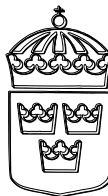


Kommittédirektiv



Översyn av statens stöd till trossamfund

**Dir.
2016:62**

Beslut vid regeringssammanträde den 30 juni 2016

Sammanfattning

En särskild utredare, biträdd av en referensgrupp med företrädare för riksdagspartierna, ska se över statens stöd till trossamfund. Syftet med översynen är att säkerställa att stödet på bästa sätt är anpassat till nutida och framtida behov.

Utredaren ska bl.a.

- analysera det nuvarande stödets effekter för berörda trossamfund och samhället i stort,
- föreslå mål för statens stöd till trossamfund, med bred förankring bland riksdagspartierna och i övriga samhället,
- föreslå eventuella förändringar av statens nuvarande stöd till trossamfund,
- föreslå ett förtydligat demokratikriterium som är i överensstämmelse med religionsfriheten, och
- föreslå nödvändiga författningsändringar.

Uppdraget ska redovisas senast den 15 mars 2018.

Stödsystemet behöver anpassas till dagens behov

Religionsfriheten är en viktig hörnsten i den svenska demokratin. I 2 kap. 1 § 6 regeringsformen stadgas att var och en gentemot det allmänna är tillförsäkrad frihet att ensam eller tillsammans med andra utöva sin religion. I artikel 9.1 i Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen) föreskrivs att var och en har rätt till tankefrihet, samvetsfrihet och religionsfrihet, innefattande frihet att byta religion eller tro och frihet att ensam eller i gemenskap med andra, offentligt eller enskilt, utöva sin religion eller tro genom gudstjänst, undervisning, sedvänjor och ritualer. Enligt artikel 9.2 får friheten att utöva sin religion eller tro endast underkastas sådana inskränkningar som är föreskrivna i lag och som i ett demokratiskt samhälle är nödvändiga med hänsyn till den allmänna säkerheten eller till skydd för allmän ordning, hälsa eller moral eller till skydd för andra personers fri- och rättigheter.

Sverige har sedan 1970-talet valt att ekonomiskt stödja trossamfund med statsbidrag för att bidra till att skapa förutsättningar för trossamfundet att bedriva en aktiv och långsiktigt inriktad religiös verksamhet i form av gudstjänst, själavård, undervisning och omsorg. Detta stöd ska ses i ljuset av att Sverige under hundratals år hade en statskyrka som har haft en dominerande ställning såväl politiskt som ekonomiskt.

Statens stöd till trossamfundet har sedan 2000 bestått av två delar. Den ena delen är ett statsbidragssystem som utgår från lagen (1999:932) om stöd till trossamfund och den andra delen är en möjlighet för trossamfundet att få hjälp med uppbörd av avgifter som utgår från lagen (1998:1593) om trossamfund samt lagen (1999:291) om avgift till registrerat trossamfund.

I lagen om stöd till trossamfund och lagen om trossamfund ställer lagstiftaren delvis samma krav på ett trossamfund för att det ska få stöd. Kraven innebär att samfundet ska bidra till att upprätthålla och stärka de grundläggande värderingar som samhället vilar på och att samfundet ska vara stabilt och ha egen livskraft. Motivet till dessa krav finns i propositionen Staten

och trossamfunden – stöd, medverkan inom totalförsvaret, m.m. (prop. 1998/99:124).

Det har gått femton år sedan det nu aktuella regelverket trädde i kraft. Under denna period har det svenska samhället och trossamfundens verksamheter i Sverige förändrats. Befintliga trossamfund har ombildats och nya trossamfund har etablerats. Det innebär att stödsystemet behöver ses över i syfte att undersöka om stödet på bästa sätt svarar mot de behov som dagens verksamma trossamfund har och de behov som finns i samhället. Vidare finns det brister i det nuvarande systemet som motiverar en översyn. Exempelvis innehåller dagens stödsystem begrepp som inte är konfessionsneutrala. Det finns också oklarheter kring möjligheten att dra in stödet till trossamfund som utvecklats i en odemokratisk riktning och kring hur det nuvarande demokratikriteriet ska tolkas i förhållande till den praxis som utvecklats i Europadomstolen.

Enligt 8 kap. 2 § regeringsformen ska föreskrifter meddelas genom lag om de avser trossamfund. Enligt 8 kap. 18 § andra stycket regeringsformen gäller i fråga om ändring eller upphävande av sådan lag som avser trossamfund samma bestämmelser som gäller för stiftande av riksdagsordningen. Detta innebär att det är centralt att förändringar som avser trossamfund bygger på en överenskommelse som har ett brett stöd bland riksdagens partier.

Uppdraget att föreslå hur statens stöd till trossamfund ska utformas

Målet för stödet till trossamfunden och det nuvarande stödsystemet behöver ses över. Med särskild betoning på de frågeställningar som listas nedan ska en utredare överväga hur det nuvarande stödsystemet bör förändras. Utredarens förslag bör vara väl förankrade bland riksdagspartierna.

Hur fungerar det nuvarande stödet?

Som ett underlag för översynen av statens stöd till trossamfund behövs en analys av det nuvarande stödet. Stödet har sedan dess

tillkomst inte fullständigt utvärderats och det finns ingen samlad bild över vilka effekter stödet har för trossamfunden eller samhället i stort. Bland de statsbidragsberättigade trossamfunden finns det både trossamfund som har funnits i Sverige under väldigt lång tid och som har en stabil organisation, och trossamfund som nyligen har etablerat sig i Sverige. En del av trossamfunden får förutom statsbidraget även statlig avgiftshjälp. Det behöver därför göras en kartläggning av hur statens stöd påverkar olika trossamfund, hur viktigt statens stöd är för trossamfundens verksamhet och vilka effekter som stödet kan bedömas ha bidragit till i samhället i övrigt.

För att komma fram till alternativa lösningar för svenskt vidkommande är det värdefullt att studera hur andra jämförbara länder har valt att stödja trossamfund och vilka erfarenheter som vunnits genom detta.

Som ett underlag för översynen behövs också en analys av fördelar respektive nackdelar med olika stödformer, både för enskilda trossamfund och för samhället i stort.

Utredaren ska därför

- analysera det nuvarande stödets effekter för berörda trossamfund och samhället i stort,
- redovisa hur andra jämförbara länder har valt att stödja trossamfund, och
- redovisa för- och nackdelar med olika former av stöd.

Målet med stödet behöver ses över

Statens stöd till trossamfund ska enligt lagen om stöd till trossamfund bidra till att skapa förutsättningar för trossamfunden att bedriva en aktiv och långsiktigt inriktad religiös verksamhet i form av gudstjänst, själavård, undervisning och omsorg. Sedan lagen infördes har det svenska samhället utvecklats och trossamfundens mångfald och verksamhet breddats. Det är angeläget att målet med statens stöd till trossamfund formuleras på ett sätt som är anpassat till den nuvarande och framtida mångfalden av trossamfund i Sverige och till behoven i samhället. Det är också angeläget att målet är väl förankrat bland riksdagspartierna och i övriga samhället och speglar regeringens avsikt

att stödet till trossamfunden ska främja demokrati och delaktighet, med respekt för jämställdhet och människors lika värde.

Det är viktigt med ett mål som inte inskränker trossamfundens ställning som självständiga organisationer. Samtidigt är det viktigt att målet speglar samhällets behov och att det går att följa upp att stödet ger den effekt som lagstiftaren har tänkt sig. Vid utformningen av målet ska utredaren därför lägga särskild vikt vid att målet ska vara möjligt att följa upp.

Utredaren ska därför

- med bred förankring bland riksdagspartierna och i övriga samhället föreslå ett eller flera uppföljningsbara mål för statens stöd till trossamfund, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Nuvarande regelverk behöver utvecklas på flera punkter

Utredningens förslag till mål för stödet till trossamfunden och analys av det nuvarande stödsystemet kan visa på anledningar att ändra utformningen av statens stöd till trossamfund. Andra frågeställningar, särskilt de som listas nedan, kan visa på ytterligare behov av förändring.

I propositionen Staten och trossamfunden – stöd, medverkan inom totalförsvaret, m.m. slog regeringen fast att det huvudsakliga syftet med stödet är att stödja trossamfunden som organisationer och inte primärt deras verksamhet. Fokus lades därför på organisationsbidraget. Detta ligger också i linje med inriktningen för statsbidrag till det civila samhället i stort som följer av propositionen En politik för det civila samhället (prop. 2009/10:55). Trots att målet aldrig har ändrats har en större andel av statsbidraget till trossamfund över tid getts som verksamhetsbidrag. Denna förändring har motiverats med att det är viktigt att stödja inte bara trossamfunden som organisationer utan även den verksamhet som trossamfunden bedriver och som har ett stort allmänvärde, exempelvis utbildningsverksamhet. Vidare har medel tillförts för säkerhetshöjande insatser som regeringen sett som särskilt prioriterade.

Regelverket för statens stöd till trossamfund bör vara utformat så att det på bästa sätt bidrar till att målet med stödet kan

uppfyllas. Möjligheten till måluppfyllelse bör bli styrande för vilka former av stöd staten använder sig av, och hur fördelningen görs mellan olika stödformer. Mot den bakgrunden behövs förslag på hur uppdelningen av statsbidraget i olika stödformer bör göras, som beaktar analysen av stödsystemets betydelse för enskilda trossamfund och för staten och av andra jämförbara länders stöd till trossamfund

I propositionen Staten och trossamfunden – stöd, medverkan inom totalförsvaret, m.m. anges vissa förutsättningar för att ett trossamfund ska anses uppfylla kraven för att få statsbidrag. Samma förutsättningar gäller delvis för att ett trossamfund ska ha rätt till avgiftshjälp. Det finns flera skäl att se över om dessa krav fortfarande bör gälla.

En utgångspunkt bör vara att stödet ska vara inkluderande, d.v.s. att huvudregeln bör vara att trossamfund som uppfyller uppställda demokratikrav och som har en organisatorisk mognad bör vara berättigade till stöd på likartade grunder. I dag är flera ledord som anges i förarbetena till lagen, t.ex. lokala församlingar och gudtjänster, relevanta för kristna organisationer men inte nödvändigtvis för religioner som har organiserat sig och sina religiösa ceremonier på ett annat sätt. En huvudregel bör därför vara att statens stöd ska utformas så konfessionsneutralt som möjligt. Det bör också övervägas om den gräns som anges i förarbetena på minst 3 000 medlemmar är ändamålsenlig.

Det är vidare centralt att ett trossamfund som inte respekterar samhällets grundläggande värderingar, så som alla människors lika värde, jämställdhet mellan könen och det demokratiska styrelseskicket, inte ska finanseras med allmänna medel.

Högsta förvaltningsdomstolen har konstaterat att en prövning av rätten till stöd enligt nuvarande lagstiftning innefattar en prövning av en civil rättighet enligt Europakonventionen. Trossamfundens rätt till stöd från staten är reglerad i lag efter särskilt fastställda kriterier. Det är alltså inte fråga om en prövning efter eget godtycke (diskretionär prövning). Högsta förvaltningsdomstolen har mot bakgrund av detta funnit att lagen om stöd till trossamfund är uppbyggd på ett sådant sätt att huvudregeln måste anses vara att alla sådana samfund har rätt till

stöd (HFD 2011 ref. 10). Om ett samfund inte uppfyller kraven i 3 § lagen om stöd till trossamfund på att bidra till att upprätthålla och stärka de grundläggande värderingar som samhället vilar på samt stabilitet och egen livskraft, får dock statsbidrag inte lämnas. Högsta förvaltningsdomstolen har vid en senare prövning (HFD 2013 ref. 72) slagit fast att vid tolkningen av 3 § i den nämnda lagen måste det skydd för religionsfriheten som följer av såväl regeringsformen som Europakonventionen beaktas. Tolkningen av ett demokratikriterium måste således också göras i enlighet med Europadomstolens praxis.

Det behövs en översyn av demokratikriteriets utformning och förslag som innebär att det utformas i förenlighet med regeringsformen, Europakonventionen, Europadomstolens praxis och övriga internationella åtaganden. Vid utformningen av demokratikriteriet ska således både religionsfriheten och samhällets grundläggande värderingar, inklusive alla människors lika värde och jämställdhet mellan könen, beaktas.

Om ett trossamfund eller en församling utvecklas i en negativ riktning och motverkar samhällets grundläggande värderingar, bör det övervägas om ett sådant trossamfund ska mista sin rätt att vara statsbidragsberättigat och att utbetalningar ska kunna krävas tillbaka. Detta innebär att ett demokratikriterium bör utformas på ett sätt som är så konkret att det möjliggör denna typ av uppföljning.

Det nuvarande regelverket utgår från att alla trossamfund som hade beviljats stöd från staten då regelverket infördes även skulle få fortsatt stöd. Detta ska inte vara utgångspunkten vid denna översyn.

Utifrån analysen av hur det nuvarande stödet fungerat och hur andra länder valt att utforma sina stöd ska utredaren därför

- föreslå eventuella förändringar av statens nuvarande stöd till trossamfund i syfte att nå det eller de föreslagna målen,
- föreslå hur målgruppen för stödet bör avgränsas,
- föreslå ett förtydligat demokratikriterium som är i överensstämmelse med religionsfriheten,
- föreslå bestämmelser om återkallande av stöd samt återkrav av utbetalade medel, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Konsekvensbeskrivningar

Utredaren ska bedöma de offentligfinansiella och samhällsekonomiska konsekvenserna samt konsekvenserna för trossamfunden av de förslag som lämnas. Konsekvensanalysen ska påbörjas i utredningens inledande skede och löpa parallellt med det övriga arbetet. En redovisning och motivering ska göras av vilka förslag som har övervägts, men avfärdats. Om förslagen kan leda till kostnadsökningar för det allmänna ska utredaren även lämna förslag på finansiering. Dessutom ska utredaren analysera och redovisa vilka effekter förslagen får på jämställdheten mellan könen.

Utredaren ska tillämpa riktlinjerna som ges i kommittéförordningen (1998:1474) och förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning för att ange kostnadsberäkningar och andra konsekvensbeskrivningar.

Samråd och redovisning av uppdraget

Utredaren ska inom ramen för uppdraget samråda med relevanta myndigheter och med trossamfund, både statsbidragsberättigade och icke statsbidragsberättigade, samt med övriga relevanta aktörer.

En referensgrupp med företrädare från riksdagspartierna ska biträda utredningen.

Uppdraget ska redovisas senast den 15 mars 2018.

(Kulturdepartementet)