

PM angående lagrådsremiss om statligt stöd till trossamfunden och civilsamhället

Sammanfattning

Detta dokument ger en kortfattad summering och analys av Svenska missionsrådets (SMR:s) bedömning av styrkor och problemområden i regeringens lagrådsremiss angående statens stöd till trossamfund och civilsamhälle genom Allmänna arvsfonden från den 19 maj 2022¹. Fördjupad analys med läshänvisningar till lagrådsremissen finns i bilaga 1.

Regeringen avser på sikt att demokrativillkoren som föreslås för Allmänna arvsfonden ska bli bindande för allt statligt stöd till hela det svenska civilsamhället. 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 lagrådsremissens problemområden. Grundinställningen är att transparenta, rättssäkra och rättvisa demokrativillkor för statligt stöd till både trossamfund och civilsamhälle är eftersträvansvärt, men att föreliggande lagrådsremiss innehåller så allvarliga brister att den inte lyckas uppnå detta. Om inte de problem som lyfts i detta PM har hanterats i den kommande propositionen som Kulturdepartementet avser ta fram anser vi att riksdagen ska rösta nej till de föreslagna lagändringarna.

Lagrådsremissens 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 2 (barns rättigheter), 3 (utsatt belägenhet) och 6 (motarbeta demokratiska styrelseskicket) för det statliga stödet till trossamfund är i stort sett oproblematiska och väl avvägda. Samma sak med demokrativillkor 4 för det statliga

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

stödet till civilsamhället (motarbete demokratiska styrelseskicket)². 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 (då kopplat till villkor 1) samt till möjligheten att utöva ickevåldsligt civilt motstånd i relation till demokrativillkoret.

4. Lagrådsremissen 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. Lagrådsremissen 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.

Sammanfattande kritik av lagrådsremissen

1. Det kan starkt ifrågasättas om lagförslagen kommer att gynna den levande demokrati och det pluralistiska civilsamhället med mera, som lagrådsremissen uppger som eftersträvanvärt, 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".
2. 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. Det är förvisso rent juridiskt sett helt korrekt att det statliga stödet är en förmån och inte en del av varken religions- och övertygelsefriheten eller föreningsfriheten, i relation till den svenska kontexten utgör lagförslagets konsekvenser för organisationer och samfund inte desto mindre ett oproportionerligt de facto ingrepp i det demokratiska utrymmet för det svenska civilsamhället, inklusive trossamfunden, om det tillämpas i nuvarande form.
3. Frågåendet av straffrättsliga begreppsdefinitioner i de föreslagna demokrativillkoren, otydliga mandat samt lågt resurssättande för myndigheter att utreda skuldfrågor riskerar att skapa stor rättsosäkerhet trots tillämpning av de offentliga rättsprinciperna. Detta innebär risk för godtycke i relation till vad som avses med klandervärdt agerande. På grund av detta framstår även de föreslagna reglerna för fortsatt stöd vid överträdelse 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

² För ytterligare analys och läshänvisningar i lagrådsremissen se Bilaga 1. s 2 och s.7

utsträckning redan täcks in av brottsmålsbalken uppstår frågor om regeringens målsättning med att explicit frånga straffrättsliga begreppsdefinitioner.

4. 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.
5. Särskiljandet av Svenska kyrkan leder till direkt diskriminering av andra trossamfund. Flertalet formuleringar i lagrådsremissen 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. Lagrådsremissens konsekvensanalys för de integrationspolitiska målen är i värsta fall obefintlig och i bästa fall obalanserad. Detta verkar generellt sett ha sin grund i en bristande religiös läskunnighet³ från lagstiftarens sida.

Våra fem viktigaste förslag för balansering av lagrådsremissen

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.
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. 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.

³ 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>

5. Åtgärda riskerna för direkt och indirekt diskriminering samt utred konsekvenserna för de integrationspolitiska målen ytterligare.

Bakgrund

Svenska missionsrådet (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 och analys av SMR:s bedömning⁴ av styrkor och problemområden i regeringens lagrådsremiss angående statens stöd till trossamfund och civilsamhälle genom allmänna Arvsfonden från den 19 maj 2022. Regeringen avser på sikt att demokrativillkoren ska bli bindande för allt statligt stöd till hela det svenska civilsamhället, 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 lagrådsremissens problematiska områden. Grundinställningen är att transparenta, rättssäkra och rättvisa demokrativillkor för statligt stöd till både trossamfund och civilsamhälle är eftersträvansvärt, men att föreliggande lagrådsremiss 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

⁴ 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, Ekumeniakyrkan, Pingst FFS, Evangeliska Frikyrkan (EFK) och Svenska Alliansmissionen (SAM). Då det gäller analysen av lagrådsremissens förslag på 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.

ett rättighetsperspektiv och underlag för eget opinions- och påverkansarbete. SMR kommer fortsatt bevaka frågan och bistå med analys efter bästa förmåga.

Lagrådsremissen 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. Bilaga 1 innehåller en kortfattad och mer strukturerad genomgång av de huvudsakliga lagförslag som berörs i själva PM:et, läshänvisningar in i själva lagrådsremissen och analytiska kommentarer.

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:⁵

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;
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.

Bakgrund till demokrativillkoren⁶

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)⁷ och det statliga stödet till civilsamhället via Allmänna Arvsfonden⁸. 2020 togs ytterligare regeringsbeslut om en statlig utredning angående personuppgiftsbehandling och

⁵ <https://www.alltomjuridik.se/lar-dig-juridiska/rattsomraden/offentlig-ratt/>

⁶ Lagrådsremissen ss. 23–24

⁷ Statens stöd till trossamfund i ett mångreligiöst Sverige – förkortad som trossamfundsutredningen (SOU 2018:18)

⁸ En arvsfond i takt med tiden (SOU 2018:70) och Demokrativillkorsutredningen (SOU 2019:35)

sekretess i ärenden om stöd till civilsamhället och trossamfunden⁹. 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 den slutgiltiga lagrådsremissen som förutom ovanstående målsättning angående tydlighet och rättssäkerhet också avser att införa mer enhetliga demokrativillkor för det statliga stödet till trossamfunden och civilsamhället. I lagrådsremissen uttrycks även att regeringens på sikt avser göra de nya demokrativillkoren för statligt stöd till civilsamhället genom Allmänna Arvsfonden bindande för allt statligt stöd till hela det svenska civilsamhället¹⁰.

Lagrådsremissen 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.¹¹

Erfaren tidsplan är att en lagproposition tas fram av kulturutskottet i juni 2022, planerat riksdagsbeslut föreligger efter valet 2022 (krävande minst ¾ majoritet för ändringar i de lagar som berör trossamfunden) följt av implementeringsstart 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 Arvsfonden¹².

Den 6 juni 2022 kom lagrådets yttrande kring lagrådsremissen¹³. 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 trossamfunden 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.

⁹ Utredningen om granskning av stöd till civilsamhället och trossamfunden (SOU 2021:66)

¹⁰ Lagrådsremissen kap 6.9

¹¹ Lagrådsremissen kap 2

¹² Lagrådsremissen kap 9

¹³ <https://www.lagradet.se/wp-content/uploads/2022/06/Statens-st%C3%B6d-till-trossamfund-och-demokrativillkor.pdf>

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

Problem med lagrådsremissen som behöver åtgärdas

Nedanstående lista sammanfattar de punkter som vi anser behöver åtgärdas i arbetet med att ta fram en proposition för ny svensk lagstiftning. Om inte dessa problem har hanterats i den kommande propositionen anser vi att riksdagen ska rösta nej till de föreslagna lagändringarna.

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

- Det kan starkt ifrågasättas om lagförslagen kommer att gynna den levande demokrati och det pluralistiska civilsamhälle med mera, som lagrådsremissen uppger som eftersträvanvärt, 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 t bedriva stora delar av sin verksamhet. Detta är inberäknat i den svenska skattebördan och skattestrukturen. Det är förvisso rent juridiskt sett helt korrekt att det statliga stödet är en förmån och inte en del av varken religions och övertygelsefriheten eller föreningsfriheten. I relation till den svenska kontexten utgör lagförslagets konsekvenser för organisationer och samfund inte desto mindre ett oproportionerligt de facto ingrepp i det demokratiska utrymmet för det svenska civilsamhället, inklusive trossamfunden, om det tillämpas.
- Frångaendet av straffrättsliga begreppsdefinitioner i demokrativillkoren, otydliga mandat samt lågt resurssättande för myndigheter att utreda skuldfrågor riskerar att skapa stor rättsosäkerhet trots tillämpning av de offentliga rättsprinciperna. Detta skapar risk för godtycke i relation till vad som avses med klandervärd agerande. På grund av detta framstår även de föreslagna reglerna för fortsatt stöd vid överträdelse av demokrativillkoren när särskilda skäl föreligger som mycket sårbara för en rättsosäker tillämpning. Det finns en överhängande risk att tillämpningen av lagförslagen, samt lagrådsremissens försök att exemplifiera klandervärd 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.¹⁴ Då flera av de problem som demokrativillkoren avser att åtgärda redan i mycket stor utsträckning täcks

¹⁴ “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

in av brottsmålsbalken uppstår frågor om regeringens målsättning med att explicit frångå straffrättsliga begreppsdefinitioner.

- 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. Lagrådsremissen 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.
- 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 lagrådsremissen 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 kontakterna 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, parallellsamhällen¹⁵ och ytterligare isolering istället för att avhjälpa dessa samhällsproblem.

¹⁵ 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.

- Den korta ställtiden på bara några månader från det att lagförslaget om statligt stöd till trossamfund röstas igenom under hösten till lagen börjar gälla den 1 januari 2023 samt det nya kravet på att enbart registrerade trossamfund ska kunna få 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 kyrkans 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 konsekvensanalysen för de integrationspolitiska målen¹⁶ i värsta fall är obefintlig och i bästa fall obalanserad med fokus på lika skyldigheter snarare än på lika rättigheter och lika möjligheter. Detta verkar generellt sett ha sin grund i bristande religiös läskunnighet från lagstiftarens sida.

På en mer detaljerad 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 lagrådsremissen.
- 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.¹⁷ 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

¹⁶ ”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/.

¹⁷ 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

- samtliga exkluderingsgrunder gäller samfunds, församlingars/lokal 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.
 - 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.” (s. 98). 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.
 - Lagrådsremissen 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. 104). 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.
 - Lagrådsremissens 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 rättssäkerhet, 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.

Förslag på balansering av lagrådsremissen

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.
- 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.
- 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 rättssäkerhet, 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

Bilaga 1

Föreslagna lagändringar rörande statligt stöd till trossamfunden

Föreslagen lagtext	Läshänvisning i lagrådsremissen	Kommentar
<p>Nya <i>Lagen om statsbidrag till trossamfund</i> ”1 § Denna lag innehåller bestämmelser om när ett annat trossamfund än Svenska kyrkan är berättigat till statsbidrag.”</p> <p><i>Ändring i lagen om trossamfund</i> ”§ 6 ...i 17–27 §§ finns bestämmelser om statlig avgiftshjälp till andra trossamfund än Svenska kyrkan. § 17–21 stipulerar nya villkor för avgiftshjälp till andra trossamfund än Svenska kyrkan.”</p>	<p>Kap 2, Kap 5.3 Kap 5.9.3 (se särskilt s. 52 avseende undantag för Svenska kyrkan)</p>	<p>Svenska kyrkans undantag från det statliga stödet till trossamfund har sin syftesgrund i målsättningen att utjämna Svenska kyrkans särställning till andra trossamfund. Svenska kyrkan har dock rätt till avgiftshjälp. Genom detta lagförslag återges dock Svenska kyrkan en ny problematisk särställning genom undantag från förslagen på demokrativillkor. Detta innebär en nationell fördelaktigt diskriminerande hantering av Svenska kyrkan vis a vis andra samfund utan att tydligt och saklig motivation anges.</p> <p>Enligt lagrådsremissen utgör lagen om Svenska Kyrkan tillräcklig grund för att inte införa nya demokrativillkor i relation till Svenska kyrkan. Regeringen anser inte att det finns grund för att ändra lagen om Svenska Kyrkan. Lagen om Svenska Kyrkan innehåller dock inte motsvarande villkor som förslagen i lagrådsremissen utgör.</p>
<p>Nya <i>Lagen om statsbidrag till trossamfund §3</i> <i>Ändring i lagen om trossamfund § 17</i> ”Syftet med både statsbidrag och statlig avgiftshjälp ska vara att skapa förutsättningar för trossamfunden att bedriva en aktiv och långsiktigt inriktad religiös verksamhet. Stödet ska därigenom bidra till att ge alla människor samma grundläggande möjligheter att utöva sin religion i Sverige. Stödet ska också bidra till att upprätthålla och stärka de grundläggande värderingar som samhället vilar på.”</p>	<p>Kap 2, Kap 5.4.2 i relation till rätten till religionsfrihet och förbudet mot diskriminering Kap 5.6 i relation till de vidgade syftesparagraferna Kap 6. 10 i relation statligt stöd till trossamfunden som ett privilegium snarare än som en del av religions och övertygelsefriheten även om indraget stöd indirekt kan ha</p>	<p>En ny vidgad syftesparagraf för både statligt stöd och avgiftshjälp införs.</p> <p>Syftesparagraferna är viktiga verktyg i avgörandet av hur myndigheter tillämpar proportionalitetsprincipen i lagtolkning.</p> <p>Notera att det genomgående i lagrådsremissen betonas att statligt stöd är en förmån och inte en given del av religionsfriheten. I den mån de föreslagna demokrativillkoren anses begränsa religions och övertygelsefriheten för enskilda personer eller samfund är regeringens bedömning att sådan begränsning är legitim utifrån det allmänna intresset att skydda de grundläggande värderingar som samhället vilar på samt nödvändiga i en demokrati. Regeringen har helt rätt i att statligt stöd är en förmån. Statligt stöd är också ett helt legitimt verktyg för stater att främja en viss lösning då konflikter mellan olika mänskliga rättigheter eller intressegrupper föreligger så länge det statliga stödet i övrigt fortsatt är icke-diskriminerande och rättssäkert. Nuvarande förslag väcker dock risken att det i praktiken är den andra delen av syftesparagrafen som</p>

	konsekvenser för allas grundläggande möjlighet att utöva sin religion i Sverige.	kommer anses väga tyngre än den första i myndigheternas implementering av lagförslaget om det går igenom.
Ny och mer konfessionsneutral definition av begreppet trossamfund	Kap 2	Bra justering jmf tidigare definition
Grundvillkor för statsbidrag samt avgiftshjälp i den nya <i>Lagen om statsbidrag till trossamfund §4</i> samt ny § 18 i <i>lagen om trossamfund</i> <ul style="list-style-type: none"> - endast registrerade trossamfund - minst 1000 betjänade som är bosatta i Sverige - bedrivit verksamhet i Sverige under minst fem år för ansökan - få i huvudsak sin religiösa verksamhet finansierad av trossamfundets betjänade som är bosatta i Sverige 	Kap 2. Kap 5.8	Lägre nivå på betjänade möjliggör även för mindre trossamfund att få statligt stöd vilket är bra. Kravet på att endast registrerade samfund ska kunna erhålla statligt stöd eller avgiftshjälp utesluter EFS från möjligheten till statligt stöd Oklart hur formuleringen ”få i huvudsak sin religiösa verksamhet finansierad av trossamfundets betjänade som är bosatta i Sverige” ska tolkas. En relevant fråga skulle kunna vara i vilken mån frivilliginsatser i mån av nedlagda gratis arbetstimmar t.ex. ska räknas som finansiering av religiös verksamhet, särskilt då detta tidigare varit en konstaterad skillnad mellan t.ex. Svenska kyrkan existensvillkor och flertalet övriga trossamfund.
Införande av nya exkluderande demokrativillkor för statsbidrag samt avgiftshjälp i den nya <i>Lagen om statsbidrag till trossamfund §5</i> samt ny § 19 i <i>lagen om trossamfund</i> . Statsbidrag/insamlingsstöd ”får inte lämnas till ett trossamfund om trossamfundet, någon av dess församlingar eller en företrädare som agerar inom ramen för trossamfundets eller en församlingsverksamhet <ol style="list-style-type: none"> 1. utövar våld, tvång eller hot mot en person, 2. kränker ett barns rättigheter på ett sådant sätt att det finns en risk för att barnets hälsa eller utveckling skadas, 3. kränker en betjänads grundläggande fri- och rättigheter genom utnyttjande av en utsatt belägenhet, 4. diskriminerar individer eller grupper eller på annat sätt bryter mot principen om alla människors lika 	Kap 2 Kap 6. Generellt samt mer specifikt kap 6.10 och 6.11 angående definitioner av demokrativillkoren, företräderskap, huvudregler samt restriktiv tillämpning av § 6 Lagen om statsbidrag och § 20 lagen om trossamfund Kap 10 om resurssättning för beslutfattande myndigheter. Kap 11	Definitionerna av demokrativillkor 2, 3 och 6 noteras som relativt oproblematiskska med undantag av att lagrådsremissen inte anger 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). För mer detaljer om villkor 6 se analys av demokrativillkoren för statligt stöd till civilsamhället via Allmänna Arvsfonden nedan då detta motsvaras av demokrativillkor 4 för stöd via Allmänna Arvsfonden. 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 <ul style="list-style-type: none"> • samtliga exkluderingsgrunder gäller samfunds, församlingars och enskilda företrädares agerande – se mer analys i raden nedan. • Att ageranden vilka bryter mot de föreslagna demokrativillkoren inte behöver <ul style="list-style-type: none"> - ”utgör(a) brott, och begreppen är inte avsedda att ha den

<p>värde,</p> <p>5. försvarar, främjar eller uppmanar till sådana ageranden som anges i 1–4, eller</p> <p>6. motarbetar det demokratiska styrelseskicket.”</p> <p>Samt enligt den nya <i>Lagen om statsbidrag till trossamfund 6</i> samt ny § 20 i <i>lagen om trossamfund</i></p> <p>möjlighet till fortsatt stöd om</p> <p>”ett trossamfund, en församling eller en företrädare har agerat på ett sådant sätt som anges i [5 §/18§], får statsbidrag ändå lämnas till trossamfundet om det finns särskilda skäl. Vid denna bedömning ska det särskilt beaktas om trossamfundet har tagit avstånd från agerandet och vidtagit adekvata åtgärder för att säkerställa att det inte upprepas.”</p>		<p>betydelse de har i straffrättslig lagstiftning.” (s. 98) ...</p> <p>- ”Begreppen [hot, tvång och våld] är inte avsedda att ha den betydelse de har i straffrättslig lagstiftning, utan kan även omfatta handlingar som inte är straffbara. Det skulle till exempel kunna handla om ett trossamfund eller en församling som utsätter anhängare för tvång med anledning av politiska åsikter eller en önskan om att lämna trossamfundet eller församlingen, eller ett trossamfund eller en församling som framför hot om uteslutning på grund av val av livspartner.” (s. 166).</p> <ul style="list-style-type: none"> • Medan hets mot folkgrupp ska anses utgöra riktmärke för uttalanden vilka utgör brott mot demokrativillkor 4 blir detta riktmärke svårbedömt utifrån den specifikt uttalade avsikten att det inte är straffrättsliga definitioner av begreppen i demokrativillkorna som ska gälla. Detta väcker frågor om i vilken mån det straffrättsliga avsiktskriteriet vad gäller hets mot folkgrupp ska gälla. • Utöver ovan anger lagrådsremissen också att även om religiösa urkunder bör kunna citeras och diskuteras (s. 104) 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]. Därtill bör även missaktning med anspelning på andra uttryck än de som nämns i 16 kap. 8 § brottsbalken, exempelvis funktionsnedsättning eller ålder, leda till att ett trossamfund inte bör vara stödberättigat.” (s. 104) Sammantaget öppnar detta för en rad gränsdragningsfrågor vilka tillsammans med det långtgående ansvarsutkrävandet vad gäller företrädarskap gör kravet svårbedömt i relation till samfunds teologiska ställningstaganden vad gäller t.ex. äktenskapssyn och ämbetsyn även om lagrådsremissen erkänner val av religiösa ledare för den religiösa kärnverksamheten som en av EKMR art 9 skyddad del av samfunds inre autonomi även då detta innebär en särbehandling av t.ex. kvinnor eller HBTQI personer (s. 200). • I relation till samtliga demokrativillkor så ska ”Den prövande myndighetens
---	--	--

		<p>ställningstagande [..] inte heller avse huruvida någon gjort sig skyldig till ett visst brott.” (s. 98). Det är bra att prövande myndigheter inte ges samma befogenhet som polis- och åklagarmyndighet. Men valet att frånga straffrättsliga definitioner av de beteenden som avses i mot demokrativillkoren tillsammans med det faktum att regeringen inte anser att någon av de beslutsfattande myndigheterna behöver ytterligare resurser för att uppfylla sitt utredningsuppdrag enligt officialprincipen (kap 10) väcker frågor om vem som ska avgöra samt bevisa att ett visst beteende från en enskild företrädare eller församling de facto har skett eller utgör brott mot demokrativillkorna. Flertalet incidenter där ord kan stå mot ord eller där enbart en anklagelse om kränkningar kan utgöra anmälningsgrund kan förutspås.</p> <ul style="list-style-type: none">• ”Huvudregeln är att stöd inte ska beviljas om trossamfundet, en församling eller en företrädare agerar på det sätt som anges i exkluderingsgrunderna i demokrativillkoret.” (s. 110)• Även om lagrådsremissen öppnar för särskilda skäl vid överträdelser av demokrativillkorna, anger att bedömningen av en enskild företrädares agerande ska göras utifrån agerandets omfattning och karaktär samt i relation till gällande arbetsrättslig lagstiftning (t.ex. angående diskrimineringsundantag för religiös verksamhet) så ska dessa tillämpas restriktivt och bedömas från fall till fall (s. 110) vilket gör det svårbedömt när en enskilds agerande eller församling faktiskt kan ha ansetts bryta mot demokrativillkorna. Här blir den allmänrättsliga proportionalitetsprincipen inom viktig.• ”Att ett trossamfunds stadgar inte medger att lämpliga åtgärder vidtas mot en församling som agerar i strid med demokrativillkoret, är dock inte ett skäl att tillämpa undantagsregeln.” (s. 110) Detta medför t.ex. att kongregationalistiska samfund åläggs ansvar för enskilda församlingars agerande vilka indirekt innebär ett mycket stort ingripande i dessa samfunds inre autonomi om de vill ta emot statligt stöd. <p>Det noteras vidare som problematiskt att flertalet formuleringar i lagrådsremissen riskerar</p>
--	--	---

		<p>indirekt diskriminering vid framtida tillämpning i relation till religiösa minoriteter. Något som också gör att det kan ifrågasättas i vilken mån syftet med det statliga stödet till trossamfund fortsatt verkligen är att bidra till att ge alla människor samma grundläggande möjligheter att utöva sin religion i Sverige.</p>
<p>”...får inte lämnas till ett trossamfund om trossamfundet, någon av dess församlingar eller en företrädare som agerar inom ramen för trossamfundets eller en församlings verksamhet...”</p>	<p>Kap 6.10</p>	<p>Definitionen av företrädare leder till att ett mycket långtgående ansvar för enskilda individers agerande tillskrivs samfundet. Utöver detta tillskrivs även samfund ett mycket långtgående ansvar för enskilda församlingars agerande.</p> <p>Företrädare = ”fysiska personer som på olika sätt företräder trossamfundet eller församlingen gentemot de betjänade eller allmänheten...Det bör inte endast handla om legala företrädare, utan även personer som på andra sätt får anses representera trossamfundet, såsom formellt utsedda eller anlitade religiösa ledare, lärare osv.” (s 98) ... ”Med företrädare avses personer som på olika sätt företräder trossamfundet eller dess församlingar. Inte endast legala företrädare avses, utan även personer som kan anses representera trossamfundet eller församlingen internt eller gentemot allmänheten, exempelvis religiösa ledare, lärare osv.” (s. 166) Notera avsaknaden av ordet ”formellt utsedda” i det senare citatet.</p> <p>Se också t.ex. ”Genom att även församlingars och företrädares ageranden kan ligga till grund för vägrat stöd bör ett trossamfund, som vill vara stödberättigat, aktivt arbeta med och utbilda sina företrädare om samhällets grundläggande värderingar. Trossamfund som vill ta emot stöd bör också noga överväga vilka församlingar som ska få tillhöra samfundet och vilka som ska få företräda det.” (s. 99)</p> <p>”Ett trossamfunds företrädare kan naturligtvis fritt både ha övertygelser och åsikter och både företrädare och trossamfund kan fritt yttra sig i olika frågor. En företrädares privata åsikter och yttranden som faller utanför trossamfundets verksamhet omfattas därutöver inte av demokrativillkoret. En frihet att ha åsikter och att yttra sig betyder dock inte att alla uttalanden bör vara förenliga med ett statligt stöd.” (s. 104)</p> <p>Lagrådsremissen anger att det inte ”alltid [kommer] att vara uppenbart för en fysisk person om han eller hon i en viss situation ska anses utgöra en företrädare för en organisation och därmed om han eller hon kan komma att bli föremål för granskning vid en prövning av om organisationen har agerat i strid med ett demokrativillkor.” (s. 130)</p>

		Inom ramen = lagrådsremissen anger ingen specifik definition av vad som ska anses ske inom ramen för ett trossamfund eller församlingsverksamhet. Detta gör att det ligger nära till hands att regeringen avser använda samma definition som anges i relation till ändringar i lagen om Allmänna Arvsfonden (se nedan).
<p><i>Lagen om statsbidrag till trossamfund</i></p> <p>12 § Ett trossamfund som har beslutats vara berättigat till statsbidrag ska utan dröjsmål anmäla sådana ändrade förhållanden som kan ha betydelse för rätten till statsbidrag.</p> <p><i>Lagen om trossamfund</i></p> <p>27 §</p> <p>Ett trossamfund som har beslutats vara berättigat till statlig avgiftshjälp ska utan dröjsmål anmäla sådana ändrade förhållanden som kan ha betydelse för rätten till statlig avgiftshjälp.</p>	<p>Kap 2</p> <p>Kap 5.9.3</p>	<p>”I vissa fall ska trossamfundet ges möjlighet att avhjälpa bristerna inom skälig tid innan myndigheten upphäver beslutet. Möjligheten ska endast ges om bristerna gäller villkoren för registrering av trossamfundet, antal betjänade, att trossamfundet inte i huvudsak får sin religiösa verksamhet finansierad av trossamfundets betjänade i Sverige eller att trossamfundet har skulder för svenska skatter eller avgifter hos Kronofogdemyndigheten.” (s. 50)</p> <p>”Om ett stödberättigat trossamfund t.ex. agerar i strid med det demokrativillkor som föreslås i kapitel 6 måste beslutsmyndigheten kunna upphäva ett beslut om att trossamfundet är stödberättigat. Liksom utredningen och flertalet remissinstanser anser regeringen att bestämmelser som möjliggör beslut om upphävande bör införas. Att ett beslut om berättigande till stöd upphävs innebär att trossamfundet inte längre ska vara berättigat till stöd.” (s. 52)</p> <p>Ovanstående medför att ansvaret för efterlevnadskontroll, även för enskilda företrädare och enskilda församlingar i mycket hög utsträckning läggs över på trossamfunden. Det kan även i vissa avseenden att samfunden centralt agerar teologisk kontrollinstans å statens vägnar.</p>

Föreslagna lagändringar rörande statligt stöd civilsamhället via Allmänna Arvsfonden

Föreslagen lagtext	Läshänvisning i lagrådsremissen	Kommentar
<p>Införande av nya exkluderande demokrativillkor för statsbidrag till civilsamhället genom Allmänna Arvsfonden genom införandet av nya kap 2§ 4 a-b</p> <p>”2 kap. 4 a §</p> <p>Stöd får inte lämnas till en organisation om den eller någon</p>	<p>Kap 2</p> <p>Kap 6 generellt och mer specifikt kap 6.9- 6.8 angående skäl till att demokrativillkor inte utgör inskränkning av</p>	<p>Definitionen av demokrativillkor 4 noteras som relativt oproblematiskt då det i princip handlar om faktisk terroristverksamhet. Lagrådsremissen ger här stort utrymme för behovet av försiktighet i relation till terroristklassificering i utländska kontexter ges och en avgränsning görs till allvarligt och urskillningslöst våld mot civila. Särskild hänsyn tas också till ickevåldslig kamp med målsättning att uppenbart bevara eller upprätta demokratiska värden.</p> <p>I övrigt gäller allt som noterats som problematiskt angående företrädarskap och definitioner</p>

<p>av dess företrädare som agerar inom ramen för verksamheten</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) utövar våld, tvång eller hot mot en person eller på annat sätt kränker en persons grundläggande fri- och rättigheter, 2) diskriminerar individer eller grupper eller på annat sätt bryter mot principen om alla människors lika värde, 3) försvarar, främjar eller uppmanar till sådana ageranden som anges i 1 eller 2, eller 4) motarbetar det demokratiska styrelseskicket. <p>Stöd får inte heller lämnas till en organisation om det framkommer att någon av dess sam-arbetsorganisationer, eller en företrädare för samarbetsorganisationen, agerar på ett sådant sätt som anges i första stycket.</p> <p>4 b § Om en organisation, dess företrädare, en samarbets-organisation eller samarbetsorganisationens företrädare har agerat på ett sådant sätt som anges i 4 a §, får stöd ändå lämnas till organisationen om det finns särskilda skäl. Vid denna bedömning ska det särskilt beaktas om organisationen har tagit avstånd från agerandet och vidtagit adekvata åtgärder för att säkerställa att det inte upprepas. Vid allvarliga överträdelser av en samarbetsorganisation, eller dess företrädare, ska det vid bedömningen även särskilt beaktas om samarbetet har avbrutits.</p>	<p>föreningsfriheten, definitioner av demokrativillkoren, företrädarskap, huvudregler samt restriktiv tillämpning av särskilda skäl.</p> <p>Kap 11</p>	<p>bortom straffrättslig lagstiftning i relation till trossamfundet ovan även för de föreslagna demokrativillkoren för civilsamhället. Det är i mångt och mycket liknande resonemang som förs från regeringens sida gällande båda stödformerna. Noteras bör dock att företrädarskapet i relation till statligt stöd från allmänna arvsfonden eventuellt definieras något bredare än i relation till stöd till trossamfundet. Givet regeringens avsikt att i stort sett skapa harmoniserande demokrativillkor är det något svårbedömt i vilken grad skrivningarna om de respektive företrädarskapen ska ses som åtskilda. Samtidigt ger samfundens rätt till inre autonomi under EKMR art 9 dem ett unikt skydd i vissa frågor vilket inte tillmätts övriga civilsamhällsorganisationer.</p> <p>I relation till civilsamhällsorganisationer beskrivs företrädarskap som ”såväl en organisations legala företrädare som andra som på olika sätt representerar organisationen. Med begreppet företrädare bör alltså avses de personer som ingår i organisationens förvaltande organ, t.ex. styrelseledamöter, men också en anställd eller uppdragstagare kan vara en sådan företrädare som omfattas av demokrativillkoret om personens anställning eller uppdrag innefattar att representera organisationen utåt. Exempel på sådana företrädare är en religiös ledare i en församling eller en ledare vid en idrotts- eller bildningsverksamhet.”</p> <p>Samtidigt som sådana funktionärer som inte kan anses vara företrädare för organisationen inte ska ses som innefattade i företrädarskapet så kan ”personer som verkar ideellt för en organisation ... anses vara företrädare för organisationen om personen har ett uppdrag att t.ex. sprida information om organisationen eller vara ledare vid ett arrangemang eller en verksamhet som organisationen anordnar.” (s. 77) Medlemmar i organisationer kan också anses vara företrädare och omfattas av demokrativillkoren ”i den mån de kan anses representera en organisation och agerandet kan anses ske inom ramen för verksamheten. Om en organisation eller någon av dess företrädare kan anses ha försvarat, främjat eller uppmanat till ett agerande som omfattas av demokrativillkoret, bör även detta omfattas. (s. 79)</p> <p>Till skillnad från demokrativillkoren för statligt stöd till trossamfundet införs ett än mer långtgående ansvarsutkrävande av civilsamhällsorganisationer vad gäller samarbetspartners och samarbetspartners enskilda företrädare. Detta berör samarbetsorganisationer inom ramen för projekt, men också i vissa fall lokala föreningar till t.ex. riksförbund. Medlemsorganisationer i paraplyorganisationer anses inte utgöra samarbetspartners om inte specifika samarbetsprojekt</p>
--	--	---

	<p>föreligger. (s. 80) Samarbetsorganisationer innefattar även samarbetsorganisationer utomlands i relation till demokrativillkor 4 (s.87). Bryta mot demokrativillkor 4 (6 för trossamfund) anses som huvudregel även organisation/samarbetspartner (eller trossamfund för statliga stödet till trossamfund) göra vilka uppmanar sina medlemmar eller allmänheten att inte följa svensk lag eller inte hörsamma tvingande påbud. Undantag är viss form av civil olydnad (se nedan).</p> <p>Lagrådsremissen anger att det inte ”alltid [kommer] att vara uppenbart för en fysisk person om han eller hon i en viss situation ska anses utgöra en företrädare för en organisation och därmed om han eller hon kan komma att bli föremål för granskning vid en prövning av om organisationen har agerat i strid med ett demokrativillkor.” (s. 130)</p> <p>” ’Inom ramen för organisationernas verksamhet’ ” ska anses inbegripa både interna och externa aktiviteter samt representantskap vid arrangemang anordnade av andra. En organisation som anordnar en tillställning eller en aktivitet får också anses ansvarig för arrangemangets innehåll, även om den som står för innehållet inte tillhör organisationen. Det kan t.ex. vara fråga om att organisationen anlitar en föreläsare. För att organisationen ska hållas ansvarig för arrangemangets innehåll bör det dock krävas att innehåll och inbjudna föreläsares, eller andra anlitate personers agerande motsvarar vad organisationen har haft anledning att förvänta sig mot bakgrund av lätt tillgänglig information. Det är också rimligt att uttalanden och handlingar bedöms utifrån det sammanhang där de har förekommit...Regeringen anser att det är lämpligt och rimligt att kräva av organisationer att det görs grundläggande efterforskningar beträffande de personer som anlitas av organisationen som exempelvis föreläsare. Beträffande den bedömning som måste göras av om viss aktuell information funnits lättillgänglig blir det en bedömning utifrån omständigheterna i det enskilda fallet. (s. 78)</p> <p>Särbehandling som har ett berättigat syfte utifrån en organisations verksamhet eller t.ex. krav på en viss religionstillhörighet ska inte ses som diskriminering (s. 83).</p> <p>”Rekvisitet särskilda skäl markerar att undantaget ska tillämpas med restriktivitet. Huruvida det finns särskilda skäl bör bedömas utifrån omständigheterna i det enskilda fallet.” (s. 90) Vad gäller adekvata åtgärder så ska det ”i varje enskilt fall framstå som relevanta och rimliga reaktioner på det aktuella agerandet. Om en organisation tydligt och kraftfullt markerar mot en företrädares agerande och säkerställer att agerandet inte upprepas genom att exempelvis utesluta företrädaren från organisationen, kan det anses finnas särskilda skäl för att lämna stöd.</p>
--	---

		<p>Eventuella åtgärder mot en företrädare ska givetvis vidtas med beaktande av andra relevanta bestämmelser, t.ex. den arbetsrättsliga lagstiftningen. För en riksorganisation vars lokal- eller medlemsorganisation agerat i strid med demokrativillkoret kan det vara nödvändigt att utesluta en lokal- eller medlemsförening för att säkerställa att agerandet inte upprepas, om de genom sin organisationsstruktur är så nära sammankopplade att de får ses som en och samma organisation.” (s. 90)</p> <p>Det bör slutligen noteras att regeringen anser att demokrativillkoren inte utgör någon begränsning av föreningsfriheten då statligt stöd till civilsamhället inte är en grundlags- eller konventionsskyddad rättighet. Regeringen har helt rätt i att statligt stöd är en förmån. Statligt stöd är också ett helt legitimt verktyg för stater att främja en viss lösning då konflikter mellan olika mänskliga rättigheter eller intressegrupper föreligger så länge det statliga stödet i övrigt fortsatt är icke-diskriminerande och rättssäkert. Nuvarande förslag innehåller dock så många risker vad gäller rättssäkerhet och diskriminering att det är tveksamt om det går att motivera som legitimiteten i förslaget utifrån regional och internationell föreningsfrihetsstandard¹⁸.</p>
--	--	--

Förslag till lag om ändring i offentlighets och sekretesslagen samt ny lag om personuppgiftsbehandling i vissa ärenden om stöd till civilsamhället.

Föreslagen lagtext	Läshänvisning i lagrådsremissen	Kommentar
Ändring i Offentlighets och sekretesslagen 40 kap. Statligt stöd till civilsamhället 7 d § Sekretess gäller i ärenden om statligt reglerat stöd till civilsamhället som omfattas av ett villkor om att en organisations verksamhet inte får utövas i strid med samhällets	Kap 2 Kap 8 generellt och mer specifikt 8.4, 8.5 och 8.7	Den nya sekretessregeln likväl som demokrativillkoren i sig medför även flertalet relaterade och utökade krav på framförallt beslutsfattande myndigheter, samfund och civilsamhällsorganisationer att lagra och hantera känsliga personuppgifter på ett sätt där gränsdragningar ofta kommer att bli svåra att göra givet att lagrådsremissen väljer att frångå straffrättsliga begreppsdefinitioner. Relaterat till detta föreslås en ny lag om personuppgiftsbehandling i vissa ärenden om statligt stöd till civilsamhället (se

¹⁸ Ibid 12

<p>grundläggande värderingar för uppgift om en enskilds personliga förhållanden, om det kan antas att den enskilde lider men om uppgiften röjs.</p> <p>För uppgift i en allmän handling gäller sekretessen i högst sjuttio år.</p>		<p>nedan).</p> <p>Totalt sett riskerar den administrativa arbetsbördan för samfund och civilsamhällsorganisationer att öka väsentligt.</p> <p>Lagrådsremissen föreslår ändringar i GDPR lagstiftning som ger myndigheter, organisationer och samfund rätt och skyldighet att samla in information om enskilda företrädares agerande, utan att dessa har behövt ge medgivande till informationsinsamling eller ens vara medvetna om att de i en viss situation ansetts agera som företrädare. Det handlar om omfattande uppgifter om en enskilds personliga förhållanden av mycket integritetskänslig karaktär. Kretsen av personer som kan bli föremål för utredning är vid. Det kommer inte alltid vara enkelt att avgöra om ett agerande skett inom ramen för verksamheten eller om det skett privat. Därför kan uppgifter om privatlivet komma att behandlas. Givet att en granskning under demokrativillkoren också har stor potential att brännmärka hela organisationer och samfund i allmänhetens ögon och på sikt även förhindra annan finansiering så bör samtidigt möjligheten till oberoende granskning av myndighetens beslut vara stor. Sammantaget bör dessa faktorer leda till fram till en mycket välavvägd bedömning av vilka sekretessvillkor som ska gälla. En allt för strikt sekretesslagstiftning, även om den har som målsättning att skydda offer för kränkningar och företrädare under utredning, kommer riskera att omöjliggöra oberoende granskning av myndigheters beslut utanför den juridiska process som eventuell överklagan till förvaltningsdomstolen innebär. Givet att information som behandlas kan vara av mycket integritetskränkande innebär å andra sidan en för slapp sekretesslagstiftning stora risker för att enskilda individer lider men och utsätts för kränkningar av rätten till privatliv. Regeringen gör bedömningen att risken för betydande intrång i det grundlagsskyddade privatlivet inte kan bedömas som omfattande och föreslår därför ett skaderekvisit där huvudregeln är offentlighet och att sekretess endast kan komma i fråga i vissa situationer. Det är möjligt att detta är en klok balans om lagförslagets problem vad gäller övrig rättsosäkerhet åtgärdas. I nu läget framstår dock konsekvenserna för både organisationers och individers rättsosäkerhet och privatliv samt möjlighet till oberoende granskning som mycket oklara. Detta kan i sin</p>
--	--	--

		<p>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.</p> <p>Även beaktande rätten till partsinsyn råder som sagt stor risk för att enbart utredning om brott mot demokrativillkorna kommer brännmärka och misstänkliggöra de organisationer eller samfund som befins vara under utredning i allmänhetens ögon. Samma sak gäller utifrån det nu långtgående ansvariggörandet i relation till företräderskap. Även om möjligheten till överklagan till förvaltningsdomstolen finns är en sådan brännmärkning eller misstänkliggörande mkt svår att i efterhand motverka. Det kan därför finnas anledning att i högre grad precisera i vilken mån t.ex. enbart bevisat brott ska leda till sekretessbeläggning.</p>
<p>Ny lag om personuppgiftsbehandling i vissa ärenden om stöd till civilsamhället</p>	<p>Kap 2 Kap 8 generellt och mer specifikt 8.4-6</p>	<p>Lagförslaget ger både myndigheter och enskilda organ (inkl. samfund och civilsambhällsorganisationer) utökade befogenheter att hantera personuppgifter, inklusive känsliga och integritetskränkande sådana, samt reglerar hanteringen av dessa uppgifter i linje med GDPR och annan relevant lagstiftning. B.la. ges tillåtelse till viss personuppgiftsbehandling hos beslutsfattande myndighet likväl som av samfund/ civilsambhällsorganisation utan den enskildes samtycke om detta krävs för prövning om den organisation lever upp till demokrativillkoren.</p> <p>Notera att lagrådsremissen i samband med detta uppger att det inte ”alltid [kommer] att vara uppenbart för en fysisk person om han eller hon i en viss situation ska anses utgöra en företrädare för en organisation och därmed om han eller hon kan komma att bli föremål för granskning vid en prövning av om organisationen har agerat i strid med ett demokrativillkor.” (s. 130)</p> <p>Givet de gränsdragningsvårigheter som lagrådsremissen själv noterar som grund för ny sekretesslagstiftning (se ovan) riskerar lagen göra stora intrång i rätten till privatliv för framförallt företrädare för församling eller organisation vilka alltså utan att själv veta om det kan finnas under utredning.</p> <p>Enligt lagrådsremissen är dock denna typ av personuppgiftshantering inte att klassas som övervakning. Däremot utesluts inte att personuppgiftsbehandlingen kan klassas</p>

		<p>som kartläggning. Men eftersom syftet med behandlingen inte är att utreda brott utan behandla förvaltningsärenden om förmåner till organisationer i form av statligt stöd, uppgifter inte kommer sparas i några personregister utan enbart inom ramen för särskilda handlägningsärenden samt ska ta sikte på ägeranden inom ramen för en organisations verksamhet så bör påföljande intrång i den enskildes personliga integritet inte vara så betydande att det kränker befintligt grundlagsskydd (s.133-134). I vilken mån regeringens ställningstagande kring detta stämmer är svårt att bedöma innan vi har några konkreta incidenter eller prejudikat från förvaltningsdomstolen.</p> <p>Totalt sett riskerar den administrativa arbetsbördan för samfund och civilsamhällsorganisationer att öka väsentligt.</p>
--	--	---