

LAGRÅDET

Utdrag ur protokoll vid sammanträde 2022-06-02

Närvarande: F.d. justitieråden Martin Borgeke och Mari Andersson samt justitierådet Petter Asp

Statens stöd till trossamfund och demokrativillkor

Enligt en lagrådsremiss den 19 maj 2022 har regeringen (Kulturdepartementet) beslutat inhämta Lagrådets yttrande över förslag till

1. lag om statsbidrag till trossamfund,
2. lag om personuppgiftsbehandling i vissa ärenden om stöd till civilsamhället,
3. lag om ändring i lagen (1998:1593) om trossamfund,
4. lag om ändring i lagen (1999:291) om avgift till registrerat trossamfund,
5. lag om ändring i lagen (2021:401) om Allmänna arvsfonden,

6. lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).

Förslagen har inför Lagrådet föredragits av rättssakkunniga Rebecka Rynning och Ida Ståhle, biträdda av kanslirådet Matilda Wärmark.

Förslagen föranleder följande yttrande.

Inledning

I lagrådsremissen föreslås att en ny lag om statsbidrag till trossamfund ska ersätta den lag om stöd till trossamfund som finns i dag. I den nuvarande lagen finns ett s.k. demokrativillkor. Regeringen föreslår att demokrativillkoret i den nya lagen ska förtydligas.

Lagrådsremissen innehåller också ett förslag om att det i lagen om Allmänna arvsfonden ska tas in ett liknande demokrativillkor. Något sådant finns inte i dag men Arvsfondsdelegationen, som beslutar om stöd från fonden, tillämpar ändå villkor av detta slag. Regeringens avsikt är att det framöver i förordningar angående stöd till civilsamhället ska tas in ett i huvudsak likalydande demokrativillkor som det som föreslås gälla för stöd från Allmänna arvsfonden.

De båda förslagen till demokrativillkor har utarbetats inom två olika utredningar. De har samma uppbyggnad, men innehållet är inte helt överensstämmande.

Utöver de nämnda förslagen innehåller remissen några anknyttande förslag till lagstiftning.

Enligt Lagrådets uppfattning är det främst två frågor som det finns anledning att diskutera, nämligen utformningen av demokrativillkoret och det förhållandet att det inte är samma demokrativillkor som ska gälla över hela fältet.

Härutöver vill Lagrådet framhålla att det vore mera språkligt korrekt att benämna remissen Statens stöd till trossamfund samt demokrati-villkor vid stöd till civilsamhället.

Förslaget till lag om statsbidrag till trossamfund

3, 5 och 6 §§

Av föreslagna 3 § framgår att syftet med systemet med statsbidrag till trossamfund är att det ska skapa förutsättningar för sådana samfund att bedriva en aktiv och långsiktigt inriktad religiös verksamhet. Därigenom ska det bidra till att ge alla människor samma grundläggande möjligheter att utöva sin religion i Sverige. Det ska också bidra till att upprätthålla och stärka de grundläggande värderingar som samhället vilar på.

För att ett trossamfund ska vara berättigat till statsbidrag ställs i 4 § upp vissa villkor, bl.a. att samfundet ska ha bedrivit verksamhet i Sverige under minst fem år och att verksamheten har ett visst omfång. I 5 § anges ytterligare villkor (demokrativillkor) genom en uppräknig i sex punkter. Dessa punkter kallas exkluderingsgrunder eftersom de tar upp sådana missförhållanden hos ett trossamfund som utesluter att statsbidrag lämnas. Om ett trossamfund, någon av dess församlingar eller en företrädare inom ramen för trossamfundets eller en församlings verksamhet exempelvis utövar våld, diskriminerar någon eller motarbetar det demokratiska styrelseskicket så får statsbidrag inte lämnas till det samfundet.

Punkterna 1 och 4–6 i 5 § innehåller samma exkluderingsgrunder som punkterna 1, 3 och 4 i förslaget till 4 a § första stycket lagen om Allmänna arvsfonden. Det som skiljer är att 5 § innehåller exkluderingsgrunderna

– kränker ett barns rättigheter på ett sådant sätt att det finns en risk för att barnets hälsa eller utveckling skadas (p. 2), och

– kränker en betjänads grundläggande fri- och rättigheter genom utnyttjande av en utsatt belägenhet (p. 3)

medan lagen om Allmänna arvsfonden innehåller exkluderingsgrunden

– ... på annat sätt kränker en persons grundläggande fri- och rättigheter (p. 1).

I lagrådsremissen har demokrativillkoret i lagen om statsbidrag till trossamfund i viss mån anpassats till motsvarande villkor i lagen om Allmänna arvsfonden. Dock finns den nyss redovisade skillnaden kvar. I remissen anges att det är angeläget att eftersträva enhetlighet mellan de båda demokrativillkoren, varför omotiverade skillnader i de av utredningarna föreslagna villkoren har tagits bort. Men enligt regeringen finns det anledning att ha en viss säkerhetsmarginal när det gäller regleringen avseende statsbidrag till trossamfund i förhållande till de krav som Europakonventionens skydd för religionsfriheten ställer och med hänsyn till att Europadomstolens praxis kan ändras och utvecklas. Med särskilt beaktande av förbudet i artikel 14 i Europakonventionen mot diskriminering vid utövningen av konventionens rättigheter stannade regeringen för att göra exkluderingsgrunderna mindre omfattande beträffande stöd till trossamfund.

Lagrådet har dock svårt att förstå varför just exkluderingsgrunden "på annat sätt kränker en persons grundläggande fri- och rättigheter" ska inskränkas i förhållande till trossamfund. Enligt artikel 9 i konventionen får religionsfriheten underkastas begränsningar som i ett demokratiskt samhälle är nödvändiga med hänsyn till skydd för andra personers fri- och rättigheter. Varför detta ska begränsas till att gälla bara i förhållande till av trossamfund betjänades rättigheter kan Lagrådet inte se logiken i. Att villkoret som tar sikte på kränkningar av barns rättigheter inskränks till fall då det finns en risk för att barnets hälsa eller utveckling skadas är i det perspektivet långt ifrån

självkärlt. Eftersom trossamfund rent principiellt kan få stöd enligt båda lagarna – både statsbidrag enligt lagen om statsbidrag till trossamfund och stöd från allmänna arvsfonden – är det lätt att föreställa sig situationer där ett samfund som prövas mot demokrati-villkoren kan få stöd enligt den ena lagstiftningen, men inte enligt den andra. Något sådant skulle framstå som svårbegripligt.

Enligt Lagrådets bedömning vore det en fördel att ha ett enhetligt demokrati-villkor. En sådan ordning utesluter inte att det kan finnas skäl att i förarbetena förklara, att man vid tillämpning av demokrati-villkoret måste beakta bl.a. religionsfriheten (jfr vad Lagrådet säger i det följande om de yttrandefrihetsaspekter som gör sig gällande). Om skillnaderna, trots vad som nu har sagts, mellan två olika demokrati-villkor ska behållas bör det finnas en argumentation i en kommande proposition som bättre förklarar skälen.

Ett annat förhållande angående föreslagna 5 § som kan behöva belysas är att exkluderingsgrunderna är utformade i presens (utövar, kränker, diskriminerar o.s.v.). Det skapar frågor, om verbformen innebär att det bara handlar om pågående ageranden eller om det kan vara fråga om en tillbakablickande bedömning av tidigare ageranden och om man i så fall ska göra en framåtblickande bedömning av om agerandena kommer att upprepas. Om presensformen ska behållas bör det, gärna i författnings-kommentaren, finnas en förklaring där man diskuterar denna fråga och motiverar formen. I sammanhanget kan framhållas att presensform har använts i samband med terrorism (jfr 3 § i den terroristbrottslag som ska träda i kraft den 1 juli i år), men att frågan där blir delvis en annan. Där är själva poängen att det ska vara kriminaliserat att stödja en viss typ av organisationer (de som "begår eller annars medverkar till" viss typ av brottslighet). I den här kontexten, där det handlar om att bedöma organisationens eget beteende, kan det hävdas att bedömningen alltid kommer att bli bakåtblickande och ta sikte på ageranden som vid bedömnings-

tillfället redan har inträffat. Möjligen kan presensformen försvaras med hänvisning till att den indikerar att det för bedömningen är viktigt om det rör sig om ett agerande som begås mer eller mindre regelbundet och inte bara om enstaka händelser i förfluten tid. Samtidigt anges i remissen att en enskild händelse kan vara tillräcklig.

Den sistnämnda frågan hänger också ihop med efterföljande paragraf, 6 §. Där framgår det att om ett trossamfund, en församling eller en företrädare har agerat på sådant sätt som anges i 5 § så får statsbidrag ändå lämnas om det finns särskilda skäl. Då ska särskilt beaktas om samfundet har tagit avstånd från agerandet och vidtagit åtgärder för att förhindra ett återupprepande. Men det ska också beaktas bl.a. om agerandet ligger relativt långt tillbaka i tiden. Samma förhållanden synes kunna få betydelse vid tillämpningen av exkluderingsgrunderna i 5 §. Relationen mellan 5 § och undantagsbestämmelsen i 6 § bör förklaras närmare.

Vad gäller de enskilda punkterna i föreslagna 5 § kan till att börja med noteras att det anges att det som avses med våld, tvång och hot i 5 § 1 inte är våld, tvång och hot i straffrättslig mening. Det väcker frågan om vad som avses med dessa begrepp.

Särskilt vanskligt är det att bedöma vad som utgör tvång och hot i paragrafens mening. Vad gäller tvång ges i remissen inget annat svar än att tvång innebär att någon tvingas att göra, tåla eller underlåta något. I fråga om relativt tvång, dvs. när någon förmås att själv göra något, är emellertid avgränsningen av vad som utgör tvång mycket vanskligt om man inte har någon norm att hålla sig till. Samma resonemang är i stor utsträckning tillämpligt också i förhållande till hot, eftersom relativt tvång ofta sker genom just hot om något. Alla former av uppmaningar eller påtryckningar kan uppenbarligen inte omfattas; det får t.ex. antas att det också fortsatt ska vara tillåtet att ge uttryck för att vissa slags beteenden inte är godtagbara i en viss religion. Men man undrar då vilka typer av

påtryckningar som omfattas av bestämmelsen och vilka som inte gör det.

Frågan blir extra besvärlig att hantera i ett sammanhang där man kan utgå ifrån att individen har en önskan om att ingå i en gemenskap och där olika typer av informell exkludering eller avståndstagande kan vara mycket kännbara. Motsvarande fråga uppstår i förhållande till tredje punkten där det i författningskommentaren anges att någon kränkning inte föreligger så länge som en betjänad följer trossamfundets regler av fri vilja.

I det föregående har Lagrådet tagit upp att religionsfriheten kan behöva beaktas vid tillämpningen av regelverket. Motsvarande gäller yttrandefriheten. Vad beträffar 5 § 5, som innebär att statsbidrag inte får lämnas om trossamfundet eller någon av dess församlingar etc. försvarar, främjar eller uppmanar till sådana ageranden som anges i punkterna 1-4, är det t.ex. alldeles uppenbart att det kan komma att uppstå debatt och diskussion kring tillämpningen av någon av dessa exkluderingsgrunder, och debatten kan pågå innan frågan är slutligt avgjord i domstol. I en sådan situation vore det märkligt om ett trossamfund – kanske ett annat trossamfund än det som har blivit exkluderat från statsbidrag – inte kunde delta i diskussionen eller i vart fall kunde delta i densamma endast i en riktning (för att undvika att "försvara" den hållning som lett till exkludering). På liknande sätt kan hänsyn behöva tas till yttrandefrihetsaspekter t.ex. när det gäller samfundets ansvar för inbjudna föreläsare (jfr vad som sägs på s. 165 f. i remissen samt t.ex. Europadomstolens dom i målet *Jersild v. Denmark*, 23 September 1994, Series A no. 298).

10 §

I paragrafen anges att om ett trossamfund som har beslutats vara berättigat till statsbidrag inte längre uppfyller villkoren för statsbidrag, ska myndigheten upphäva beslutet. Lagrådet ifrågasätter om ordet "upphäva" är det riktiga i sammanhanget. Vad det är fråga om är ju

att besluta att samfundet inte längre ska vara berättigat till bidrag. Med ordet "upphäva" kan man få intrycket att det nya beslutet ska gälla även för förfluten tid, vilket ju inte är meningen.

Förslaget till lag om personuppgiftsbehandling i vissa ärenden om stöd till civilsamhället

6–8 §§

I 6 § anges att personuppgifter får behandlas om det är nödvändigt för handläggningen av ett ärende om stöd. I 8 § anges därefter att känsliga personuppgifter får behandlas under de förutsättningar som anges i 6 §. Detta följer emellertid redan av 6 § – eftersom känsliga personuppgifter utgör just personuppgifter. Lagrådet vill mot den bakgrunden ifrågasätta vilken funktion 8 § fyller. Det gäller särskilt som den föreslagna 7 § (om användning för andra ändamål), enligt vad som har upplysts vid föredragningen, avses vara tillämplig i förhållande till alla typer av personuppgifter.

Förslaget till lag om ändring i lagen om trossamfund

Rubrikerna före 16, 17 respektive 18 §

Paragraferna 16–21 §§ handlar alla om statlig avgiftshjälp. Lagrådet förordar därför dels att paragraferna ges en gemensam rubrik, förslagsvis Statlig avgiftshjälp, dels att det sätts en ny underrubrik direkt efter den gemensamma rubriken med lydelse Innebörden av statlig avgiftshjälp, dels att de nuvarande rubrikerna framför 17 respektive 18 § görs om till underrubriker.

29 §

Det som man vill säga i paragrafens andra stycke är att det gäller en särskild överklagandefrist i vissa situationer, och alltså inte den vanliga på tre veckor. Därmed blir det överflödigt att ange att dessa

beslut får överklagas; det klargörs ju redan i första stycket. För att andra stycket tydligare ska ta sikte på vad bestämmelsen vill säga kan dess inledning formuleras: Överklagandefristen är två månader från beslutets dag om beslutet gäller...

Förslaget till lag om ändring i lagen om Allmänna arvsfonden

2 kap. 4 a och 4 b §§

Se synpunkterna angående 5 och 6 §§ förslaget till lag om statsbidrag till trossamfund.

Övriga lagförslag

Lagrådet lämnar förslagen utan erinran.