygelsefriheten samt helt bortser från trosbaserade civilsamhällesorganisationers rätt till institutionell autonomi i förarbetena är särskilt problematiskt i relation till detta.
- Särskiljandet av Svenska kyrkan leder till direkt diskriminering av andra trossamfund. Flertalet formuleringar i propositionen riskerar att generera indirekt diskriminering vid framtida tillämpning i relation till religiösa minoriteter och riskerar därmed att skapa ytterligare friktion mellan det sekulära majoritetssamhället och religiösa minoritetsgrupper. Den indirekta diskrimineringsrisken i kombination med de tunga kontrollkrav lagförslaget medför kan leda till att samfund och organisationer i större utsträckning avstår från att söka statsbidrag. Detta kan i sin tur bidra till ökad misstro mot staten, parallellsamhällen och ytterligare isolering istället för att avhjälpa dessa samhällsproblem. Propositionen saknar helt konsekvensanalys för de integrationspolitiska målen. Detta verkar generellt sett ha sin grund i en bristande religiös läskunnighet⁶ från lagstiftarens sida.

⁶ Med religiös läskunnighet menar SMR 1) en generell förståelse för att religion och världsbild, på gott och ont, spelar en avgörande roll för all social förändring i alla samhällskontexter 2) en kontextspecifik förståelse för hur religiösa aktörer och normer påverkar människors agerande, 3) att den kontextspecifika förståelsen bör guida alla insatser vilka avser påverka människors agerande samt 4) att både det strukturella/juridiska och det informella eller kulturella utrymmet för religions- och övertygelsefrihet i ett visst sammanhang är avgörande för all förändring av både normer och beteenden. För mer information se <https://www.smc.global/larcenter/tro/#religion>

1.4 Våra fem viktigaste förslag för balansering av propositionen

1. Återgå till straffrättsliga definitionerna av relevanta begrepp i demokrativillkoren och backa villkorandet av statligt stöd i relation till det nu oproportionerliga ansvariggörandet av organisationer och samfund för agerandet hos enskilda företrädare och enskilda församlingar/lokala organisationer. Inför en ålderskategorisering av företräderskapet utifrån en barnrättslig konsekvensanalys.
2. Tydliggör var utrednings- och bevisförande ansvar ska ligga för avvikelser från demokrativillkoren. Om detta ska omfattas av officialprincipen så bör berörda myndigheter ges resurser för att fullt ut kunna ta sitt ansvar.
3. Visa hänsyn för kongregationalistiska samfunds interna autonomi som en del av religiösa samfunds institutionella religions- och övertygelsefrihet. Trosbaserade civilsamhälles organisationers rätt till religions- och övertygelsefrihetens kollektiva dimensioner bör också beaktas i högre utsträckning än vad som nu är fallet, särskilt givet lagförslagets normerande roll för allt statligt stöd till civil samhället, vilket i nästa led kan antas bli normerande även för kommunalt och regionalt stöd. Risken är annars stor att t.ex. samfundens religiösa ungdomsförbund kommer lämnas helt utan det skydd som religions- och övertygelsefriheten innebär. Detta bör grundas i en starkt religiös läskunnighet hos beslutfattare och myndigheter, vilket generellt är ett eftersatt kompetensområde.
4. Se över tidsramar och ställtid så att de trossamfund som nu får statligt stöd via olika samordningsorgan har realistisk möjlighet att registrera sig som trossamfund enligt nya villkor.
5. Åtgärda riskerna för direkt och indirekt diskriminering samt utred konsekvenserna för de integrationspolitiska målen.

2. Bakgrund

SMR är en bred ekumenisk plattform av kyrkor, missionsorganisationer och utvecklingsorganisationer på kristen grund för att i ord och handling tjäna människor bortom etniska, kulturella och konfessionella gränser. Vi har ett omfattande nätverk genom våra 30 medlemsorganisationer och deras samarbetspartner, som verkar i över 50 länder. På detta sätt spelar vi en viktig roll som mötesplats för en mångfald av aktörer som vill dela erfarenheter och lära av varandra. SMR har en internationellt erkänd expertkompetens specifikt inom religions- och övertygelsefrihet för alla, samt mer generellt inom mänskliga rättigheter. Vi har även expertkompetens inom området religion och utveckling där vi särskilt betonar vikten av religiös läskunnighet som en förmåga alla aktörer som arbetar med samhällsförändring behöver ha.

Detta dokument ger en kortfattad summering av SMR:s bedömning⁷ av styrkor och problemområden i regeringens lagrådsremiss samt efterföljande proposition

⁷ Input för analysen har inhämtats från Sveriges Kristna Råd (SKR), religionsfrihetsexpertis hos Svenska Evangeliska Alliansen (SEA) samt ett urval av SMR:s medlemsorganisationer i form av Svenska kyrkan,

2021/22:272 angående statens stöd till trossamfund och civilsamhälle genom allmänna Arvsfonden från den 29 juli 2022. Regeringens proposition innehåller nu en tydlig skrivning om att demokrativillkoren ska bli bindande för allt statligt stöd till hela det svenska civilsamhället genom regeringsförfordningar, vilket således kommer att påverka förutsättningarna för SMR och våra medlemsorganisationer, men också det svenska civilsamhället i stort. Det bör också tas i beaktande att denna typ av demokrativillkor på sikt med stor sannolikhet blir normerande även för annan kvalitetskontroll av civilsamhället såsom t.ex. Svensk insamlingskontrolls arbete. Det bör därför ställas mycket höga krav på den föreslagna lagstiftningens rättssäkerhet och proportionalitet i relation till t.ex. religionsfrihet, föreningsfrihet och yttrandefrihet.

Dokumentet innehåller konkreta förslag på åtgärder som skulle kunna balansera upp propositionens problematiska områden. Grundinställningen är att transparenta, rättssäkra och rättvisa demokrativillkor för statligt stöd till både trossamfund och civilsamhälle är eftersträvansvärt, men att föreliggande proposition innehåller så pass allvarliga problem att den misslyckas med den föresatsen.

Syftet med dokumentet är att bistå medlemsorganisationer hos SMR och Sveriges Kristna Råd (SKR), men även övrigt civilsamhälle, med omvärldsanalys utifrån ett rättighetsperspektiv och underlag för eget opinions- och påverkansarbete. SMR kommer fortsatt bevaka frågan och bistå med analys efter bästa förmåga.

Lagrådsremissen samt efterföljande proposition är omfattande med förslag på två helt nya lagar och lagändringar i fyra befintliga lagar. Därför kommer analys och summering av utrymmesskäl och för ökad läsbarhet enbart sammanfattas i punktform.

2.1 Kort om de allmänna rättsprinciperna

Det bör från början noteras att juridik, och särskilt ny lagstiftning vilken ännu inte har prejudikat, sällan är ett svartvitt område. I svensk rättstradition spelar dels sex allmänna rättsprinciper, dels lagens förarbeten, en viktig roll för hur t.ex. myndigheter ska tolka lagstiftning. Det är därför viktigt att inte enbart läsa föreslagna ändringar i faktiskt lagtext utan även relevanta förarbeten, samt att göra läsningen i ljuset av följande allmänna rättsprinciper:⁸

1. Legalitetsprincipen = offentliga organs beslutanderätt måste ha stöd i lag;
2. objektivitets- och likhetsprincipen = myndighetsutövning ska ske på ett objektivt och opartiskt sätt;
3. proportionalitetsprincipen = myndighetsbeslut ska inte gå utöver det som är nödvändigt med hänsyn till ändamålet samt att det som tas i anspråk ska stå i proportion mot vad myndigheten önskar att uppnå;

Equemeniakyrkan, Pingst FFS, Evangeliska Frikyrkan (EFK) och Svenska Alliansmissionen (SAM). Då det gäller analysen av förslagen angående ny och förändrad lagstiftning kopplad till GDPR och sekretessregler är jag särskilt tacksam för input och möjlighet att utbyta tankar med från Pingsts FFS jurist Lisa Olsson då GDPR och svensk sekretesslagstiftning inte ligger inom mitt eget expertisområde.

⁸ <https://www.alltomjuridik.se/lar-dig-juridiska/rattsomraden/offentlig-ratt/>

4. officialprincipen = myndigheterna är ansvariga för att se till att ett ärende blir ordentligt utrett;
5. rätten till partsinsyn = part i ett ärende har rätt att få del av material i ärendet och myndigheter har motiveringsskyldighet för sina beslut.

Detta innebär att bedömning av problemområden kan skifta dels utifrån vilken utgångspunkt och vilka intressen som förespråkas av olika aktörer, dels utifrån olika tolkningar av skrivningar i både juridiska förarbeten och tillämpningen av de allmänna rättsprinciperna i relation till ny eller ändrad lagstiftning. Av de anledningarna bör analysen i detta PM kalibreras mot analyser från andra bedömare.

2.2 Bakgrund till demokrativillkoren⁹

Sedan regeringsbeslut 2016 respektive 2018 har statligt utredningsarbete pågått med syfte att ta fram tydligare och mer rättssäkra demokrativillkor för både det statliga stödet till trossamfunden (inkl. statlig avgiftshjälp)¹⁰ och det statliga stödet till civilsamhället via Allmänna Arvsfonden¹¹. 2020 togs ytterligare regeringsbeslut om en statlig utredning angående personuppgiftsbehandling och sekretess i ärenden om stöd till civilsamhället och trossamfunden¹². Samtliga utredningar med eventuellt efterföljande propositioner har varit ute på remiss. Flertalet av SMR:s och SKR:s medlemsorganisationer har själva skickat in remissvar. SKR gjorde remissyttranden på trossamfundsutredningen och demokratiutredningen. SMR gjorde enbart ett remissyttrande på trossamfundsutredningen. Den 19 maj 2022 kom först lagrådsremissen och den 29 juli den slutgiltiga propositionen som förutom ovanstående målsättning angående tydlighet och rättssäkerhet också avser att införa mer enhetliga demokrativillkor för det statliga stödet till trossamfunden och civilsamhället. I propositionen finns även en skarp formulering om att införa i huvudsak likalydande demokrativillkoren för statligt stöd till civilsamhället genom Allmänna Arvsfonden för allt statligt stöd till hela det svenska civilsamhället genom regeringsförordnande¹³.

Propositionen berör ändringar i lagen om trossamfund, lagen om avgift till registrerat trossamfund, lagen om Allmänna arvsfonden samt offentlighets- och sekretesslagen. Till sist föreslås också två nya lagar: lagen om statsbidrag till trossamfund och lagen om personuppgiftsbehandling i vissa ärenden om stöd till civilsamhället.¹⁴

⁹ Lagrådsremissen ss. 23–24 samt Regeringens proposition 2021/22:272 ss. 25-30

¹⁰ Statens stöd till trossamfund i ett mångreligiöst Sverige – förkortad som trossamfundsutredningen (SOU 2018:18)

¹¹ En arvsfond i takt med tiden (SOU 2018:70) och Demokrativillkorsutredningen (SOU 2019:35)

¹² Utredningen om granskning av stöd till civilsamhället och trossamfunden (SOU 2021:66)

¹³ Lagrådsremissen kap 6.9 samt Regeringens proposition 2021/22:272 kap 6.9

¹⁴ Lagrådsremissen kap 2 samt Regeringens proposition 2021/22:272 kap 2

Den 6 juni 2022 kom lagrådets yttrande kring lagrådsremissen¹⁵. Yttrandet uppmärksammar de allvarliga bedömningsproblem som uppstår i och med att lagförslaget frångår straffrättsliga definitioner i relation till demokrativillkoren. Lagrådet ifrågasätter vidare varför inte ännu mer enhetliga demokrativillkor införs för både trossamfund och civilsamhälle på ett sätt som skulle kunna tolkas som att lagrådet anser att villkoren för trossamfundet bör skärpas ännu mer, även om de också pekar på att hänsyn till religionsfriheten utifrån EKMR behöver tas i t.ex. förarbeten. De pekar på risken att demokrativillkoren sätter delar av yttrandefriheten ur spel samt för till sist en del resonemang kring lagförslagets tempusformer, samt tekniska aspekter rörandes sekretess och GDPR lagstiftningsförslagen. Noteras bör att det finns en hel del områden i lagrådsremissen som lagrådet över huvud taget inte berör. Givet att lagrådets uttalanden ofta är relativt kortfattade är denna tystnad något svårbedömd. För en sammanfattande beskrivning av skillnaderna mellan lagrådsremissen och propositionen utifrån lagrådets övergripande kritik se stycke 1.2 ovan.

Erfaren tidsplan efter det att regeringen nu framlagt propositionen är att kulturutskottet kommer med sitt betänkande angående propositionen i mitten av november¹⁶ vilket torde innebära en riksdagsomröstning i slutet av samma månad med krav på minst $\frac{3}{4}$ majoritet för ändringar i de lagar som berör trossamfundet. Enligt den tidsplan som anges i propositionen ska implementeringsstart sedan ske 1 jan 2023. För trossamfund vilka godkänts för statligt stöd den 31 december 2022 tillåts en omställningsperiod på ett år. En omställningsperiod som inte återfinns i ändringsförslaget för lagen om Allmänna Arvsfonden¹⁷. SMR har inte kunnat få information om möjlig tidsplan för efterföljande förordningar för övrigt statligt stöd till civilsamhället från vare sig Sida eller UD vilka är våra naturliga ingångar i frågan.

För en sammanfattning av propositionens positiva aspekter hänvisas till sammanfattningen ovan.

3. Problem med propositionen som behöver åtgärdas

Nedanstående lista sammanfattar de punkter som vi anser behöver åtgärdas för att ta fram en balanserad och rättssäker proposition. Givet att dessa problem inte har hanterats i den slutgiltiga propositionen anser vi att riksdagen ska rösta nej till de föreslagna lagändringarna och istället uppdra åt regeringen att ta ett omtag.

Vår kritik är både av generell och detaljerad art. Generellt sett kan propositionen kritiseras på följande punkter

¹⁵ <https://www.lagradet.se/wp-content/uploads/2022/06/Statens-st%C3%B6d-till-trossamfund-och-demokrativillkor.pdf>

¹⁶ Kulturutskottets kalendarium tillgängligt på www.regeringen.se

¹⁷ Lagrådsremissen kap 9 samt Regeringens proposition 2021/22:272 kap 9

- Det kan starkt ifrågasättas om lagförslagen kommer att gynna den levande demokrati och det pluralistiska civilsamhälle med mera utifrån propositionens övergripande syfte, på ett proportionerligt och effektivt sätt. Det finns en överhängande risk att de föreslagna lagändringarna vad gäller statligt stöd till trossamfunden i praktiken kommer att motverka det, i de relevanta lagarna, särskilt angivna syftet att ”bidra till att ge alla människor samma grundläggande möjligheter att utöva sin religion i Sverige”.
- Den svenska relationen mellan stat och civilsamhälle präglas av en internationellt sett unik tillit, även då det gäller finansiella relationer. Detta betyder att stora delar av det svenska civilsamhället, inklusive samfunden, idag är beroende av statligt stöd för att bedriva mycket av sin verksamhet. Detta är inräknat i den svenska skattebördan och skattestrukturen. Även om det är möjligt att juridiskt sett föra en snäv argumentation om att det statliga stödet är en förmån och inte en del av varken religions- och övertygelsefriheten eller föreningsfriheten, så bör begränsningar av dessa rättigheter analyseras i relation till sin kontext. I relation till den svenska kontexten utgör lagförslagets konsekvenser för organisationer och samfund ett oproportionerligt de facto ingrepp i det demokratiska utrymmet för det svenska civilsamhället, inklusive trossamfunden, om det tillämpas i nuvarande form.
- Frågåendet av straffrättsliga begreppsdefinitioner i demokrativillkoren, den mycket breda definitionen av företräderskapet, otydliga mandat samt lågt resurssättande för myndigheter att utreda skuldfrågor riskerar att skapa stor rättsosäkerhet trots tillämpning av de offentliga rättsprinciperna. Det bör också noteras att definitionen av företrädare helt saknar ålderskategorisering vilket gör att även minderåriga kan anses vara företrädare i lagförslagets mening. Tillsammans med de möjligheter lagförslaget ger vad gäller beslutsfattande myndigheters granskning av företrädares personliga förehavande utan berörda personers kännedom torde detta även innebära att minderåriga företrädare iom lagförslaget tillåts granskas utan varken deras egen eller målsmans kännedom. Propositionen saknar barnrättslig konsekvensanalys i relation till detta. Sammantaget finns risk för godtycke i relation till vad som avses med klandervärt agerande. På grund av denna övergripande risk framstår även de föreslagna reglerna för fortsatt stöd vid överträdelser av demokrativillkoren när särskilda skäl föreligger som mycket sårbara för en rättsosäker tillämpning. Det finns en överhängande risk att tillämpningen av lagförslagen, samt propositionens försök att exemplifiera klandervärt agerande utanför redan befintlig straffrättsligt lagutrymme, kommer leda till ickelegitima begränsningar av internationell och europeisk föreningsfrihetsstandard vilken fastslår organisationers rätt att själva definiera medlemskap, rätt till yttrandefrihet och rätt till en rättssäker bedömning samt vikten av att relevant lagstiftning formuleras och tillämpas så att enskilda medlemmars agerande inte automatiskt kan attribueras till hela organisationen.¹⁸ Då flera av de problem som demokrativillkoren avser att åtgärda redan i mycket stor utsträckning täcks in av brottsmålsbalken uppstår frågor om regeringens målsättning med att explicit frångå straffrättsliga begreppsdefinitioner. Dessa problem kvarstår till stor del även efter propositionstextens justeringar i relation till lagrådets påpekanden om bristande definitioner.

¹⁸ “Joint guidelines on Freedom of Association”, Venice commission and OSCE ODHIR, 2012, s. 15-16 para 19-23; s. 18, princip 7, para 32; s. 26, para 70

- Att hela samfund/organisationer ska riskera att förlora sitt statliga stöd p.g.a. enskilda församlingars, lokala organisationer, samarbetspartners eller företrädares (formella eller ideella) agerande framstår som oproportionerligt. Det leder till stora risker för kollektiv bestraffning av betjänade, organisationsmedlemmar och andra som gagnas positivt av civilsamhället inom mycket god och kvalitetssäkrad verksamhet. Något liknande sker inte i relation till t.ex. partistödet när olika partiföreträdare agerar klandervärt. Att ett helt samfund eller en hel organisation riskerar att förlora sitt statsbidrag utifrån det höga ansvarsutkrävande av enskilda församlingar/lokal organisationer/ enskilda företrädares agerande behöver inte heller med nödvändighet motivera offer för kränkningar att anmäla dessa, snarare finns risken att offer tystnar givet den höga kostnaden och kollektiva bestraffning som rapportering av problem skulle kunna ha för det kollektiv som hen tillhör. Lagförslagen riskerar även att indirekt leda till ett oproportionerligt och diskriminerande ingrepp i kongregationalistiska kristna samfunds rätt till inre autonomi. Detta gäller även andra religiösa samfund med liknande strukturer. Att propositionen helt även helt bortser från trosbaserade civilsamhällesorganisationers rätt till institutionell autonomi i förarbetena är också problematiskt.
- Särskiljandet av Svenska kyrkan leder till direkt diskriminering av andra trossamfund vis à vis Svenska kyrkan. Flertalet formuleringar i lagrådsremissen riskerar indirekt diskriminering vid framtida tillämpning i relation till religiösa minoriteter. Det skapar även ytterligare friktion mellan det sekulära majoritetssamhället och religiösa minoritetsgrupper.
- Det finns stor risk att många samfund och organisationer väljer att avstå från att söka statligt bidrag givet den stora kontrollapparaten som lagförslagen ålägger enskilda samfund, församlingar och organisationer även för enskilda företrädares agerande. Något som propositionen inte förutser och därför inte heller gör någon som helst konsekvensbedömning kring, men som i praktiken inbegriper en omförhandling och ett systemskifte i den mycket långtgående svensk civilsamhällestraditionen av tillitsfulla och nära relationer mellan civilsamhälle och stat. Detta skulle även minska det kontaktnät som staten har till de religiösa samfunden. I tider av kriser, som pandemi, flyktingvåg och nationell oro, har det religiösa Sverige visat stark initiativkraft och statens kontakter till dessa skulle riskera försvinna.
- Den indirekta diskrimineringsrisken i kombination med de tunga kontrollkraven lagförslaget medför kan leda till att samfund och organisationer i större utsträckning avstår från att söka statsbidrag. Detta riskerar i sin tur till att bidra till ökad misstro mot staten, parallellsamhällen¹⁹ och ytterligare isolering istället för att avhjälpa dessa samhällsproblem.
- Den korta ställtiden på bara någon månad från det att lagförslaget om statligt stöd till trossamfund röstas igenom i slutet av november till dess att lagen börjar gälla den 1 januari 2023 samt det nya kravet på att enbart registrerade trossamfund ska kunna få

¹⁹ Det finns gott om rättsantropologisk forskning inom det rättspluralistiska området med fokus på samspelet mellan religion, underliggande normer och offentlig lagstiftning vilken bekräftar att människor som grundregel oftare väljer att följa sina egna djupast liggande värderingar och normkataloger framför vad de uppfattar som genom lagstiftning externt påtvingade normer, särskilt när de uppfattar den offentliga lagstiftningen som tondöv i relation till de relevanta religiösa normerna. För en nyutkommen sammanfattning av forskningsläget inom global rättspluralism se t.ex. ”The Oxford Handbook on Global legal pluralism” Eds. Paul Schiff Berman, Oxford University Press 2020.

statligt stöd innebär att ortodoxa trossamfund, vilka i dag får sitt statliga stöd via Ortodoxa kyrkans ekonomiska råd (OÖKER) får en orimlig kort tid att ansöka om status som trossamfund. Detta kommer i sin tur ha reella konsekvenser för de ortodoxa kyrkornas befintliga tjänster i den andliga vården inom sjukvården. De ortodoxa kyrkorna i Sverige har ca 95 000 medlemmar i Sverige och spelar en viktig roll för integrationen av stora migrantgrupper.

- I relation till ovanstående kan konstateras att propositionen helt saknar konsekvensanalysen för de integrationspolitiska målen²⁰ Detta verkar generellt sett ha sin grund i bristande religiös läskunnighet från lagstiftarens sida.

På en mer detaljerade nivå kan även följande kritik riktas mot lagförslaget

- Genom lagförslaget återges Svenska kyrkan en ny problematisk särställning vis a vis andra trossamfund då Svenska kyrkan undantas från föreslagna demokrativillkor. Detta utgör en kursändring i ursprungssyftet med det statliga stödet till trossamfunden vilken inte motiveras av propositionen.
- Kravet på att endast registrerade samfund ska kunna erhålla statligt stöd eller avgiftshjälp utesluter t.ex. EFS från möjligheten till statligt stöd på ett oproportionerligt sätt.
- I relation till villkor 2 för stöd till trossamfunden och villkor 2 för stöd till civilsamhället anger inte lagrådsremissen någon tydlig definition av vad som skulle kunna utgöra ”s.k. omvändelseförsök i av unga HBTQI personer” vilket ska leda till indraget statligt stöd (s. 167). Det kan i sammanhanget vara värt att notera att MUCF:s rapport om omvändelseförsök uppger att deras definition inte kan ligga till grund för lagstiftning och att det därför krävs en statlig utredning för hur en sådan lagstiftning ska se ut så att den inte går emot andra rättigheter.²¹ Definition av s.k. omvändelseterapi har även varit en svår fråga i relation till t.ex. det brittiska lagförslaget om förbud av den samma. Då det är av största vikt att värna alla människors lika värde och rättigheter oavsett kön, könsöverskridande uttryck eller sexuell läggning bör gränsdragningssvårigheterna som kan uppstå mellan religions- och övertygelsefriheten (för alla inkl HBTQI+ personer), rätten till privatliv i relation till beslut om hur enskilda väljer att leva ut sin identitet, sexualitet, yttrandefriheten och lagstiftning rörandes s.k. omvändelseterapi inte förringas.
- Det noteras som särskilt problematiskt ur ett rättssäkerhetsperspektiv samt i relation till principen att ingen ska anses skyldig tills motsatsen bevisats och vikten av att undvika kollektiv offentlig bestraffning att
 - Samtliga exkluderingsgrunder gäller samfunds, församlingars/lokala organisationer/samarbetspartners och enskilda företrädares agerande. Detta påför ett mycket långtgående ansvarsutkrävande från samfund och organisationer för enskildas agerande. Då det gäller stödet till civilsamhället bör särskilt noteras att även agerande hos enskilda företrädare för samarbetsorganisationer inbegrips.
 - Propositionens mycket breda definition av företrädskap saknar ålderskategorisering. Givet att lagförslaget avser ge beslutsfattande organ rätt att

²⁰ ”Målet för integrationspolitiken är lika rättigheter, skyldigheter och möjligheter för alla oavsett etnisk och kulturell bakgrund.” www.regeringen.se/regeringens-politik/nyanlandas-etablering/mal-for-nyanlandas-etablering/

²¹ Unga hbtq-personers utsatthet för omvändelseförsök i Sverige, MUCF, https://www.mucof.se/sites/default/files/2022/02/Omva%CC%88ndelse_rapport_2022_0.pdf s. 86

behandla känsliga personuppgifter och personliga förhållanden i relativt omfattande utsträckning i samband med granskning utan berörda individers kännedom (s. 138) så torde detta innebära att även minderåriga företrädare kan granskas av beslutsfattande myndigheter utan deras egen eller deras vårdnadshavares vetskap eller tillåtelse. Propositionen innehåller ingen konsekvensanalys av detta ur ett barnrättsperspektiv.

- Ageranden som bryter mot de föreslagna demokrativillkoren behöver inte ”utgör(a) brott, och begreppen är inte avsedda att ha den betydelse de har i straffrättslig lagstiftning.” (ss. 84 och 102). Detta skapar en grund för rättsosäkerhet i relation till hela civilsamhället och möjliggör extremt långtgående inskränkningar i trossamfundens inre autonomi.
 - Medan hets mot folkgrupp ska anses utgöra riktmärke för uttalanden vilka bryter mot demokrativillkor 4 blir detta riktmärke svårbedömt givet punkten ovan. B.la. väcks t.ex. frågor om i vilken mån det straffrättsliga avsiktskriteriet vad gäller hets mot folkgrupp ska gälla eller inte.
 - Propositionen slår vidare fast att även om religiösa urkunder bör kunna citeras och diskuteras så ska ”även uttalanden som innefattar kränkande beskyllningar om mindervärdiga egenskaper eller nedsättande handlingar som endast indirekt grundas på ras, hudfärg osv. fall[a] under bestämmelsen [4]” (s. 88 och 109). Detta ökar risken för rättsosäkerhet påtagligt då det kommer vara mycket svårt att avgöra a) vad som är ett indirekt uttalande och b) när ett sådant indirekt uttalande ska anses kränkande. Bedömningen försvåras ytterligare i relation till citat och diskussioner från religiösa urkunder i relation till vissa grupper.
 - Regeringen gör bedömningen att beslutsfattande myndigheterna inte behöver ytterligare resurser för att uppfylla sitt utredningsuppdrag enligt officialprincipen. Tillsammans med valet att frångå straffrättsliga definitioner av de beteenden som ska utgöra brott mot demokrativillkoren väcker detta frågor om vem som ska avgöra samt bevisa att ett visst beteende från en enskild företrädare, församling/lokal organisation eller samarbetspartner de facto har skett och om det i så fall utgör brott mot demokrativillkoren. Risken är övervägande att stora delar av bedömningsarbetet i och med detta de facto hänförs till bidragstagande samfund och organisationer. Något som både ökar rättsosäkerheten ytterligare samt skapar en oproportionerlig administrativ arbetsbörda för civilsamhällesorganisationer och samfund.
- Samfundens anmälningsplikt vad gäller brott mot demokrativillkoren medför att ansvaret för efterlevnadskontroll, även för enskilda företrädare och enskilda församlingar i mycket hög utsträckning läggs över på trossamfunden. Detta riskerar i sin tur att skapa en misstänksamhetskultur inte bara mellan stat och samfund utan även mellan samfund och enskilda församlingar/företrädare samt samarbetsorganisationer. Det kan också riskera att slå mot andra hållet och skapa en kultur där missförhållanden sopas under mattan istället för att hanteras transparent. Ingen av dessa risker inbegrips i regeringens konsekvensanalys av lagförslaget.
 - Propositionens definition och kriterier av särskilda skäl för fortsatt statligt stöd vid brott mot demokrativillkoren gör det, trots tillämpning av proportionalitetsprincipen, svårbedömt när en enskild församling/lokal organisation/företrädare/samarbetspartner eller enskild företrädare för samarbetspartner agerande faktiskt kan ha ansetts bryta mot demokrativillkoren. Att undantagen om särskilda skäl ska tillämpas restriktivt och från

fall till fall försvårar tillämpningen av prejudikat vilket riskerar att öka rättsosäkerheten ytterligare.

- Den nya sekretessregeln och behäftade nya krav på organisationer och samfund att kunna lagra känsliga personuppgifter, även vid icke-brottsmålsrelaterade incidenter, innebär en stor ökad arbetsbörda för samfund och civilsamhällsorganisationer.
- I nuläget framstår konsekvenserna för den föreslagna nya GDPR och sekretesslagstiftningen för både organisationer och enskilda som mycket oklara vad gäller rättsäkerhet, möjlighet till oberoende granskning och rätten till privatliv. Detta kan i sin tur skapa stor tveksamhet hos enskilda att överhuvudtaget gå in i ett företräderskap, ens på ideell bas, vilket skulle utgöra ett mycket hårt slag för hela civilsamhället. Som påpekats tidigare saknar denna del av lagförslaget helt och hållet en barnrättslig konsekvensanalys i relation till minderåriga som kommer hamna inom ramen för företrädardefinitionen.

4. Förslag på balansering av lagförslaget

Som vi skrivit ovan är vi positiva till grundintentionen att få till rättssäkra och tydliga demokrativillkor för det statliga stödet. Men rådande förslag är behäftat med alltför stora problem för att kunna accepteras. Vi föreslår därför nedan åtgärder som svar på dessa problem.

- Återgå till de straffrättsliga definitionerna av relevanta begrepp i demokrativillkoren.
- Backa villkorandet av statligt stöd i relation till det nu mycket långtgående ansvariggörandet av enskilda företrädare och enskilda församlingar/lokala organisationer och inför en ålderskategorisering av företräderskapet utifrån en barnrättslig konsekvensanalys.
- Åtgärda riskerna för direkt och indirekt diskriminering
- Utred konsekvenserna för de integrationspolitiska målen ytterligare, särskilt i relation till målsättningen om lika möjligheter.
- Visa hänsyn för kongregationalistiska samfunds interna autonomi som en del av religiösa samfunds religions- och övertygelsefrihet. Trosbaserade civilsamhälles organisationers rätt till religions- och övertygelsefrihetens kollektiva dimensioner bör också beaktas i högre utsträckning än vad som nu är fallet, särskilt givet lagförslagets normerande roll för allt statligt stöd till civil samhället, vilket i nästa led kan antas bli normerande även för kommunalt och regionalt stöd. Riskerna är annars stora t.ex. samfundens religiösa ungdomsförbund kommer lämnas helt utan det skydd som religions- och övertygelsefriheten innebär.
- Tydliggör var utrednings- och bevisförande ansvar ska ligga för avvikelser från demokrativillkoren. Om detta ska omfattas av officialprincipen så bör berörda myndigheter ges resurser för att fullt ut kunna ta sitt ansvar.
- Åtgärda otydligheten kring den föreslagna nya GDPR och sekretesslagstiftningens konsekvenser för både organisationer och enskildas rätt till rättsäkerhet, möjlighet till oberoende granskning och rätten till privatliv.

För Svenska missionsrådet

Kristina Patring

Rådgivare kapacitetsutveckling religions och övertygelsefrihet

BA Hon Law and Development studies, SOAS, University of London

Teologie Mastersexamen i Mänskliga rättigheter, Uppsala universitet och EHS