

Betänkandet SOU 2018:8 Statens stöd till trossamfund i ett mångreligiöst Sverige

(Dnr Ku2018/00653/D)

Inledande kommentarer

Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor (MUCF) har i yttrande över betänkandet *Statens stöd till trossamfund i ett mångreligiöst Sverige* (SOU 2018:8) utgått från regeringens mål att alla ungdomar ska ha goda levnadsvillkor, makt att forma sina liv och inflytande över samhällsutvecklingen samt från regeringens mål att förbättra villkoren för det civila samhället.

MUCF kommer vidare enbart att kommentera de delar av utredningen där myndigheten har särskild erfarenhet eller kunskap.

MUCF vill inledningsvis framhålla att ett fritt och självständigt civilsamhälle är en förutsättning för en fungerande och välmående demokrati. Finansieringen till civila samhället utgör en viktig komponent för ett fritt och oberoende civilsamhälle. Utgörs finansieringen av statliga medel måste det offentliga förhålla sig till den balansgång som statligt stöd innebär – balansgången mellan å ena sidan statens behov av uppföljning och kontroll samt å andra sidan civila samhällets självständighet och oberoende.

Trossamfunden utgör en viktig del av både samhället och civilsamhället och spelar en central roll på många sätt – utöver trosutövning har trossamfunden stor betydelse när det gäller exempelvis social gemenskap och samvaro, allmän opinionsbildning och social mobilisering.

Statligt stöd av trossamfund har, liksom allt stöd till civilsamhället, vid tillfällen ifrågasatts i samhällsdebatten. Det är viktigt att hålla isär delarna i denna debatt – det handlar dels om ett ifrågasättande huruvida staten alls ska stötta civilsamhället, dels om på vilket sätt det i så fall ska ske. Utredning har inte att ta ställning till huruvida staten ska stötta trossamfunden, utan på vilket sätt detta ska ske.

11 Formella villkor för statligt stöd

11.3 Förslag om ändrade villkor för stödet till trossamfund

11.3.4 Villkor avseende trossamfundets organisering

MUCF tillstyrker utredningens förslag att statligt stöd enbart får lämnas till registrerade trossamfund. MUCF delar utredningens slutsats att prövningen av vilka trossamfund som kan registreras ska utföras av en myndighet, Kammarkollegiet, och att detta underlättar prövningen för den bidragsgivande myndigheten.

11.3.5 Villkor avseende finansiering

Gällande villkor på egenfinansiering tillstyrker MUCF utredningens förslag att behålla kravet på att stöd enbart får lämnas till ett trossamfund som i huvudsak får sin religiösa verksamhet finansierad av betjänade bosatta i Sverige. MUCF välkomnar att utredningen problematiserar kring stöd som trossamfund får ifrån aktörer som kan betraktas som problematiska, exempelvis icke-demokratiska stater. Att införa förbud mot utländsk finansiering bedömer MUCF, i liket med utredningen, som ej genomförbart men om staten stöttar institutioner som finansieras av icke demokratiska medel kan det anses problematiskt. MUCF delar utredningens förslag att bedömningen om ett samfund tagit emot pengar från icke-demokratiska aktörer ska prövas inom ramen för demokratiprövningen. I sammanhanget vill dock MUCF framhålla att denna prövning kan innebära stora utmaningar. En prövning huruvida den utländska finansieringen kan anses komma från demokratiska källor eller inte kan bli omfattande och komplex för prövande myndighet. Bedömningar om ett stöd från en annan stat kan innebära att ett trossamfund exkluderas med hänvisning till brister i förhållande till demokratikriteriet kan också innebära konsekvenser för svenska relationer till främmande makt. MUCF ser gärna ytterligare utredning av hur prövande myndighet ska förhålla sig till utländsk finansiering av två skäl – det är ett rimligt antagande att finansieringen från andra länder av trossamfund verksamma i Sverige ökar, dels kan bedömningen om en utländsk bidragsgivares påverkan på bedömningen i demokratihänseende får konsekvenser för Sveriges relation till främmande makt. Att stödja verksamheter som finansieras med icke demokratiska medel kan urholka legitimiteten för stödet.

12 Ett förtydligt demokratikriterium

12.6 Behövs ett demokratikriterium i stödlagstiftningen?

MUCF anser att det inte bara bör, utan att det är nödvändigt, att det finns ett demokratikriterium i stödlagstiftningen.

12.8 Hur ska ett förtydligt demokratikriterium utformas?

12.8.4 Ett exkluderande demokratikriterium

MUCF bedömer att utredningen har gjort en heltäckande genomgång av rättsläget avseende stöd till trossamfunden i förhållande till svensk rätt men även i förhållande till

Sveriges övriga åtaganden, exempelvis Europakonventionen och Europadomstolens praxis. Att som utredningen föreslår, formulera ett exkluderande demokratikriterium, är genomförbart i förhållande till det statliga stöder till trossamfunden.

MUCF bedömer dock att ett liknande, exkluderande demokratikriterium inte är genomförbart i all statlig bidragsgivning. Att trossamfunden har en särställning, tydligt formulerad Europadomstolens praxis, i förhållande till andra organisationer är här avgörande. MUCF bedömer att en liknande formulering för alla statsstöd inte låter sig göras.

12.8.6 Vilka ågeranden bör utgöra exkluderingsgrunder?

MUCF delar utredningens slutsats om vilka ågeranden som utgör exkluderingsgrunder. Utredningen har på ett elegant sätt formulerat ågeranden som inte är acceptabla i den svenska kontexten. MUCF har förståelse för utredningens slutsats att det finns starka skäl för att ha en uttömmande uppräkninɡ av exkluderingsgrunderna. Utredningen argumenterar för att detta innebär "[...]en rimlig avvägning mellan statens behov av kontroll och trossamfundens behov av integritet och självständighet. Tydliga villkor utgör vidare ett skydd för trossamfunden genom att de vet vad som förväntas av dem samt förhindrar att stöd vägras på godtyckliga grunder." (s. 333). MUCF bedömer dock att regeringen bör överväga att införa ytterligare en exkluderingsgrund, där det finns en möjlighet, om synnerliga skäl föreligger, att vägra en organisation stöd. Som utredningen mycket riktigt uttrycker är det inte möjligt att förutse vilka ågeranden som kommer att dyka upp i framtiden och som bör exkluderas. Att då ha en möjlighet att vägra stöd vid synnerliga skäl, är enligt MUCFs bedömning en nödvändighet för att säkra stödet till trossamfunden långsiktigt. En sådan reglering skulle användas endast i undantagsfall och för ågeranden som inte kunde förutses vid lagstiftningen och som skulle verka stötande att inte kunna exkludera från stöd. Skydd för godtycklig tillämpning bör kunna ges genom att stödet prövas av en myndighet med möjlighet till överklagande.

12.8.8 Bevisbörda och beviskrav vid prövning av exkluderingsgrunderna

MUCF delar inte utredningens bedömning att beslutsmyndigheten ska ha bevisbördan för att ett trossamfund ågerar på sådant sätt som anges i exkluderingsgrunderna. MUCF avstyrker förslaget att avsteg från gängse princip om bevisbördans placering görs.

Som utredningen mycket riktigt påpekar sker ågeranden som kan leda till vägrat stöd ofta i det dolda och är därmed svåra att bevisa. Syftet med exkluderingsgrunderna och ett demokratikriterium är, förenklat, att staten ska kunna vägra stöd till trossamfund som ågerar i strid med vissa allmänt accepterade principer som också formuleras i lag. Begränsningen ska kunna tillämpas i praktiken. Detta talar emot presumtionen att det skulle vara lättare för ansvarig myndighet att påvisa stöd för exkluderingsgrunderna än för trossamfunden att själva påvisa att de inte är tillämpningsbara. Trossamfundet får då själva kontrollen i tillvägagångssättet hur man väljer att visa vad deras verksamhet innebär och står för. Med de tydligt uppställda kriterier som utredningen nu föreslår torde risken

för godtycke vara litet och trossamfunden kan vara trygga i förvissningen av vad som exkluderar från stöd.

Myndigheten anser dock att bevisbördan vid återkrav av statsbidrag eller återkallelse av stödberättigande ska ligga på ansvarig myndighet.

13 Återkallelse och återkrav

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

MUCF delar utredningens bedömning att det finns ett behov av att införa bestämmelser som möjliggör återkallelse av stödberättigande för statsbidrag samt återkrav för beviljade bidrag.

14 Beslutsfattare i ärenden som rör stödberättigande

(14.5.3 – 14.5.5)

MUCF delar utredningens bedömning att det beslut 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. MUCF delar vidare bedömningen att det kräver en stark beslutsfattare i dessa ärenden. MUCF anser att ett kollektivt beslutsfattande kan vara en lösning. Det är dock mycket viktigt att det utses ett organ med beslutanderätt, och inte ett rådgivande organ. MUCF vill i sammanhanget dock framhålla att beslut om statsstöd till trossamfund eller till civila samhällets organisationer är som vilken annan prövning som helst inom statsförvaltningen. Staten fattar dagligen beslut med mycket ingripande konsekvenser inom flera rättsområden, både på individ- och organisationsnivå. MUCF är av uppfattningen att möjligheten att överklaga vissa stödärenden är viktigare för att säkerställa legitimitet och rättssäkerhet för prövningen, snarare än hur besluten fattas. MUCF är därför inte säker på att kollektivt beslutsfattande är rätt lösning.

14.6 Överklagande av beslut som rör stödberättigande

MUCF tillstyrker utredningens förslag att beslut som rör stödberättigande får överklagas till allmän förvaltningsdomstol och att prövningstillstånd bör krävas vid överklagande till kammarrätten. Att kunna överklaga besluten och få dem prövade i domstol är en mycket viktig fråga för legitimiteten av det statliga stödet och kan impregnera stödet mot politiskt motiverad kritik.

18 Författningskommentarer

18.1 Förslaget till lag om stöd till trossamfund

Mål för stödet

4 §

MUCF tillstyrker utredningens förslag hur målet för stödet är formulerat. MUCF bedömer att det är angeläget att målformuleringen innehåller skrivningen om att stödet ska ”[...] upprätthålla och stärka de grundläggande värderingarna som samhället vilar på.”

Villkor för stödberättigande

6 §

MUCF tillstyrker exkluderingsgrunderna som utredningen föreslår. MUCF ser dock att det finns anledning att överväga att omformulera 6 § andra stycket punkt 6 – exkluderingsgrunden att aktivt motarbeta det demokratiska styrelseskicket. MUCF är av uppfattningen att exkluderingsgrunden bör formuleras som följer:

6. ~~aktivt~~ motarbetar det demokratiska styrelseskicket.

Som tidigare angivet bedömer MUCF att regeringen bör överväga att införa en möjlighet för staten, i undantagsfall, att neka stöd även om exkluderingsgrunden inte är formulerad i lag, då det i dagsläget är omöjligt att förutse alla eventuella situationer som kan uppstå i framtiden. Detta för att värna förtroendet för stödet som helhet. MUCF anser även att det är en rimlig avvägning med hänvisning till att det finns motsvarande möjlighet för staten att bevilja stöd om synnerliga skäl föreligger (6 § tredje stycket). MUCF föreslår således en punkt 7 i andra stycket.

7. eller om det annars föreligger synnerliga skäl.

Formuleringen *synnerliga skäl* ger en fingervisning om att detta skulle användas endast i yttersta undantagsfall och om ett beviljande skulle verka stötande i en demokrati.

I detta ärende har generaldirektör Lena Nyberg beslutat.


Lena Nyberg
generaldirektör

Handläggaren Teresea Wedadjo Wallin har varit föredragande. Avdelningschef Lotta Persson har deltagit i den slutliga beredningen av ärendet.

