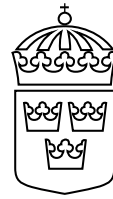


Regeringens proposition

2021/22:272



Statens stöd till trossamfund samt
demokrativillkor vid stöd till civilsamhället

Prop.
2021/22:272

Regeringen överlämnar denna proposition till riksdagen.

Stockholm den 28 juli 2022

Peter Hultqvist

Jeanette Gustafsdotter
(Kulturdepartementet)

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen föreslår regeringen att en ny lag om statsbidrag till trossamfund införs. Den nya lagen ska innehålla bestämmelser om när ett annat trossamfund än Svenska kyrkan är berättigat till statsbidrag. Regeringen föreslår att den nu gällande lagen (1999:932) om stöd till trossamfund upphävs. Regeringen föreslår också att definitionen av trossamfund i lagen (1998:1593) om trossamfund ändras, samt att det i den lagen införs nya bestämmelser om statlig avgiftshjälp till andra trossamfund än Svenska kyrkan.

Regeringen föreslår att ett demokrativillkor ska gälla för stöd ur Allmänna arvsfonden enligt lagen (2021:401) om Allmänna arvsfonden och för stöd till trossamfund enligt den nya lagen om statsbidrag till trossamfund och enligt lagen om trossamfund. Regeringen gör även bedömningen att ett likalydande demokrativillkor som det som föreslås för stöd ur Allmänna arvsfonden bör uppställas för övrig statlig bidragsgivning som riktar sig till civilsamhället. Eftersom denna bidragsgivning regleras främst i förordningar, bör ett likalydande demokrativillkor föras in i de förordningar som reglerar övriga villkor för bidragsgivningen.

Regeringen föreslår vidare att en ny lag om personuppgiftsbehandling och en ny bestämmelse om sekretess införs.

De nya lagarna och lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 januari 2023.

1	Förslag till riksdagsbeslut	7
2	Lagtext	8
2.1	Förslag till lag om statsbidrag till trossamfund	8
2.2	Förslag till lag om personuppgiftsbehandling i vissa ärenden om stöd till civilsamhället	11
2.3	Förslag till lag om ändring i lagen (1998:1593) om trossamfund	13
2.4	Förslag till lag om ändring i lagen (1999:291) om avgift till registrerat trossamfund	18
2.5	Förslag till lag om ändring i lagen (2021:401) om Allmänna arvsfonden	19
2.6	Förslag till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)	22
3	Ärendet och dess beredning	23
4	Inledning	25
4.1	Staten stödjer det civila samhällets organisationer	25
4.2	Olika typer av stöd ges	26
4.3	En utredning har sett över statens stöd till trossamfund	27
4.4	Flera utredningar har föreslagit förtydligade demokrativillkor för den statliga stödgivningen till civilsamhället	27
4.5	Vilka förslag behandlas i propositionen?	28
5	Statens stöd till trossamfund	29
5.1	Vilket stöd ger staten till trossamfund?	29
5.2	Förutsättningar för stöd	29
5.3	Behovet av en översyn	30
5.4	Bestämmelser av betydelse vid en översyn av regleringen av stöd till trossamfund	31
5.4.1	Kravet på lagform och omröstningsregler i riksdagen	31
5.4.2	Rätten till religionsfrihet och förbudet mot diskriminering	31
5.5	En ny lag om statsbidrag till trossamfund ska införas och bestämmelser om statlig avgiftshjälp ska fortsatt finnas i lagen om trossamfund	34
5.6	Syftet med statsbidrag och statlig avgiftshjälp till trossamfund ska utvidgas	35
5.7	Nya definitioner som är mer konfessionsneutrala	40
5.8	Nya villkor som tar sikte på stabilitet och egen livskraft	44
5.9	Handläggning av ärenden	48
5.9.1	Ärendena ska inte längre prövas av regeringen utan på myndighetsnivå	48
5.9.2	Beslut om att ett trossamfund är berättigat till statsbidrag och statlig avgiftshjälp	49

5.9.3	Om ett trossamfund inte längre uppfyller villkoren för stöd ska det inte längre vara berättigat till stöd.....	51
5.9.4	När ett beslut som rör berättigande till statlig avgiftshjälp får verkan	54
5.10	Rätt att meddela föreskrifter	55
5.11	Överklagande.....	56
6	Demokrativillkor för stöd till civilsamhället och trossamfund.....	56
6.1	Vad är demokrativillkor?.....	56
6.1.1	Demokrativillkor som avser syfte.....	57
6.1.2	Demokrativillkor som avser uppbyggnad.....	57
6.1.3	Demokrativillkor som avser verksamhet	58
6.2	Nuvarande demokrativillkor.....	58
6.2.1	Demokrativillkor för stöd ur Allmänna arvsfonden	58
6.2.2	Demokrativillkor i förordningar om statsbidrag.....	59
6.2.3	Demokrativillkor för stöd till trossamfund	59
6.3	Problem med nuvarande demokrativillkor	59
6.3.1	Omotiverade skillnader i demokrativillkoren	59
6.3.2	Nuvarande demokrativillkor är svåra att tillämpa.....	60
6.4	Demokrativillkor som avser organisationers verksamhet bör ställas upp för statens stöd till det civila samhället.....	61
6.5	Det är viktigt med tydliga och enhetliga demokrativillkor	66
6.6	Demokrativillkor bedöms inte inskränka föreningsfriheten	71
6.7	Ett demokrativillkor för stöd ur Allmänna arvsfonden	75
6.8	Stöd ur Allmänna arvsfonden ska få lämnas även vid ageranden som strider mot demokrativillkoret om det finns särskilda skäl.....	91
6.9	Demokrativillkor för bidragsgivning till övriga civilsamhället.....	95
6.10	Ett demokrativillkor för stöd till trossamfund	96
6.11	Stöd till trossamfund ska få lämnas även vid ageranden som strider mot demokrativillkoret om det finns särskilda skäl.....	113
7	Hindrad utbetalning, återbetalningsskyldighet och frågor om överklagande av beslut om stöd ur Allmänna arvsfonden.....	115
7.1	Beslut att inte betala ut stöd.....	115
7.2	Återbetalningsskyldighet och återkrav	117
7.3	Överklagande av beslut	117
7.4	Föreslagna ändringar av överklagandebestämmelser som rör beslut om stöd till civilsamhället analyseras vidare	120

Prop. 2021/22:272	8	Integritet vid handläggning av ärenden om stöd	121
	8.1	I ärenden om stöd behöver personuppgifter behandlas.....	121
	8.2	Behandling av personuppgifter regleras i dataskyddsförordningen	121
	8.3	Dataskyddsförordningen förutsätter och möjliggör kompletterande bestämmelser	122
	8.4	Beslutsorganens personuppgiftsbehandling	124
	8.5	Civilsamhällesorganisationernas personuppgiftsbehandling	125
	8.6	En ny lag ska säkerställa skyddet för personuppgifter vid beslutsorganens handläggning.....	132
	8.6.1	Lagens syfte.....	138
	8.6.2	Tillämpningsområde.....	138
	8.6.3	Lagen ska komplettera den allmänna dataskyddsregleringen	141
	8.6.4	Beslutsorganen ska vara personuppgiftsansvariga	141
	8.6.5	Ändamål med personuppgiftsbehandlingen	143
	8.6.6	Det behövs inte särskilda bestämmelser om behandling av personnummer och samordningsnummer	146
	8.6.7	Tillgången till personuppgifter ska begränsas	146
	8.6.8	Det ska vara förbjudet att utföra vissa sökningar	147
	8.6.9	Längsta tid som personuppgifter får behandlas.....	147
	8.6.10	Det behöver inte införas en bestämmelse om rätt att meddela föreskrifter	148
	8.6.11	Rätten att göra invändningar bör inte begränsas	149
	8.7	Uppgifter om enskildas personliga förhållanden i ärenden om stöd ska omfattas av sekretess	149
	9	Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser	156
	9.1	Ikraftträdande av lag och lagändringar om trossamfund	156
	9.2	Övergångsbestämmelser till lag och lagändringar om trossamfund	157
	9.3	Ikraftträdande av och övergångsbestämmelser till lag om ändring i lagen om Allmänna arvsfonden	158
	9.4	Ikraftträdande av lagen om personuppgiftsbehandling i vissa ärenden om stöd till civilsamhället och lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen	159
	10	Konsekvenser	159
	10.1	Alternativa lösningar	159
	10.2	Konsekvenser för staten	160

10.2.1	Konsekvenser för den myndighet som fattar beslut om stöd till trossamfund	160
10.2.2	Konsekvenser för Skatteverket	161
10.2.3	Konsekvenser för Allmänna arvsfonden.....	161
10.2.4	Konsekvenser för Kammarkollegiet och Arvsfondsdelegationen	161
10.2.5	Konsekvenser för domstolar	162
10.3	Konsekvenser för det civila samhället	163
10.3.1	Konsekvenser av förslagen i kapitlet Statens stöd till trossamfund.....	163
10.3.2	Konsekvenser av förslagen i kapitlet Demokrativillkor för stöd till civilsamhället och trossamfund	163
10.3.3	Konsekvenser av förslagen i kapitlet Integritet vid handläggning av ärenden om stöd	164
10.4	Konsekvenser för jämställdheten.....	165
10.5	Konsekvenser för barn.....	165
10.6	Konsekvenser för den personliga integriteten	166
10.7	Övriga konsekvenser	166
11	Författningskommentar	167
11.1	Förslaget till lag om statsbidrag till trossamfund.....	167
11.2	Förslaget till lag om personuppgiftsbehandling i vissa ärenden om stöd till civilsamhället	178
11.3	Förslaget till lag om ändring i lagen (1998:1593) om trossamfund	183
11.4	Förslaget till lag om ändring i lagen (1999:291) om avgift till registrerat trossamfund	189
11.5	Förslaget till lag om ändring i lagen (2021:401) om Allmänna arvsfonden.....	190
11.6	Förslaget till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)	197
Bilaga 1	Sammanfattning (SOU 2018:18).....	199
Bilaga 2	Sammanfattning (SOU 2019:35).....	210
Bilaga 3	Sammanfattning av SOU 2021:66.....	218
Bilaga 4	Sammanfattning av promemorian Demokrativillkor för stöd ur Allmänna arvsfonden	229
Bilaga 5	Lagförslaget i SOU 2018:18.....	230
Bilaga 6	Lagförslaget i SOU 2019:35.....	236
Bilaga 7	Lagförslaget i SOU 2021:66.....	240
Bilaga 8	Lagförslaget i promemorian Demokrativillkor för stöd ur Allmänna arvsfonden.....	243
Bilaga 9	Förteckning över remissinstanserna till SOU 2018:18.....	246
Bilaga 10	Förteckning över remissinstanserna till SOU 2019:35.....	248

Prop. 2021/22:272	Bilaga 11	Förteckning över remissinstanserna till SOU 2021:66.....	250
	Bilaga 12	Förteckning över remissinstanserna till promemorian Demokrativillkor för stöd ur Allmänna arvsfonden	251
	Bilaga 13	Lagrådsremissens lagförslag	252
	Bilaga 14	Lagrådets yttrande	266
		Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 28 juli 2022	271

Regeringens förslag:

1. Riksdagen antar regeringens förslag till lag om statsbidrag till trossamfund.
2. Riksdagen antar regeringens förslag till lag om personuppgiftsbehandling i vissa ärenden om stöd till civilsamhället.
3. Riksdagen antar regeringens förslag till lag om ändring i lagen (1998:1593) om trossamfund.
4. Riksdagen antar regeringens förslag till lag om ändring i lagen (1999:291) om avgift till registrerat trossamfund.
5. Riksdagen antar regeringens förslag till lag om ändring i lagen (2021:401) om Allmänna arvsfonden.
6. Riksdagen antar regeringens förslag till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).

2 Lagtext

Regeringen har följande förslag till lagtext.

2.1 Förslag till lag om statsbidrag till trossamfund

Härigenom föreskrivs följande.

Tillämpningsområde

1 § Denna lag innehåller bestämmelser om när ett annat trossamfund än Svenska kyrkan är berättigat till statsbidrag.

Bestämmelser om statlig hjälp med att bestämma, debitera, redovisa och ta in avgifter finns i lagen (1998:1593) om trossamfund.

Uttryck i lagen

2 § I denna lag avses med

1. *trossamfund*: en gemenskap som utövar religiös verksamhet i vilken gudstjänst, bön, meditation eller andra ritualer ingår,

2. *församling*: en gemenskap inom ett trossamfund som utövar lokal religiös verksamhet i vilken gudstjänst, bön, meditation eller andra ritualer ingår, och

3. *betjänad*: en medlem i ett trossamfund eller en person som deltar regelbundet i verksamhet som organiseras av ett trossamfund eller av en församling inom ett trossamfund.

Syftet med statsbidraget

3 § Syftet med statsbidraget är att stärka förutsättningarna för trossamfund att bedriva en aktiv och långsiktig religiös verksamhet. Stödet ska 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.

Villkor för statsbidrag

4 § Statsbidrag får lämnas endast till ett registrerat trossamfund som

1. har minst 1 000 betjänade som är bosatta i Sverige,

2. har bedrivit verksamhet i Sverige under minst fem år, och

3. får sin religiösa verksamhet finansierad i huvudsak av betjänade som är bosatta i Sverige.

5 § Statsbidrag 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

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 av individer 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.

6 § Om ett trossamfund, en församling eller en företrädare har agerat på ett sådant sätt som anges i 5 §, 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.

7 § Statsbidrag får inte lämnas till ett trossamfund som har skulder för svenska skatter eller avgifter hos Kronofogdemyndigheten eller som är i likvidation eller försatt i konkurs.

Handläggning av ärenden

8 § Den myndighet som regeringen bestämmer handlägger ärenden enligt denna lag.

9 § Myndigheten ska efter ansökan besluta att ett trossamfund är berättigat till statsbidrag, om villkoren för statsbidrag är uppfyllda.
En ansökan om att bli berättigad till statsbidrag ska vara skriftlig.

10 § Om ett trossamfund som har beslutats vara berättigat till statsbidrag inte uppfyller villkoren för statsbidrag, ska myndigheten besluta att trossamfundet inte längre är berättigat till statsbidrag.

Innan myndigheten beslutar att trossamfundet inte längre är berättigat till statsbidrag på grund av att 4 § 1 eller 3 eller 7 § inte uppfylls eller för att trossamfundet inte längre är ett registrerat trossamfund ska trossamfundet ges möjlighet att avhjälpa bristen inom skälig tid. En sådan möjlighet ska dock inte ges om trossamfundet tidigare har brustit i att uppfylla samma villkor eller inte har fullgjort sin anmälningsskyldighet enligt 12 §.

11 § Trossamfundet ska på myndighetens begäran lämna de handlingar eller uppgifter till myndigheten som myndigheten begär för sin prövning av om trossamfundet är berättigat till statsbidrag.

Anmälningsskyldighet vid ändrade förhållanden

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.

13 § Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer kan med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen meddela ytterligare föreskrifter om statsbidrag till trossamfund.

Överklagande

14 § Beslut enligt denna lag får överklagas till allmän förvaltningsdomstol.

Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

-
1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2023.
 2. Genom lagen upphävs lagen (1999:932) om stöd till trossamfund.
 3. Den upphävda lagen gäller fortfarande, dock längst till och med den 31 december 2023, för sådana trossamfund som inte är samverkansorgan och som den 31 december 2022 var statsbidragsberättigade med stöd av den upphävda lagen.

2.2 Förslag till lag om personuppgiftsbehandling i vissa ärenden om stöd till civilsamhället

Härigenom föreskrivs följande.

Lagens syfte

1 § Syftet med denna lag är att ge myndigheter och enskilda organ som handlägger ärenden om statligt reglerat stöd till civilsamhället möjlighet att behandla personuppgifter på ett ändamålsenligt sätt och att skydda människor mot att deras personliga integritet kränks vid sådan behandling.

Lagens tillämpningsområde

2 § Denna lag gäller vid behandling av personuppgifter i verksamhet med handläggning av sådana ärenden om statligt reglerat stöd till civilsamhället som omfattas av ett villkor om att en organisations verksamhet inte får utövas i strid med samhällets grundläggande värderingar.

Lagen gäller endast om behandlingen av personuppgifter är helt eller delvis automatiserad eller om personuppgifterna ingår i eller kommer att ingå i ett register.

Förhållandet till annan reglering

3 § Denna lag kompletterar Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (allmän dataskyddsförordning), här benämnd EU:s dataskyddsförordning.

4 § Vid behandling av personuppgifter enligt denna lag gäller lagen (2018:218) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning och föreskrifter som har meddelats i anslutning till den lagen, om inte annat följer av denna lag eller föreskrifter som har meddelats i anslutning till lagen.

Personuppgiftsansvar

5 § En myndighet eller ett enskilt organ som handlägger ärenden om statligt reglerat stöd till civilsamhället är personuppgiftsansvarig för den behandling av personuppgifter som myndigheten eller organet utför inom en sådan verksamhet.

Ändamål med personuppgiftsbehandlingen

6 § Personuppgifter får behandlas om det är nödvändigt för handläggningen av ett ärende om stöd.

Prop. 2021/22:272 **7 §** Personuppgifter som avses i artikel 9.1 i EU:s dataskyddsförordning (känsliga personuppgifter) och uppgifter som avses i artikel 10 i EU:s dataskyddsförordning (uppgifter som rör fällande domar i brottmål eller lagöverträdelse som innefattar brott) får behandlas under de förutsättningar som anges i 6 §.

8 § Personuppgifter som behandlas enligt denna lag får behandlas även för andra ändamål, under förutsättning att uppgifterna inte behandlas på ett sätt som är oförenligt med det ändamål för vilket uppgifterna samlades in.

Tillgången till personuppgifter

9 § Tillgången till personuppgifter ska begränsas till vad var och en behöver för att kunna fullgöra sina arbetsuppgifter.

Sökbegränsningar

10 § Det är förbjudet att utföra sökningar i syfte att få fram ett urval av personer grundat på känsliga personuppgifter eller uppgifter som rör fällande domar i brottmål eller lagöverträdelse som innefattar brott.

Längsta tid som personuppgifter får behandlas

11 § Personuppgifter får inte behandlas under längre tid än vad som är nödvändigt med hänsyn till ändamålet med behandlingen.

Det som anges i första stycket hindrar inte att en behörig myndighet arkiverar och bevarar allmänna handlingar eller att arkivmaterial lämnas till en arkivmyndighet.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2023.

2.3 Förslag till lag om ändring i lagen (1998:1593) om trossamfund

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (1998:1593) om trossamfund

dels att 2, 6, 16 och 17 §§ och rubrikerna närmast före 16 och 17 §§ ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas tolv nya paragrafer, 18–29 §§, och närmast före 16, 18, 22 och 27–29 §§ nya rubriker av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 §

Med trossamfund avses i denna lag en gemenskap för religiös verksamhet, i vilken det ingår att anordna gudstjänst.

I denna lag avses med

1. trossamfund: en gemenskap som utövar religiös verksamhet i vilken gudstjänst, bön, meditation eller andra ritualer ingår,

2. församling: en gemenskap inom ett trossamfund som utövar lokal religiös verksamhet i vilken gudstjänst, bön, meditation eller andra ritualer ingår, och

3. betjäнад: en medlem i ett trossamfund eller en person som deltar regelbundet i verksamhet som organiseras av ett trossamfund eller av en församling inom ett trossamfund.

6 §

Bestämmelser om grunderna för Svenska kyrkan som trossamfund finns i lagen (1998:1591) om Svenska kyrkan.

Bestämmelserna i 7–12 §§, 13 § första–tredje stycket och 17 § gäller inte för Svenska kyrkan.

Bestämmelserna i 7–12 §§, 13 § första–tredje styckena, 17–27 och 29 §§ i denna lag gäller inte för Svenska kyrkan.

Statlig hjälp med avgifter till registrerade trossamfund

Statlig avgiftshjälp

Innebörden av statlig avgiftshjälp

16 §¹

Svenska kyrkan har rätt till hjälp av staten med *bestämmande, debitering och redovisning av avgifter* från dem som tillhör Svenska kyrkan *samt med att ta in*

Svenska kyrkan har rätt till hjälp av staten med *att bestämma, debitera, redovisa och ta in avgifter* från dem som tillhör Svenska kyrkan (*statlig avgiftshjälp*). Även andra

¹ Senaste lydelse 1999:956.

Prop. 2021/22:272 avgifterna. Även andra registrerade trossamfund kan beviljas sådan hjälp. Bestämmelser om förfarandet meddelas i särskild lag.

Regeringen beslutar att ett annat registrerat trossamfund än Svenska kyrkan skall få sådan hjälp. Regeringen får besluta att ett trossamfund som har beviljats hjälp inte längre skall få det.

Hjälpen får lämnas endast till ett trossamfund som

1. bidrar till att upprätthålla och stärka de grundläggande värderingar som samhället vilar på, och

2. är stabilt och har egen livskraft.

Överklagande

Beslut av registreringsmyndigheten får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol inom två månader från beslutets dag när det gäller

1. beslut att avskrika en ansökan om registrering eller att vägra registrering enligt 7 eller 13 §,

2. beslut i frågor om avregistrering enligt 12 §, och

3. beslut enligt 11 § eller 13 § tredje stycket.

Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

registrerade trossamfund kan beviljas sådant stöd. Bestämmelser om förfarandet meddelas i särskild lag.

I 17–27 §§ finns bestämmelser om statlig avgiftshjälp till andra trossamfund än Svenska kyrkan.

Syftet med statlig avgiftshjälp

17 §²

Syftet med statlig avgiftshjälp är att stärka förutsättningarna för trossamfund att bedriva en aktiv och långsiktig religiös verksamhet. Stödet ska 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.

Villkor för statlig avgiftshjälp

18 §

Statlig avgiftshjälp får lämnas endast till ett registrerat trossamfund som

1. har minst 1 000 betjänade som är bosatta i Sverige,

2. har bedrivit verksamhet i Sverige under minst fem år, och

3. får sin religiösa verksamhet finansierad i huvudsak av betjänade som är bosatta i Sverige.

19 §

Statlig avgiftshjälp 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

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 av individer 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.

20 §

Om ett trossamfund, en församling eller en företrädare har agerat på ett sådant sätt som anges i 19 §, får statlig avgiftshjälp 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.

21 §

Statlig avgiftshjälp får inte lämnas till ett trossamfund som har skulder för svenska skatter eller avgifter hos Kronofogdemyndigheten eller som är i likvidation eller försatt i konkurs.

Handläggning av ärenden

22 §

Den myndighet som regeringen bestämmer handlägger ärenden om statlig avgiftshjälp enligt denna lag.

23 §

Myndigheten ska efter ansökan besluta att ett trossamfund är berättigat till statlig avgiftshjälp, om villkoren för statlig avgiftshjälp är uppfyllda.

En ansökan om att bli berättigad till statlig avgiftshjälp ska vara skriftlig.

24 §

Om ett trossamfund som har beslutats vara berättigat till statlig avgiftshjälp inte uppfyller villkoren för statlig avgiftshjälp, ska myndigheten besluta att trossamfundet inte längre är berättigat till statlig avgiftshjälp.

Innan myndigheten beslutar att trossamfundet inte längre är berättigat till statlig avgiftshjälp på grund av att 18 § 1 eller 3 eller 21 § inte uppfylls eller för att trossamfundet inte längre är ett registrerat trossamfund ska trossamfundet ges möjlighet att avhjälpa bristen inom skälig tid. En sådan möjlighet ska dock inte ges om trossamfundet tidigare har brustit i att uppfylla samma villkor eller inte har fullgjort sin anmälningsskyldighet enligt 27 §.

25 §

Trossamfundet ska på myndighetens begäran lämna de handlingar eller uppgifter till myndigheten som myndigheten begär för sin prövning av om trossamfundet är berättigat till statlig avgiftshjälp.

26 §

Beslut enligt 23 § första stycket eller 24 § första stycket får verkan första gången för det följande beskattningsåret om beslutet fattas före den 1 november. Beslut som fattas mellan den 1 november och den 31 december får verkan första gången för det andra

**Anmälningsskyldighet vid
ändrade förhållanden**

27 §

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.

Rätt att meddela föreskrifter

28 §

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer kan med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen meddela ytterligare föreskrifter om ansökan om att bli berättigad till statlig avgiftshjälp.

Överklagande

29 §

Beslut enligt denna lag får överklagas till allmän förvaltningsdomstol.

Överklagandefristen är två månader från beslutets dag om beslutet gäller

1. beslut att avskriva en ansökan om registrering eller att vägra registrering enligt 7 eller 13 §,

2. beslut i frågor om avregistrering enligt 12 §, och

3. beslut enligt 11 eller 13 § tredje stycket.

Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

-
1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2023.
 2. Äldre föreskrifter gäller fortfarande, dock längst till och med beskattningsåret 2023, för sådana trossamfund som den 31 december 2022 var berättigade till statlig avgiftshjälp enligt 16 § i dess tidigare lydelse.

2.4 Förslag till lag om ändring i lagen (1999:291) om avgift till registrerat trossamfund

Härigenom föreskrivs att 1 § lagen (1999:291) om avgift till registrerat trossamfund ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 §¹

Bestämmelser om statlig hjälp med bestämmande, debitering och redovisning av avgifter till Svenska kyrkan samt med att ta in avgifterna finns i 16 § lagen (1998:1593) om trossamfund.

Bestämmelser om kyrkoavgift finns i 7 och 8 §§ lagen (1998:1591) om Svenska kyrkan.

Statlig hjälp med att bestämma, debitera, redovisa och ta in avgifter enligt denna lag ska ges till Svenska kyrkan och till andra registrerade trossamfund som enligt 23 § lagen (1998:1593) om trossamfund är berättigade till sådant stöd.

Bestämmelser om när beslut som rör berättigande till statlig avgiftshjälp får verkan finns i 26 § lagen om trossamfund.

Bestämmelser om kyrkoavgift finns i 7 och 8 §§ lagen (1998:1591) om Svenska kyrkan.

1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2023.

2. Äldre föreskrifter gäller fortfarande, dock längst till och med beskattningsåret 2023, för sådana trossamfund som den 31 december 2022 var berättigade till statlig avgiftshjälp enligt 16 § lagen (1998:1593) om trossamfund i lydelsen före den 1 januari 2023.

2.5 Förslag till lag om ändring i lagen (2021:401) om Allmänna arvsfonden

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (2021:401) om Allmänna arvsfonden

dels att 2 kap. 12 och 13 §§ och 6 kap. 1 § ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas två nya paragrafer, 2 kap. 4 a och 4 b §§, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 kap.

4 a §

Stöd får inte lämnas till en organisation om den eller någon av dess företrädare som agerar inom ramen för verksamheten

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 av individer 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.

Stöd får inte heller lämnas till en organisation om det framkommer att någon av dess samarbetsorganisationer, eller en företrädare för samarbetsorganisationen, agerar på ett sådant sätt som anges i första stycket.

4 b §

Om en organisation, dess företrädare, organisationens samarbetsorganisation 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 överträdelse av en samarbetsorganisation, eller dess företrädare, ska det vid bedömningen även särskilt beaktas om samarbetet har avbrutits.

12 §

Om den som har beviljats stöd inte uppfyller de krav som följer av 3 § första stycket andra meningen, 4, 6, 7 och 9–11 §§, ska Arvsfondsdelegationen besluta att stödet helt eller delvis inte ska betalas ut. *Beslutet gäller omedelbart.*

Innan delegationen fattar ett beslut enligt första stycket får delegationen ge den som beviljats stöd tillfälle att avhjälpa bristen.

Om den som har beviljats stöd inte uppfyller de krav som följer av 3 § första stycket andra meningen, 4, 6, 7 och 9–11 §§, ska Arvsfondsdelegationen besluta att stödet helt eller delvis inte ska betalas ut.

Arvsfondsdelegationen ska besluta att stödet inte ska betalas ut också om den som har beviljats stöd inte uppfyller villkoren i 4 a § och det inte finns sådana särskilda skäl enligt 4 b § som innebär att stöd ändå får lämnas.

Beslut enligt första och andra styckena gäller omedelbart. Innan delegationen fattar ett beslut enligt första stycket får delegationen ge den som beviljats stöd möjlighet att avhjälpa bristen.

13 §

Stöd ska betalas tillbaka om

1. stödet inte har använts inom angiven tid eller för avsett ändamål,
2. mottagaren inte inom föreskriven tid har lämnat redovisning eller underlag enligt 11 §,
3. mottagaren genom att lämna oriktiga uppgifter eller på annat sätt har orsakat att stöd ur Allmänna arvsfonden har lämnats felaktigt eller med ett för högt belopp, *eller*
4. stödet av något annat skäl har lämnats felaktigt eller med ett för högt belopp och mottagaren borde ha insett detta.

3. mottagaren genom att lämna oriktiga uppgifter eller på annat sätt har orsakat att stöd ur Allmänna arvsfonden har lämnats felaktigt eller med ett för högt belopp,
4. stödet av något annat skäl har lämnats felaktigt eller med ett för högt belopp och mottagaren borde ha insett detta, *eller*

5. mottagaren inte uppfyller villkoren i 4 a § och det inte finns sådana särskilda skäl enligt 4 b § som innebär att stöd ändå får lämnas.

För stöd för en lokal eller en anläggning gäller dessutom att stödet ska återbetalas helt eller delvis, om lokalen eller anläggningen säljs eller användningen av den ändras utan delegationens medgivande inom den tidsperiod som enligt 7 § första och andra styckena gäller för stödet.

6 kap.

1 §

<p>Beslut enligt 2 kap. 12 § första stycket och Kammarkollegiets beslut enligt 2 kap. 14 § och 3 kap. 13 § andra stycket får överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Andra beslut enligt denna lag får inte överklagas.</p>	<p>Beslut enligt 2 kap. 12 § första och andra styckena samt Kammarkollegiets beslut enligt 2 kap. 14 § och 3 kap. 13 § andra stycket får överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Andra beslut enligt denna lag får inte överklagas.</p>
---	---

Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

-
1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2023.
 2. Äldre bestämmelser gäller fortfarande för stöd som har beviljats före ikraftträdandet.

2.6 Förslag till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)

Härigenom föreskrivs att det i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) ska införas en ny paragraf, 40 kap. 7 d §, och närmast före 40 kap. 7 d § en ny rubrik av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

40 kap.

Statligt stöd till civilsamhället

7 d §

Sekretess gäller i ärenden om sådant statligt reglerat stöd till civilsamhället som omfattas av ett villkor om att en organisations verksamhet inte får utövas i strid med samhällets grundläggande värderingar för uppgift om en enskilds personliga förhållanden, om det kan antas att den enskilde lider men om uppgiften röjs.

För uppgift i en allmän handling gäller sekretessen i högst sjuttio år.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2023.

Regeringen beslutade den 30 juni 2016 att ge en särskild utredare i uppdrag att se över statens stöd till trossamfund. I tilläggsdirektiv den 8 juni 2017 beslutade regeringen att utredaren också bl.a. skulle kartlägga utbudet av och efterfrågan på utbildning i Sverige som är riktad till trossamfundens församlingsledare. En parlamentarisk referensgrupp till utredningen utsågs den 10 oktober 2016.

Utredningen, som tog namnet Utredningen om översyn av statens stöd till trossamfund, överlämnade i mars 2018 betänkandet Statens stöd till trossamfund i ett mångreligiöst Sverige (SOU 2018:18). En sammanfattning av betänkandet finns i *bilaga 1*. Utredningens lagförslag finns i *bilaga 5*.

Betänkandet har remissbehandlats. En förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 9*. Remissvaren finns tillgängliga i Kulturdepartementet (Ku2018/00653).

Regeringen beslutade den 8 mars 2018 att ge en särskild utredare i uppdrag att se över demokrativillkoren i statsbidragsförordningar och tillämpningen av dessa villkor i syfte att säkerställa att allmänna medel går till verksamheter som är förenliga med samhällets grundläggande värderingar såsom de formuleras i regeringsformen och i de internationella konventionerna om mänskliga rättigheter.

Utredningen, som tog namnet Demokrativillkorsutredningen, överlämnade i juni 2019 betänkandet Demokrativillkor för bidrag till civilsamhället (SOU 2019:35). En sammanfattning av betänkandet finns i *bilaga 2*. Utredningens lagförslag finns i *bilaga 6*.

Betänkandet har remissbehandlats. En förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 10*. Remissvaren finns tillgängliga i Kulturdepartementet (Ku2019/01318).

Regeringen beslutade den 29 oktober 2020 att ge en särskild utredare i uppdrag att analysera frågor om personuppgiftsbehandling och sekretess i ärenden om stöd till det civila samhället, inklusive trossamfund. I tilläggsdirektiv den 12 november 2020 beslutade regeringen att utredaren också skulle analysera och ta ställning till frågan om inrättande av en stödfunktion som ska kunna bistå myndigheter vid en fördjupad granskning av en bidragssökande organisation eller av annan offentligt finansierad verksamhet.

Utredningen, som tog namnet Utredningen om granskning av stöd till civilsamhället, överlämnade i augusti 2021 delbetänkandet Rätt mottagare – Demokrativillkor och integritet (SOU 2021:66). En sammanfattning av betänkandet finns i *bilaga 3*. Utredningens lagförslag finns i *bilaga 7*.

Betänkandet har remissbehandlats. En förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 11*. Remissvaren finns tillgängliga hos Kulturdepartementet (Ku2021/01812).

I propositionen Ett modernt regelverk för Allmänna arvsfonden (prop. 2020/21:139) angav regeringen att den avser att återkomma i frågan om att införa ett demokrativillkor för stöd ur Allmänna arvsfonden. Inom Regeringskansliet utarbetades promemorian Demokrativillkor för stöd ur Allmänna arvsfonden (S2021/07063). I den föreslås att demokrativillkor införs i den nya lagen om Allmänna arvsfonden och att det bör utformas

Prop. 2021/22:272 utifrån det förslag Demokrativillkorsutredningen har lämnat i betänkandet Demokrativillkor för bidrag till civilsamhället (SOU 2019:35). En sammanfattning av promemorian finns i *bilaga 4*. Promemorians lagförslag finns i *bilaga 8*.

Promemorian har remissbehandlats. En förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 12*. Remissvaren finns tillgängliga hos Socialdepartementet (S2021/07063).

Riksdagen har beslutat om två tillkännagivanden som knyter an till förslagen i denna proposition. I det första tillkännagav riksdagen för regeringen att verksamheter eller åtgärder som riskerar att stödja radikaliserings, våldsbejakande extremism eller terrorism inte ska få statliga eller kommunala medel samt att regeringen bör utarbeta en strategi för att säkerställa att det inte sker (bet. 2016/17:KU23 punkt 5, rskr. 2016/17:294). I kapitel 6 behandlas frågan om hur det ska säkerställas att statliga medel inte går till verksamheter eller åtgärder som riskerar att stödja radikaliserings, våldsbejakande extremism eller terrorism. Regeringen avser att återkomma till riksdagen i frågan om kommunala medel. Tillkännagivandet är alltså inte slutbehandlat.

I det andra tillkännagav riksdagen för regeringen att det är lika viktigt att dra en tydlig gräns mot föreningar och organisationer som accepterar eller i vissa fall rentav legitimerar hedersrelaterat förtryck och hederstraditioner som att stödja organisationer som motverkar hedersrelaterade brott. Hedersstrukturer har ingen plats i ett jämställt och demokratiskt samhälle, och offentliga bidrag ska därför inte ges till organisationer som accepterar hedersrelaterad brottslighet (bet. 2017/18:KrU3 reservation 2 under punkt 2, rskr. 2017/18:242). Genom de föreslagna demokrativillkoren i kapitel 6 dras en tydlig gräns mot föreningar och organisationer som accepterar eller legitimerar hedersrelaterat förtryck och hederstraditioner. Tillkännagivandet bedöms därmed vara slutbehandlat.

Lagrådet

Regeringen beslutade den 19 maj 2022 att inhämta Lagrådets yttrande över de lagförslag som finns i *bilaga 13*. Lagrådets yttrande finns i *bilaga 14*. Regeringen följer i allt väsentligt Lagrådets synpunkter. Lagrådets synpunkter behandlas i avsnitt 5.9.3, 6.7, 6.8, 6.10, 6.11 och 8.6.5 samt i författningskommentaren. I förhållande till lagrådsremissen har dessutom vissa språkliga och redaktionella ändringar gjorts.

4.1 Staten stödjer det civila samhällets organisationer

Det civila samhället består till stor del av olika typer av ideella föreningar och benämns ofta som föreningslivet. Även andra typer av organisationer och sammanslutningar omfattas dock av begreppet, t.ex. trossamfund, ekonomiska föreningar och samfällighetsföreningar. Inom begreppet rymms även mer informella och öppna former av organisering, exempelvis nätverk och andra samverkansformer som inte är juridiska personer. I princip består civilsamhället av individer som organiserar sig utifrån gemensamma intressen, identitet eller behov. Det kan vara fråga om att upprätthålla en särskild aktivitet, göra insatser för en särskild grupp i sakfrågor eller upprätthålla en gemenskap. Vidare kan det röra sig om organisering för olika frågor eller att bidra som aktör inom välfärden. I denna proposition används begreppen det civila samhället och civilsamhället synonymt.

Det civila samhället engagerar mer än sex miljoner människor i Sverige. Över hälften av befolkningen gör varje år någon ideell insats. Det civila samhället motverkar segregation, ensamhet och utsatthet, lyfter angelägna frågor till debatt och diskussion, ordnar en bredd av fritidsaktiviteter och möjliggör för människor att fortsätta att utvecklas och lära sig nya saker. Människor engagerar sig för jämställdhet, miljöfrågor, mot diskriminering och för att hjälpa barn, äldre eller särskilt utsatta grupper. Det handlar om engagemang inom idrotten, kulturen, friluftslivet, trossamfunden, folkbildningen eller annan verksamhet som bedrivs inom föreningslivet. Det medborgerliga engagemanget ökar den mellanmännsliga tilliten och tilliten till samhällets institutioner. Det har också stor betydelse för människors hälsa, utveckling och behov av gemenskap. Det är helt avgörande för välfärden och för att samhället ska fungera.

Att människor samlas kring olika frågor är också en central del i en levande demokrati. Vår demokrati är i stor utsträckning sprungen ur människors engagemang i olika sammanslutningar, föreningar eller organisationer. Det civila samhället har flera viktiga roller, som oberoende röstbärare, opinionsbildare och demokratiskola. Genom människors engagemang och organisering i frågor som berör förnyas ständigt kunskapen hos nya generationer om hur vår demokrati fungerar, samtidigt som samhällsnyttiga insatser dagligen genomförs runt om i landet. Ett fritt och självständigt civilsamhälle med en mångfald av organisationer, verksamheter och röster är en förutsättning för en väl fungerande demokrati. Föreningsfriheten är också en av de grundläggande fri- och rättigheterna som slås fast i regeringsformen.

Detta har sammantaget gett skäl för det offentliga att sedan en lång tid tillbaka stödja det civila samhällets organisationer, bl.a. genom statsbidrag. Årligen fördelas över 20 miljarder kronor till det civila samhället genom olika typer av statliga bidrag.

4.2 Olika typer av stöd ges

Statens stöd till det civila samhället fördelas genom olika typer av offentliga stöd. Det statligt reglerade stödet består till största delen av ekonomiska bidrag. Begreppen bidrag och stöd används oftast för att beskriva samma sak. Bidrag avser dock oftast ekonomiska transaktioner medan begreppet stöd är bredare. Stöd kan, utöver bidrag, även omfatta t.ex. skattelättnader eller nyttjande av tjänster som staten erbjuder.

Bidrag till organisationer i det civila samhället brukar delas in i generella och riktade bidrag, där de generella bidragen som organisations- och verksamhetsbidrag, står för en större andel av det stöd som staten fördelar till civilsamhället och är mer långsiktiga, medan riktade bidrag, t.ex. projektbidrag, oftast gäller kortare insatser. Organisationsbidragen syftar till att trygga organisationernas existens och är i många fall avgörande för den ordinarie verksamheten i civila samhällets organisationer.

Statliga bidrag till det civila samhällets organisationer aviseras huvudsakligen i budgetpropositionen och sedan avsätts medel i myndigheternas regleringsbrev eller i särskilda regeringsbeslut. I vissa fall beslutar regeringen om bidrag direkt till en civilsamhällesorganisation. Den vanligare ordningen är dock att bidrag handläggs och beslutas av myndigheter under regeringen. I dagsläget fördelas bidrag av ungefär 40 myndigheter och med stöd av omkring 80 statsbidragsförordningar. I statsbidragsförordningarna anges villkoren för respektive bidrag.

Utöver myndigheterna har några organisationer i uppdrag enligt lag att fördela statliga bidrag, bl.a. Folkbildningsrådet, Stiftelsen Svenska Filminstitutet, Studieförbundet SISU Idrottsutbildarna, Sveriges Riksidrottsförbund och Svenskt Friluftsliv. I denna proposition benämns de som bidragsgivande eller enskilda organ. Statens styrning av organisationernas bidragsgivningsuppdrag sker genom förordningar och de riktlinjer som regeringen beslutar om årligen. I riktlinjerna kan regeringen ange de syften och verksamhetsområden som gäller för statens stöd i enlighet med respektive förordning, principer för fördelningen av statsbidraget samt hur återrapporteringen ska ske till regeringen.

En del bidrag fördelas dock av myndigheterna utan stöd av förordning. Myndigheterna beslutar i de fallen om bidrag med stöd av de uppdrag de fått i sina regleringsbrev eller i särskilda regeringsbeslut. Sådana uppdrag har för närvarande ett antal myndigheter, t.ex. Folke Bernadotteakademien, Socialstyrelsen, Naturvårdsverket och Statens kulturråd. Sida fördelar bidrag till biståndsorganisationerna i enlighet med ramavtal. Bidrag som fördelas utan förordning är ofta sådana som gäller för en begränsad tid eller som rör riktade satsningar.

Ett fåtal stöd, så som stödet till trossamfund, partibidragen och stödet ur Allmänna arvsfonden, regleras i lag. I denna proposition behandlas frågor som rör statens stöd till trossamfund, samt frågor om demokrativillkor för statens stöd till trossamfund, Allmänna arvsfondens stödgivning samt bidrag till övriga civilsamhället.

4.3 En utredning har sett över statens stöd till trossamfund

Prop. 2021/22:272

Det statliga stödet till trossamfund består av ett statsbidrag som fördelas av Myndigheten för stöd till trossamfund och av en statlig hjälp med att ta in medlemsavgifter genom Skatteverket, s.k. statlig avgiftshjälp. Statsbidraget kan lämnas i form av organisationsbidrag, verksamhetsbidrag och projektbidrag. Statsbidraget till trossamfund uppgår årligen till drygt 100 miljoner kronor.

Sedan det nuvarande regelverket för stödet trädde i kraft har det svenska samhället och trossamfundens verksamheter i Sverige förändrats. Frågor har uppstått om stödsystemet svarar mot de behov som dagens verksamma trossamfund har och de behov som finns i samhället. Därutöver finns ett antal brister i regleringen.

Med anledning av detta tillsatte regeringen en utredning med uppdrag att föreslå förändringar i stödsystemet i syftet att säkerställa att stödet på bästa sätt är anpassat till nutida och framtida behov. Utredningen, som i det följande benämns Trossamfundsutredningen, resulterade i betänkandet Statens stöd till trossamfund i ett mångreligiöst Sverige (SOU 2018:18).

4.4 Flera utredningar har föreslagit förtydligade demokrativillkor för den statliga stödgivningen till civilsamhället

Med stödgivningen följer att regeringen ställer upp krav på de organisationer som söker medel. Stöd villkoren säkerställer t.ex. att medlen går till det önskade ändamålet samt att medel som använts felaktigt återkrävs. Regeringen har tidigare uttalat att organisationerna ska kunna bedriva sin verksamhet utan obefogad kontroll och inblandning, varför den statliga styrningen genom bidrag inte ska vara alltför omfattande (prop. 2009/10:55 s. 55). Varje villkor ska vara väl motiverat.

Det har vid några tillfällen funnits misstankar om att skattemedel har gått till organisationer vars verksamhet inte fullt ut är förenlig med samhällets grundläggande värderingar, t.ex. människors lika värde. Några organisationer har även ålagts att betala tillbaka de medel de fått. Även om det rör sig om ett fåtal organisationer finns det skäl att säkerställa att det inte upprepas. Regeringen har därför, sedan en tid tillbaka, ställt demokrativillkor i bidragsgivningen till det civila samhället. De demokrativillkor som finns i dag har dock kritiserats för att de skiljer sig åt och är svåra att tillämpa. Av denna anledning har det tillsatts flera utredningar som har föreslagit nya och förtydligade demokrativillkor för statens stöd till trossamfund respektive för bidragsgivningen till det civila samhället. Utredningarna har resulterat i betänkandena Statens stöd till trossamfund i ett mångreligiöst Sverige (SOU 2018:18), En arvsfond i takt med tiden (SOU 2018:70) och Demokrativillkor för bidrag till civilsamhället (SOU 2019:35). Samtliga utredningar föreslår nya demokrativillkor som ska tillämpas vid fördelning av statligt reglerat stöd. Inom Regeringskansliet har det också tagits fram en promemoria, Demokrativillkor för stöd ur Allmänna arvsfonden (S2021/07063), som

Prop. 2021/22:272 innehåller förslag till demokrativillkor för Allmänna arvsfondens stödgivning. I promemorian lämnas förslag om att införa ett demokrativillkor för stöd ur Allmänna arvsfonden som utformas med utgångspunkt i det förslag som Demokrativillkorsutredningen (SOU 2019:35) lämnade i stället för det förslag som Arvsfundsutredningen (SOU 2018:70) lämnade.

De förslag till demokrativillkor som lämnas i betänkandena och promemorian ställer krav på organisationernas och deras företrädares ageranden. Vid bedömningen av om en företrädare har agerat på ett sådant sätt som anges i demokrativillkoren kan känsliga personuppgifter samt personuppgifter som rör lagöverträdelse behöva behandlas av organisationen, trossamfundet, myndigheten eller det enskilda organ som prövar frågor om stöd. För att säkerställa att det finns rättsligt stöd för den personuppgiftsbehandling som är nödvändig tillsatte regeringen en utredning med uppdrag att analysera vilka personuppgifter som kan komma att behandlas vid bedömningen av demokrativillkoren och vilket behov av kompletterande bestämmelser som finns för att personuppgiftsbehandlingen ska vara förenlig med gällande dataskyddsreglering. Utredningen, som i det följande benämns Granskningsutredningen, har i sitt delbetänkande Rätt mottagare – Demokrativillkor och integritet (SOU 2021:66) föreslagit bl.a. en ny lag om personuppgiftsbehandling och en ny sekretessbestämmelse.

4.5 Vilka förslag behandlas i propositionen?

Demokrativillkorsutredningen hade till uppgift att se över demokrativillkoren i statsbidragsförordningar och lämnade förslag om att ett likalydande demokrativillkor ska föras in i de statsbidragsförordningar som styr bidrag till det civila samhällets organisationer. Beslut om förordningar meddelas av regeringen. I denna proposition lämnas därför endast förslag rörande demokrativillkor för Allmänna arvsfondens stödgivning och stödet till trossamfundet eftersom de regleras i lag. Vissa bedömningar redovisas i fråga om vad som ska regleras i förordning. Av det följer att bl.a. Demokrativillkorsutredningens resonemang och remissinstansernas synpunkter på utredningens betänkande endast redovisas i den mån de är aktuella för de bedömningar som görs. Även om det inte tydligt framgår i propositionen har remissinstansernas synpunkter haft betydelse för de förslag till demokrativillkor som lämnas, i synnerhet för de förändringar av Demokrativillkorsutredningens demokrativillkor som gjordes i promemorian Demokrativillkor för stöd ur Allmänna arvsfonden. I kapitel 6 behandlas Trossamfundsutredningens, Demokrativillkorsutredningens och promemorians förslag till förtydligade demokrativillkor. Trossamfundsutredningens övriga förslag behandlas i kapitel 5.

I kapitel 7 behandlas promemorians förslag om hinder mot utbetalning, återbetalningsskyldighet och överklagande vad gäller beslut om stöd ur Allmänna arvsfonden.

Granskningsutredningens förslag behandlas i kapitel 8. I kapitel 9 behandlas samtliga förslag om ikraftträdande och övergångsbestämmelser.

5 Statens stöd till trossamfund

5.1 Vilket stöd ger staten till trossamfund?

Det statliga stödet till trossamfund består av ett statsbidrag och av en statlig hjälp med att ta in medlemsavgifter genom Skatteverket, s.k. statlig avgiftshjälp. Statsbidraget, som fördelas av Myndigheten för stöd till trossamfund, kan lämnas i form av organisationsbidrag, verksamhetsbidrag och projektbidrag. Statsbidraget till trossamfund uppgår årligen till drygt 100 miljoner kronor.

Enligt lagen (1999:932) om stöd till trossamfund är det regeringen som prövar vilka trossamfund som ska ha rätt att ta emot statsbidrag. Rådet för beslut om statsbidrag till trossamfund vid Myndigheten för stöd till trossamfund prövar därefter, enligt förordningen (1999:974) om statsbidrag till trossamfund, frågor om fördelning av statsbidrag till de trossamfund som regeringen har beslutat ska vara statsbidragsberättigade.

Organisationsbidraget fördelas till alla bidragsberättigade trossamfund i form av ett basstöd. Bidraget beräknas utifrån antalet s.k. betjänade, vilket motsvarar trossamfundets medlemmar och regelbundna deltagare i trossamfundets verksamhet. Organisationsbidrag ges till trossamfundet centralt som därefter fördelar det vidare till de lokala församlingarna.

Verksamhetsbidraget består av ett bidrag för teologisk utbildning och ett bidrag till andlig vård inom sjukvården. Bidraget till teologisk utbildning fördelas till fyra teologiska högskolor och seminarier som regeringen har beslutat ska vara bidragsberättigade. Bidraget till andlig vård fördelas efter ansökan från stödberättigade trossamfund eller deras församlingar.

Projektbidraget kan sökas av de bidragsberättigade trossamfundet eller deras församlingar. Bidraget består av lokalbidrag, etableringsbidrag och särskilt utbildningsbidrag.

Den statliga avgiftshjälpen är en service som Skatteverket kan utföra åt trossamfundet. Kostnaden för hjälpen dras av från organisationsbidraget om trossamfundet även får statsbidrag. Medlemsavgiften tas in genom ett förhöjt skatteavdrag i samband med medlemmens löneutbetalning. Skatteverket betalar sedan ut avgiften till trossamfundet. Bestämmelser om hur hjälpen administreras finns i lagen (1999:291) om avgift till registrerat trossamfund. Enligt lagen (1998:1593) om trossamfund är det regeringen som beslutar vilka samfund som ska vara berättigade till statlig avgiftshjälp.

5.2 Förutsättningar för stöd

Statsbidrag får lämnas till ett trossamfund som bidrar till att upprätthålla och stärka de grundläggande värderingar som samhället vilar på och som är stabilt och har egen livskraft. Det första kravet utgör ett

Prop. 2021/22:272 demokrativillkor och det andra ett stabilitetskrav. Samma villkor gäller för att ett trossamfund ska beviljas statlig avgiftshjälp.

För att beviljas statlig avgiftshjälp krävs också att trossamfundet är registrerat, vilket innebär att samfundet måste uppfylla de krav för registrering som uppställs i lagen om trossamfund. Trossamfund definieras i den lagen som en gemenskap för religiös verksamhet, i vilken det ingår att anordna gudstjänst. En grundläggande förutsättning för registrering är att det är fråga om ett trossamfund i lagens mening. För registrering krävs också att samfundet har stadgar som innehåller bestämmelser om trossamfundets ändamål och om hur det fattas beslut i dess angelägenheter. Trossamfundet ska också ha en styrelse eller ett motsvarande organ. Det ställs också vissa krav på trossamfundets namn.

Registrering är inte ett krav för statsbidrag, men organisationen ska anses vara ett trossamfund för att få statsbidrag. I förordningen om statsbidrag till trossamfund definieras ett trossamfund som en sammanslutning för religiös verksamhet i vilken det ingår att anordna gudstjänst, eller en grupp av samverkande församlingar eller samfund (samverkansorgan).

Statsbidrag får inte lämnas till Svenska kyrkan. Det framgår indirekt av förarbetena till lagen om stöd till trossamfund (prop. 1998/99:124 s. 58 f., bet. 1999/2000:KU5, rskr. 1999/2000:45). Svenska kyrkan har dock rätt till statlig avgiftshjälp.

5.3 Behovet av en översyn

Det religiösa landskapet i Sverige har på relativt kort tid förändrats i grunden. Fram till 1860-talet var kyrkan lokalsamhällets centrala förvaltningsmyndighet och staten och kyrkan var i stora drag en sammanvävd enhet. Det är endast 150 år sedan det blev möjligt för enskilda att träda ut ur Svenska kyrkan och en fullständig frihet för religionsutövande infördes inte förrän 1952, då religionsfrihetslagen (1951:680) trädde ikraft. Religionsfrihetslagen innebar att var och en gavs rätt att fritt utöva sin religion, att delta i religiösa sammankomster och att sluta sig samman med andra i religiösa gemenskaper.

Statsbidraget till andra trossamfund än Svenska kyrkan infördes på 1970-talet. Stödet gavs inledningsvis enbart till kristna trossamfund, huvudsakligen frikyrkor med rötter i 1800-talets väckelserörelse, men kort efter att det införts utökades kretsen bidragsberättigade till att också omfatta andra protestantiska samfund, Romersk-katolska kyrkan samt judiska, ortodoxa och muslimska samfund. Stödet syftade till att förbättra förutsättningarna för de ekonomiskt svaga trossamfunderna att hålla lokaler samt att erbjuda religiös service i form av gudstjänst, sjuvård och liknande (bet. KrU 1971:15 s. 2, rskr. 1971:207).

Först 2000 blev Svenska kyrkan ett eget rättssubjekt separerat från staten genom den s.k. stat-kyrkareformen. Då gjordes även en översyn av stödet till trossamfunderna och lagen om stöd till trossamfund infördes. En utgångspunkt för reformen var att större likställighet skulle uppnås mellan Svenska kyrkan och andra trossamfund, vilket var det grundläggande motivet till att införa statlig avgiftshjälp även till andra trossamfund än

Svenska kyrkan (prop. 1995/96:80 s. 10 och 27). Trossamfunden ansågs generellt sett som samhällsnyttiga och var av det skälet värda att stödjas (prop. 1998/99:124 s. 60).

Prop. 2021/22:272

Sedan det regelverket trädde i kraft har det svenska samhället och trossamfundens verksamheter i Sverige förändrats ytterligare. Befintliga trossamfund har ombildats och nya trossamfund har etablerats. Trossamfundens mångfald och verksamheter har breddats. I och med det har frågor uppstått om huruvida stödsystemet svarar mot de behov som dagens verkamma trossamfund har och de behov som finns i samhället.

Därutöver finns ett antal brister i regleringen. Dagens stödsystem innehåller begrepp som lokala församlingar och gudstjänst. Det utgår således ifrån ett kristet språkbruk och kan därför inte anses vara konfessionsneutralt. Som närmare utvecklas i kapitel 6 finns det också problem med det nuvarande demokrativillkoret. I det nuvarande regelverket saknas vidare bestämmelser om när ett trossamfund inte längre ska vara berättigat till statsbidrag.

5.4 Bestämmelser av betydelse vid en översyn av regleringen av stöd till trossamfund

5.4.1 Kravet på lagform och omröstningsregler i riksdagen

För att tillförsäkra Svenska kyrkan och andra trossamfund en stabilitet i fråga om de rättsliga förutsättningarna för trossamfundens verksamhet infördes vid stat-kyrkareformen vissa bestämmelser i regeringsformen om trossamfund (8 kap. 2 § första stycket 4, 17 § tredje stycket och 18 § andra stycket regeringsformen, prop. 1997/98:49 s. 12 och 17, bet. 1997/98:KU20, rskr. 1997/98:284). Enligt dessa bestämmelser ska föreskrifter om trossamfund och grunderna för Svenska kyrkan som trossamfund meddelas genom lag. Sådan lag får endast stiftas, ändras eller upphävas i samma ordning som huvudbestämmelserna i riksdagsordningen, vilket innebär krav på minst tre fjärdedels majoritet eller två på varandra fattade beslut med riksdagsval emellan.

5.4.2 Rätten till religionsfrihet och förbudet mot diskriminering

Rätten till religionsfrihet skyddas av regeringsformen och i flera internationella överenskommelser som Sverige har anslutit sig till. Av 2 kap. 1 § första stycket 6 regeringsformen följer att religionsfriheten innebär att var och en gentemot det allmänna är tillförsäkrad frihet att ensam eller tillsammans med andra utöva sin religion. Religionsfrihet i denna bemärkelse benämns som den positiva religionsfriheten. Religionsfriheten är en absolut frihet, dvs. en frihet som inte kan begränsas genom vanlig lag. För andra än svenska medborgare här i riket får dock särskilda begränsningar göras genom vanlig lag (2 kap. 20 § och 2 kap. 25 § första stycket 1 regeringsformen). Religionsfriheten innefattar inslag av

Prop. 2021/22:272 yttrandefrihet, informationsfrihet, mötesfrihet och föreningsfrihet. Alla religiösa handlingar som i sig innefattar en annan grundlagsskyddad frihet anses falla utanför religionsfrihetens skydd och får begränsas enligt vad som gäller för den friheten.

Genom lagen (1994:1219) om den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna gäller Europakonventionen som lag i Sverige. Av 2 kap. 19 § regeringsformen följer att lag och annan föreskrift inte får meddelas i strid med Sveriges åtaganden på grund av Europakonventionen.

Enligt artikel 9 i Europakonventionen har var och en rätt till tankefrihet, samvetsfrihet och religionsfrihet. Denna rätt innefattar frihet att byta religion eller tro (den s.k. inre religionsfriheten) och frihet att ensam eller i gemenskap med andra, offentligt eller enskilt, utöva sin religion eller tro genom gudstjänst, undervisning, sedvänjor och ritualer (den s.k. yttre religionsfriheten). Den inre religionsfriheten är absolut och får inte inskränkas. Friheten att utöva sin religion eller tro, dvs. den yttre religionsfriheten, får 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. Lagkravet innebär att det måste finnas en lag som gör inskränkningen i rimlig mån förutsägbar. Konventionsstaterna anses ha ett visst utrymme att själva bedöma vilka inskränkningar som är nödvändiga i ett demokratiskt samhälle (konventionsstaternas s.k. ”margin of appreciation”). Det krävs dock att inskränkningen är proportionerlig i förhållande till det avsedda legitima syftet och principiellt försvarlig (se bl.a. Leyla Şahin mot Turkiet, dom den 10 november 2005, stor kammare).

I artikel 14 i Europakonventionen finns ett förbud mot diskriminering. Detta innefattar att åtnjutandet av de fri- och rättigheter som anges i konventionen ska säkerställas utan någon åtskillnad såsom på grund av kön, ras, hudfärg, språk, religion, politisk eller annan åskådning nationellt eller socialt ursprung, tillhörighet till nationell minoritet, förmögenhet, börd eller ställning i övrigt.

Europadomstolen har utvecklat en omfattande praxis i fråga om tillämpningen av artikel 9 och 14. Av Europadomstolens praxis framgår att skyddsobjektet för artikel 9 är uppfattningar som uppnår en viss nivå beträffande slagkraft, allvar, sammanhållning och betydelse (”attain a certain level of cogency, seriousness, cohesion and importance”, se t.ex. Eweida m.fl. mot Förenade kungariket, dom den 15 januari 2013, punkt 81). Uppfattningarna måste även gå att identifiera.

Religionsfriheten i artikel 9 innebär att staten är skyldig att förhålla sig neutral och opartisk till religiösa trosuppfattningar. Denna skyldighet medför att staten är förhindrad att värdera legitimiteten hos sådana trosuppfattningar eller de sätt på vilka de uttrycks eller manifesteras (se bl.a. Metropolitan Church of Bessarabia m.fl. mot Moldavien, dom den 13 december 2001, punkterna 116 och 117; Leyla Şahin mot Turkiet, dom den 10 november 2005, stor kammare, punkt 107; Jehovah’s Witnesses of Moscow m.fl. mot Ryssland, dom den 10 juni 2010, punkt 141; HFD 2013 ref. 72).

Artikel 9 skyddar även religiösa organisationers autonomi och inre liv (se bl.a. Hasan och Chaush mot Bulgarien, dom den 26 oktober 2000, stor

kammare, punkt 62). Den interna strukturen och regler som styr t.ex. medlemskap och val av ledare ses som ett sätt för organisationen att uttrycka sin trosuppfattning och bevara religiösa traditioner. Staten måste avhålla sig från godtycklig inblandning i sådana interna frågor. Detta innebär samtidigt inte att artikel 9 garanterar medlemmar rätten att t.ex. välja religiös ledare eller motsätta sig sådana beslut. Medlemmarnas religionsfrihet får i detta avseende i stället utövas genom friheten att lämna organisationen i fråga (se bl.a. Svyato-Mykhaylivska Parafiya mot Ukraina, dom den 14 juni 2007, punkt 150; İzzettin Doğan m.fl. mot Turkiet, dom den 26 april 2016, stor kammare, punkt 93).

Religionsfriheten enligt artikel 9 kräver inte att en stat tillhandahåller förmåner till trossamfund för religionsutövning. Om en stat likväl väljer att tillhandahålla sådana förmåner måste staten både iakttäva ovanstående krav om neutralitet och opartiskhet samt se till att alla religiösa samfund ges samma möjlighet att ansöka om ett erkännande för de aktuella förmånerna och tillämpa relevanta kriterier på ett icke-diskriminerande sätt (Religionsgemeinschaft der Zeugen Jehovas m.fl. mot Österrike, dom den 31 juli 2008, punkt 92; Savez crkava "Riječ života" m.fl. mot Kroatien, dom den 9 december 2010, punkt 55–59; The Church of Jesus Christ of Latter-Day Saints mot Förenade kungariket, dom den 4 mars 2014, punkterna 29 och 37–39; ovan nämnd dom İzzettin Doğan m.fl. mot Turkiet, punkterna 161–164 och HFD 2013 ref. 72).

Vägran att bevilja ett trossamfund en viss status, som skulle innebära att gåvor undantogs från beskattning, har av Europadomstolen ansetts utgöra en inskränkning av religionsfriheten med hänsyn till den påverkan som beskattningen hade på samfundets primära inkomstkälla och möjligheter att fortsätta att verka. Detta trots att staten inte på något sätt lade sig i samfundets religionsutövning. Inskränkningen av religionsfriheten bedömdes vara otillåten enligt artikel 9 eftersom lagen som reglerade beskattningen inte var tydlig och förutsebar (Association les Temoins de Jehovah mot Frankrike, dom den 30 juni 2011).

Artikel 14 kompletterar Europakonventionens fri- och rättigheter. Den får sitt innehåll genom att tillämpas i relation till konventionens fri- och rättigheter. Klagomål enligt artikel 14 förutsätter dock inte att en handling samtidigt innefattar en fristående kränkning av någon annan artikel i konventionen, men handlingen måste omfattas av tillämpningsområdet för en annan artikel (se ovan nämnd dom Religionsgemeinschaft der Zeugen Jehovas m.fl. mot Österrike, punkt 87).

Det strider mot diskrimineringsförbudet att behandla personer eller organisationer som befinner sig i en likartad situation olika, såvida det inte finns objektiva och godtagbara skäl för detta (se ovan nämnt avgörande The Church of Jesus Christ of Latter-Day Saints mot Förenade kungariket, punkt 28).

5.5 En ny lag om statsbidrag till trossamfund ska införas och bestämmelser om statlig avgiftshjälp ska fortsatt finnas i lagen om trossamfund

Regeringens förslag: Förutsättningarna för att ett annat trossamfund än Svenska kyrkan ska vara berättigat till statsbidrag ska regleras i en ny lag om statsbidrag till trossamfund. Genom den nya lagen ska den nuvarande lagen om stöd till trossamfund upphävas.

I den nya lagen ska det finnas en hänvisning till bestämmelserna om statlig avgiftshjälp i lagen om trossamfund.

Regeringens bedömning: Att Svenska kyrkan har rätt till statlig avgiftshjälp ska även fortsättningsvis regleras i lagen om trossamfund, liksom förutsättningarna för att ett annat trossamfund än Svenska kyrkan ska vara berättigat till statlig avgiftshjälp.

Trossamfundsutredningens förslag överensstämmer delvis med regeringens förslag. Utredningen föreslår dock att en ny lag om stöd till trossamfund ska reglera förutsättningarna för både statsbidrag och statlig avgiftshjälp till andra trossamfund än Svenska kyrkan och att Svenska kyrkans rätt till avgiftshjälp ska regleras i lagen om Svenska kyrkan.

Remissinstanserna: Majoriteten av remissinstanserna har inte några synpunkter på utredningens förslag, men några remissinstanser, bl.a. *Sveriges kristna råd*, *Romersk-Katolska Kyrkan i Sverige* och *Equmeniakyrkan*, anser att avgiftshjälpen till andra trossamfund än Svenska kyrkan även fortsättningsvis bör omfattas av grundlagsskyddet som gäller för lagen om trossamfund och lagen om Svenska kyrkan. *Forum – Idéburna organisationer med social inriktning* stödjer utredningens förslag att flytta regleringen av Svenska kyrkans avgiftshjälp till lagen om Svenska kyrkan.

Skälen för regeringens förslag och bedömning

Förutsättningarna för statlig avgiftshjälp bör även fortsättningsvis regleras i lagen om trossamfund

När bestämmelserna om statlig avgiftshjälp till andra trossamfund än Svenska kyrkan infördes i lagen om trossamfund anförde regeringen att trossamfunden bör behandlas så likvärdigt som möjligt och att detta givetvis också gäller i fråga om avgiftshjälp. Eftersom den grundläggande bestämmelsen om avgiftshjälp för Svenska kyrkans del finns i lagen om trossamfund ansåg regeringen att de grundläggande bestämmelserna om avgiftshjälp även för andra trossamfund skulle finnas i den lagen (prop. 1998/99:124 s. 71). Även om det, så som utredningen framfört, ligger ett värde i att samla regleringen av statens stöd till andra trossamfund än Svenska kyrkan i en och samma lag, ser regeringen inte att det utgör ett tillräckligt skäl för att nu avvika från de ställningstaganden som gjordes i förarbetena till den nuvarande regleringen. Bestämmelser om statlig avgiftshjälp både för Svenska kyrkan och för övriga trossamfund bör därför, i enlighet med de synpunkter *Sveriges kristna råd*, *Romersk-*

Katolska Kyrkan i Sverige och *Equmeniakyrkan* framför, även fortsättningsvis finnas i lagen om trossamfund. Någon ändring i lagen om Svenska kyrkan är mot bakgrund av regeringens bedömning inte nödvändig.

Förutsättningarna för statsbidrag bör regleras i en ny lag

I förarbetena till lagen om stöd till trossamfund framhöll regeringen att ett trossamfund som vill komma i fråga för statligt stöd i form av statsbidrag bör uppfylla vissa grundläggande förutsättningar. Detta är viktigt av flera skäl men framför allt därför att tyngdpunkten i bidragssystemet ligger på organisationsbidrag, inte på verksamhets- eller projektbidrag. Den huvudsakliga statliga styrningen för denna bidragstyp sker vid valet av vilka trossamfund som ska vara bidragsberättigade. Om de grundläggande principer enligt vilka frågan om statsbidrag ska prövas anges i lag, ökar förutsägbarheten i systemet. Likaså medför det att samfundet blir behandlade på ett likformigt sätt. I förarbetena anfördes också att det ligger ett egenvärde i att principerna för det statliga stödet på detta område, där det råder ett särskilt grundlagsskydd, är angivna i lag (se prop. 1998/99:124 s. 63 f. och 68). Regeringen ser inte skäl att nu avvika från dessa ställningstaganden. De grundläggande förutsättningarna för att ett trossamfund ska vara berättigat till statsbidrag bör därför även fortsatt regleras i lag.

Regeringen ser behov av omfattande förändringar i regleringen (se avsnitt 5.6–5.11) och detta talar för att införa en ny lag, snarare än att ändra i den befintliga lagen om stöd till trossamfund. Den nya lagen bör endast innehålla bestämmelser om statsbidrag och detta bör återspeglas i lagens beteckning. I den nya lagen ska det regleras när ett annat trossamfund än Svenska kyrkan är berättigat till statsbidrag. Kompetensen att meddela ytterligare föreskrifter om statsbidrag bör dock finnas kvar hos regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer. På så sätt kan regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer meddela bestämmelser om bl.a. vilka former av statsbidrag som ett bidragsberättigat trossamfund ska ha möjlighet att få och om fördelning av bidragen (se avsnitt 5.10). Att ett trossamfund är berättigat till statsbidrag innebär därmed att statsbidrag får lämnas till trossamfundet i enlighet med de föreskrifter som regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer meddelar.

I den nya lagen bör det, liksom i den nuvarande lagen om stöd till trossamfund, finnas en hänvisning till bestämmelserna om statlig avgiftshjälp i lagen om trossamfund.

5.6 Syftet med statsbidrag och statlig avgiftshjälp till trossamfund ska utvidgas

Regeringens förslag: Syftet med statsbidrag och statlig avgiftshjälp till trossamfund ska vara att stärka förutsättningarna för trossamfund att bedriva en aktiv och långsiktig religiös verksamhet. Stödet ska 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.

Trossamfundsutredningens förslag överensstämmer i huvudsak med regeringens. Utredningens förslag innehåller dock ingen skrivning om att ge alla människor samma grundläggande möjligheter att utöva sin religion i Sverige. Utredningen förslår att syftesbestämmelsen ska finnas i en ny lag om stöd till trossamfund.

Remissinstanserna: Majoriteten av de remissinstanser som yttrat sig i denna fråga bl.a. *Länsstyrelsen i Skåne län*, *Delegationen mot segregation*, *Landsrådet för Sveriges Ungdomsorganisationer (LSU)* och *Syrisk-Ortodoxa Patriarkatets Ställföreträdarskap* är positiva till utredningens förslag. Flera remissinstanser anser att det huvudsakliga målet med stödet bör vara religionsfriheten. *Equmeniakyrkan* och *Sveriges kristna råd* anser att betydelsen av de grundläggande värderingar som samhället vilar på har förändrats under historiens gång och innebär en vaghet som kan skapa oklarhet och tolkningstvister. Bland annat *Pingst – Fria församlingar i Samverkan* och *Svenska Evangeliska Alliansen* anser att trossamfunden genom förslaget görs till ett instrument för att uppnå ett mål när det egentligen är trossamfundet i sig som är målet.

Jämställdhetsmyndigheten anser att det bör vara möjligt att ställa krav på att trossamfunden ska ha uppföljningsbara mål avseende de delar av stödet som har till syfte att upprätthålla och stärka samhällets grundläggande värderingar. *Statskontoret* avstyrker den föreslagna målsättningen. *Statskontoret* anser att det borde förtydligas att religionsfriheten är det huvudsakliga motivet för stödet och att de önskade sidoeffekterna, som handlar om att upprätthålla och stärka värderingar, kan förmedlas i en andra och separat punkt. *Statskontoret* anser att målsättningen med stödet kan följas upp och att en uppdelning av målen skulle underlätta för uppföljningen av stödet samt att de två delmålen skulle kunna knytas till olika bidragsformer.

Skälen för regeringens förslag

Stödets effekter för trossamfunden och samhället i stort

Målet med stödet är i den nuvarande lagen formulerat så att stödet ska bidra till att skapa förutsättningar för trossamfunden att bedriva en aktiv och långsiktigt inriktad religiös verksamhet i form av gudstjänst, själavård, undervisning och omsorg. Det statliga bidraget till trossamfunden ges huvudsakligen som ett organisationsbidrag. Organisationsbidrag är allmänt sett svåra att utvärdera eftersom dessa bidrag har som funktion att stödja en organisations existens snarare än dess verksamhet. Övergripande utvärderingar kan dock göras (se prop. 2009/10:55 s. 138 och 146).

Utifrån den övergripande utvärdering som Trossamfundsutredningen har gjort har utredningen dragit vissa slutsatser om stödets effekter. För det första har utredningen bedömt att stödet till trossamfunden har betydelse för att skapa förutsättningar för trossamfunden att bedriva en aktiv och långsiktigt inriktad religiös verksamhet och att det har betydelse för religionsfriheten i Sverige. Vidare har utredningen bedömt att stödet ger trossamfunden förutsättningar att både bedriva en aktiv religiös

verksamhet och att genomföra sociala insatser i samhället, vilket har betydelse för att ge enskilda personer mening och identitet samt för samhällets gemenskap och välfärd. Stödet bidrar också enligt utredningen till en organisering av trossamfundslivet, vilket är en förutsättning för att trossamfund och myndigheter ska kunna samverka och gemensamt bedriva olika sociala verksamheter. Därutöver gör utredningen bedömningen att stödet kan stimulera den demokratiska uppbyggnaden av trossamfunden genom att det bidrar till att trossamfunden organiserar sig i enlighet med en formell föreningstradition. Vidare kan stödet enligt utredningen bidra till att stärka grundläggande demokratiska värderingar i samhället genom att trossamfunden måste förhålla sig till gällande demokratikriterium.

Varför ger staten stöd till trossamfunden?

I förarbetena till den nuvarande lagen om stöd till trossamfund (prop. 1998/99:124 s. 60 f.) anfördes att trossamfund liksom många andra typer av frivilligorganisationer generellt sett är samhällsnyttiga och av det skälet värda att stödjas. Eftersom det statliga stödet enligt utredningens bedömning ger trossamfunden förutsättningar att bedriva en aktiv religiös verksamhet kan stödet utan tvivel ha positiva effekter i samhället bl.a. genom att ett socialt arbete för människor i nöd är ett sätt för många religiösa människor att uttrycka sin tro och flera trossamfund ser ett socialt arbete som en del av den religiösa verksamheten. Trossamfund genomför också insatser inom sjukvården, kriminalvården och krisberedskapen. De gemenskapsbildande aktiviteterna som trossamfunden utövar omfattar inte bara det som uppfattas som religiös kärnverksamhet, såsom gudstjänst, bön, meditation och andra ritualer, utan även sociala verksamheter för t.ex. ungdomar och äldre såsom körer, musikgrupper, idrottsverksamhet och samtalsgrupper. Trossamfunden är också viktiga kulturbärare bl.a. för musik- och körlivet, liksom andra kreativa verksamheter. Trossamfunden utför således flera verksamheter som är samhällsnyttiga och som stödet kan bidra till att ge trossamfunden bättre förutsättningar att fortsätta med.

Även om trossamfunden på flera sett kan anses bedriva samhällsnyttiga verksamheter och därför är värda att stödja anser regeringen, liksom utredningen, att detta inte är det främsta motivet till att stödja trossamfunden. Det främsta skälet till att staten ger ett särskilt stöd till trossamfunden är att stödet kan bidra till att stärka människors möjlighet att utöva sin religion. Detta sker genom att stödet bl.a. kan ge bättre förutsättningar för religiös service, fler religiösa ledare och fler lokaler. På så sätt kan de trossamfund som uppfyller villkoren för stöd enligt lagen och deras verksamhet upprätthållas, växa och utvecklas. Utan det statliga stödet skulle trossamfunden ha betydligt sämre förutsättningar att anställa personal, köpa, hyra eller underhålla lokaler samt bedriva en verksamhet som bemöter de andliga behov som finns i samhället. Åtnjutandet av religionsfriheten utmanas vidare av att många trossamfund är utsatta för hot och hat i samhället. Genom ett stöd kan staten bidra till att trossamfunden trots det ges förutsättningar att behålla en stabil verksamhet som bidrar till att människor ges möjlighet att åtnjuta sin religionsfrihet trots yttre utmaningar.

Ett annat motiv för stödet som angavs i förarbetena till den nuvarande lagen var att trossamfunden medverkar i den ständigt pågående normbildningsprocess som är nödvändig för att upprätthålla och stärka de grundläggande värderingar som vårt samhälle vilar på. Att olika ideologier och trosriktningar, som verkar för att vårt demokratiska statskick upprätthålls, stärks och utvecklas, också får goda möjligheter att göra sig gällande är därför av stor betydelse för vitaliteten i den svenska demokratin (samma prop. s. 60). Det finns dock, som utredningen har pekat på, flera samfund som är i behov av stöd för att utveckla sitt arbete med demokratifrågor. Genom att ta emot stöd blir trossamfunden en del av ett offentligt sammanhang där samtal om bl.a. demokrati, alla människors lika värde och jämställdhet kan föras, och det skapas förväntningar på trossamfunden att uppträda och organisera sig enligt grundläggande demokratiska principer. Stödet skapar också ökade möjligheter till dialog mellan olika trossamfund. En sådan dialog kan leda till en ökad förståelse och till minskad spänning mellan olika religiösa grupperingar. Trossamfunden får genom stödet ett incitament att utveckla sin och sina församlingars verksamhet så att de bedrivs med respekt för grundläggande demokratiska principer, såsom alla människors lika värde och jämställdhet. Det kan t.ex. avse insatser för att fler kvinnor ska ingå i styrelserna, väljas till ledande positioner eller organisera sig inom samfunden, eller utbildningar av samfundsföreträdare i frågor om jämställdhet och likabehandling. Samtidigt ger stödet möjligheter för staten att hjälpa trossamfunden att stärka sin demokratiska uppbyggnad genom t.ex. utbildningar. Genom ett statligt stöd minskar risken för att trossamfund påverkas av en extern bidragsgivare genom t.ex. krav på en tolkning av religionen som kan strida mot de grundläggande värderingarna i det svenska samhället. Att stödet på detta sätt kan bidra till att upprätthålla och stärka de grundläggande värderingar som vårt samhälle vilar på utgör enligt regeringens mening också ett viktigt skäl för staten att ge stöd till trossamfunden.

Syftet med stödet ska framgå av den nya lagen och av lagen om trossamfund

I propositionen En politik för det civila samhället gjordes bedömningen att ett övergripande syfte ska anges för alla statliga stöd (prop. 2009/10:55 s. 145). Regeringen anser därför att ett syfte ska anges även för stödet till trossamfund och att syftet bör framgå av den nya lagen och av lagen om trossamfund.

Pingst – Fria församlingar i Samverkan och Svenska Evangeliska Alliansen har invänt att trossamfunden på så sätt görs till ett instrument för att uppnå ett mål. Regeringen delar inte den bedömningen utan anser att ett syfte med stödet är nödvändigt inte minst för att stödsystemet regelbundet ska kunna utvärderas och omprövas. Genom att ange klara och tydliga motiv till varför stöd ges blir stöden också tillgängliga för allmänheten.

Hur ska syftet med stödet formuleras?

Mot bakgrund av de delvis nya motiv som regeringen ser för att ge stöd till trossamfunden bör syftet med stödet utvidgas. Eftersom ett viktigt

motiv för staten att ge stöd till trossamfund är att främja åtnjutandet av religionsfriheten bör syftet med stödet vara att stärka förutsättningarna för trossamfund att bedriva en aktiv och långsiktig religiös verksamhet.

Genom att staten fördelar ett stöd och hjälper trossamfunden att ta in medlemsavgifter får alla stödberättigade trossamfund i detta avseende samma förutsättningar för sin religiösa verksamhet. Därmed bidrar stödet till att ge alla människor samma grundläggande möjlighet att åtnjuta sin religionsfrihet. Även detta bör komma till uttryck i bestämmelsen.

Regeringens avsikt är att stödet ska bidra till att utveckla och stärka trossamfundens arbete med demokratifrågor, i synnerhet jämställdhet och alla människors lika värde och rättigheter. Av det demokrativillkor som ställs för det nuvarande stödet följer att stöd endast får lämnas till ett trossamfund som bidrar till att upprätthålla och stärka de grundläggande värderingar som samhället vilar på. De grundläggande värderingar som kommer till uttryck i framför allt regeringsformens första kapitel, däribland de s.k. målsättningsstadgandena är enligt regeringens mening särskilt viktiga i detta sammanhang (1 kap. 2 § regeringsformen). Regeringens bedömning är att det offentliga inte ska främja en verksamhet som bedrivs i strid med dessa värderingar. Regeringen instämmer samtidigt i utredningens bedömning att det demokrativillkor som uppställs i nuvarande lagstiftning är problematiskt ur flera aspekter. I kapitel 6 föreslår regeringen ett förtydligat demokrativillkor. Det nuvarande kravet på att trossamfunden ska bidra till att upprätthålla och stärka de grundläggande värderingar som samhället vilar på bör i stället formuleras som ett syfte med stödet.

Equmeniakyrkan och *Sveriges kristna råd* framhåller att betydelsen av de grundläggande värderingar som samhället vilar på har förändrats under historiens gång och innebär en vaghet som kan skapa oklarhet och tolkningstvister. Regeringens bedömning är dock att de grundläggande värderingar som kommer till uttryck genom olika bestämmelser i regeringsformen har sådan stadga att dessa kan ligga till grund för statens stöd till trossamfund. Ett trossamfund bör dock inte behöva visa att det bidrar till att upprätthålla och stärka de grundläggande värderingar som samhället vilar på för att få stöd, så länge de inte agerar i strid med demokrativillkoret (kapitel 6). Risken för oklarhet bör därför minska i förhållande till nuvarande ordning.

Syftet med statens stöd till trossamfund ska därmed vara att stärka förutsättningarna för trossamfund att bedriva en aktiv och långsiktig religiös verksamhet och bidra till att ge alla människor samma grundläggande möjligheter att utöva sin religion i Sverige. Syftet ska också vara att upprätthålla och stärka de grundläggande värderingar som samhället vilar på.

I likhet med utredningen anser regeringen att det inte finns skäl att i målsättningen ange vad som ska ingå i den religiösa verksamheten. Det ska således inte längre anges att verksamheten ska omfatta gudstjänst, själavård, undervisning och omsorg, utan avsikten är att stödja den mångfald av religiösa verksamheter som trossamfunden utför.

Med hänvisning till att stödets huvudsakliga syfte ska vara att stärka förutsättningarna för trossamfund att bedriva en aktiv och långsiktig religiös verksamhet, har utredningen kommit fram till att det statliga bidraget även fortsättningsvis i huvudsak bör fördelas som ett organisationsbidrag. Ett organisationsbidrag avsett för trossamfundens kärnverksamhet värnar om trossamfundens oberoende. Även regeringen anser att övervägande skäl talar för att det statliga bidraget fortsättningsvis huvudsakligen bör fördelas som ett organisationsbidrag. Frågan om i vilken form bidrag till trossamfundet ska kunna utgå bör dock – precis som enligt nuvarande ordning – regleras i förordning.

Att statsbidrag även fortsatt huvudsakligen bör ges i form av ett organisationsbidrag talar emot att sätta upp resultatstyrda mål på det sätt *Statskontoret* och *Jämställdhetsmyndigheten* önskat (jfr prop. 2009/10:55. s. 138 och 146). Regeringen vill dock framhålla att det bör vara möjligt att genomföra mer övergripande utvärderingar av stödets effekt för trossamfundet och för samhället utifrån det syfte med stödet som regeringen föreslagit. Sådana utvärderingar bör den ansvariga myndigheten göra med viss regelbundenhet. Det kan handla om att utvärdera de betjänares möjlighet att utöva sin tro inom trossamfundets verksamhet, andelen kvinnor i styrelser eller trossamfundets arbete med demokrati- och värdegrundsfrågor. Det kan vidare finnas skäl att följa upp och utvärdera resultatet av statsbidrag som fördelas som projektbidrag eller verksamhetsbidrag särskilt. En uppföljning kan då göras utifrån det ändamål bidraget beviljats för och mot bakgrund av det övergripande syftet med stödet.

5.7 Nya definitioner som är mer konfessionsneutrala

Regeringens förslag: Med trossamfund ska i lagen om trossamfund och i den nya lagen avses en gemenskap som utövar religiös verksamhet i vilken gudstjänst, bön, meditation eller andra ritualer ingår.

Med församling ska i lagarna avses en gemenskap inom ett trossamfund som utövar lokal religiös verksamhet i vilken gudstjänst, bön, meditation eller andra ritualer ingår.

Med betjänares ska i lagarna avses en medlem i ett trossamfund eller en person som deltar regelbundet i verksamhet som organiseras av ett trossamfund eller av en församling inom ett trossamfund.

Trossamfundsutredningens förslag överensstämmer i huvudsak med regeringens. I utredningens förslag anges "...som utövar religiös verksamhet genom gudstjänst, bön, meditation eller ritualer...". Utredningen föreslår inte att definitioner av församling och betjänares ska tas in i lagen om trossamfund. Utredningens förslag till lagtext har också en delvis annan språklig utformning.

Remissinstanserna: Majoriteten av de remissinstanser som yttrat sig i denna fråga, bl.a. *Delegationen mot segregation*, *Sveriges kristna råd* och

Rörelsefolkhögskolornas intresseorganisation (RIO), är positiva till förslaget. *Svenska Muslimer för Fred och Rättvisa* anser att definitionen av religion är något för snäv eftersom den inte bejakar religion som en del av ett större sammanhang och av ett samhälle. *Sensus studieförbund* anser att definitionen är präglad av ett sekulärt, individualistiskt och introvert synsätt som inte bejakar religion som en del av ett samhälle. *Sensus studieförbund* framhåller att religion kan förstås som enskilda människors identitetsbildning och samtidigt vara en del av samhällsutvecklingen tillsammans med andra samt att det finns behov av fortsatta gemensamma samtal mellan det offentliga och det civila samhället om hur religion ska förstås och spela roll i ett demokratiskt och mångfaldigt Sverige.

Skälen för regeringens förslag

En förutsättning för att ett trossamfund ska bli ett registrerat trossamfund är att det omfattas av definitionen av trossamfund i lagen om trossamfund

Genom den nuvarande lagen om trossamfund infördes den nya associationsformen registrerat trossamfund. Denna associationsform syftar till att ge alla trossamfund möjlighet att i formellt och rättsligt hänseende uppträda som just trossamfund (prop. 1997/98:116 s. 20 bet. 1998/99:KU5, rskr. 1997/98:284, bet. 1997/98:KU20, rskr. 1997/98:284, rskr. 1998/99:3). En grundläggande förutsättning för att ett trossamfund ska kunna registreras är att det utgör ett trossamfund i lagens mening. I lagen definieras ett trossamfund som en gemenskap för religiös verksamhet, i vilken det ingår att anordna gudstjänst. För registrering krävs också att samfundet har stadgar som innehåller bestämmelser om trossamfundets ändamål och om hur det fattas beslut i dess angelägenheter. Trossamfundet ska också ha en styrelse eller ett motsvarande organ. Det ställs också vissa krav på trossamfundets namn. Den prövning som ska göras vid en begäran om registrering ska endast avse om de angivna förutsättningarna är uppfyllda. Prövningen är främst av formell natur och det anses enligt förarbetena innebära en otillbörlig diskriminering att ställa krav som på något sätt anknyter till en religiös åskådning (samma prop. s. 25 f.). Om Kammarkollegiet avslår en begäran om registrering kan beslutet överklagas till allmän förvaltningsdomstol.

Den nuvarande definitionen bör breddas

Som anges ovan definieras ett trossamfund i lagen om trossamfund som en gemenskap för religiös verksamhet, i vilken det ingår att anordna gudstjänst. Den nuvarande definitionen av trossamfund utgår således ifrån ett kristet språkbruk och kan därför inte anses vara konfessionsneutral. Den religiösa mångfalden i Sverige har ökat. Trossamfundens religiösa verksamhet skiljer sig från varandra och olika trossamfund lägger olika betydelse i vad som avses med att utöva religiös verksamhet. Det är angeläget att definitionen formuleras på ett sätt som är anpassat till bredden av trossamfund i Sverige. Mot denna bakgrund finns det skäl att utveckla och bredda definitionen av begreppet trossamfund.

Regeringen anser, i likhet med utredningen, att en definition av begreppet trossamfund bör utgå ifrån vilken form av verksamhet som utövas. Det som ska omfattas av definitionen bör vara sådana verksamheter som anses skyddsvärda enligt bestämmelsen om religionsfrihet i Europakonventionen (se avsnitt 5.4.2). För att det ska vara frågan om en religiös verksamhet anser regeringen därför att verksamheten ska bygga på en trosuppfattning som uppnår en viss nivå beträffande slagkraft, allvar, sammanhållning och betydelse. Vid bedömning av om en trosuppfattning uppnår tillräcklig slagkraft, allvar, sammanhållning och betydelse kan bl.a. beaktas om den innefattar regelbundna passageriter, såsom vigsel- och begravningsriter. Vidare kan beaktas hur länge trosuppfattningen kontinuerligt har utövats. Det som är relevant att beakta vid denna bedömning är inte hur länge den utövats inom en viss organisation, utan att trosuppfattningen allmänt sett utövats under en längre tid t.ex. inom andra trossamfund, i andra länder eller utan att ha varit formellt organiserad.

I de bedömningar som Europadomstolen har gjort av det skydd för religionsfriheten som följer av artikel 9 i Europakonventionen har fokus varit på om trossamfund eller enskilda har varit förhindrade att utföra religiöst motiverade handlingar och domstolen har inte närmare värderat det idémässiga innehållet. Regeringen anser på samma sätt att det inte är lämpligt att en myndighet närmare värderar en tro eller en lära. Staten är skyldig att förhålla sig neutral och opartisk till olika trosuppfattningar (se avsnitt 5.4.2 och 1 kap. 9 § regeringsformen). Det myndigheten bör pröva är om trossamfundet utövar religiös verksamhet. Myndigheten ska inte göra en prövning av vad som är religiös verksamhet, men bör dock pröva om det är frågan om en religiös verksamhet i vid bemärkelse (jfr Venedigkommissionen CDL-AD [2014]023, punkt 26).

Utredningen har föreslagit att trossamfund ska definieras som en gemenskap som utövar religiös verksamhet genom gudstjänst, bön, meditation eller ritualer. *Svenska Muslimer för Fred och Rättvisa* anser att den av utredningen föreslagna definitionen av religion är något för snäv eftersom den inte bejakar religion som en del av ett större sammanhang och av ett samhälle. *Sensus studieförbund* anser att den definition av religion som utredningen föreslår är präglad av ett sekulärt, individualistiskt och introvert synsätt som inte bejakar religion som en del av ett samhälle. Sensus studieförbund anför vidare att religion kan förstås som enskilda människors identitetsbildning och samtidigt vara en del av samhällsutvecklingen tillsammans med andra samt att det finns behov av fortsatta gemensamma samtal mellan det offentliga och det civila samhället om hur religion ska förstås och spela roll i ett demokratiskt och mångfaldigt Sverige. Regeringen vill framhålla att avsikten med definitionen är att ange en miniminivå som ska vara uppfylld för att en gemenskap ska anses vara ett trossamfund i lagens mening, inte att genom bestämmelsen ge en uttömmande definition av begreppet religiös verksamhet. Flera trossamfund utför verksamhet som de ser som religiös, men som inte helt omfattas av den nuvarande definitionen, exempelvis driver ungdomsföreningar eller bedriver internationellt arbete och socialt arbete riktat till t.ex. nyanlända och behövande. Religiös kärnverksamhet

får dock i stor utsträckning anses handla om att ägna sig åt gudstjänst, bön eller meditation. Gudstjänst, bön och meditation har också en innebörd som är väl förankrad bland de flesta trossamfunden och hos allmänheten. Liksom utredningen anser regeringen därför att detta bör komma till uttryck i lagen. Även om ett trossamfund också kan utöva en mångfald av andra verksamheter så är detta vad som skiljer ett trossamfund från t.ex. andra ungdomsverksamheter eller sociala verksamheter i samhället.

Vanligtvis brukar det religiösa utövandet också innehålla särskilda ritualer som inte nödvändigtvis tar form i gudstjänst, bön eller meditation. Det kan handla om firande av högtider, sammankomster för andliga eller existentiella frågor eller andaktsövningar som t.ex. utgörs av samtal, reciterande av texter, sång eller dans. För många människor är just passageriterna det viktigaste inslaget i en religiös verksamhet. Vigsel, begravning och andra sammankomster för att uppmärksamma övergångar i livet är centrala inom all religiös verksamhet. Att det inom en religiös verksamhet utövas ritualer visar på att religionen har praktiserats i ett sammanhang av flera personer under en längre tid. Ritualer bör därför läggas till som en form av religiös verksamhet i definitionen av begreppet trossamfund.

Regeringen anser att utredningens formulering ”med trossamfund avses en gemenskap som utövar religiös verksamhet genom gudstjänst, bön, meditation eller ritualer” kan ge intrycket av att andra former av religiös verksamhet utesluts. Regeringen föreslår därför att formuleringen ska ersättas med ”i vilken gudstjänst, bön, meditation eller andra ritualer ingår” för att tydliggöra att gudstjänst, bön, meditation eller andra ritualer är det som krävs för att definieras som ett trossamfund i lagens mening, men att trossamfunden utöver detta, vilket också kommer till uttryck i bl.a. *Svenska Muslimer för Fred och Rättvisas* och *Sensus studieförbunds* remissvar, kan utöva religiös verksamhet på flera andra sätt.

Den nya definitionen av trossamfund ska införas i den nya lagen och definitioner av församling och betjänad ska införas i de båda lagarna

I den nuvarande lagen om stöd till trossamfund saknas definitioner av begreppen trossamfund, församling och betjänad. Dessa begrepp definieras däremot i förordningen om statsbidrag till trossamfund. Regeringen anser att begreppen i stället bör definieras i den nya lagen om statsbidrag till trossamfund och i lagen om trossamfund för att det ska bli tydligt vad som avses vid bedömningen av villkoren och vilka avgränsningar som ska göras vid tillämpningen. Motsvarande definition av trossamfund som införs i lagen om trossamfund bör därför införas i den nya lagen.

Begreppet församling bör i de båda lagarna definieras som en gemenskap inom ett trossamfund. Det ska alltså röra sig om en gemenskap som är en del av trossamfundet. För att omfattas av definitionen ska gemenskapen på lokal nivå utöva religiös verksamhet i vilken gudstjänst, bön, meditation eller andra ritualer ingår.

Betjänad bör i de båda lagarna avse en medlem i ett trossamfund eller en församling inom ett trossamfund, eller en regelbunden deltagare i verksamhet som organiseras av ett trossamfund eller av en församling inom ett trossamfund. Med en person som deltar regelbundet i

5.8 Nya villkor som tar sikte på stabilitet och egen livskraft

Regeringens förslag: Stöd ska få lämnas endast till ett registrerat trossamfund som har minst 1 000 betjänade som är bosatta i Sverige, har bedrivit verksamhet i Sverige under minst fem år och får sin religiösa verksamhet i huvudsak finansierad av betjänade som är bosatta i Sverige.

Stöd ska inte få lämnas till ett trossamfund som har skulder för svenska skatter eller avgifter hos Kronofogdemyndigheten eller som är i likvidation eller försatt i konkurs.

Trossamfundsutredningens förslag överensstämmer i huvudsak med regeringens förslag. Utredningen föreslår att villkoren införs i en ny lag om stöd till trossamfund.

Remissinstanserna: Majoriteten av de remissinstanser som yttrat sig över förslaget, bl.a. *Länsstyrelsen i Östergötlands län*, *Svenska missionsrådet*, *Svenska Alliansmissionen*, *Frälsningsarmén* och *Stockholms universitet*, är positiva till de formella villkoren, men flera remissinstanser påpekar samtidigt att om fler trossamfund blir stödberättigade kan det finnas skäl att höja anslaget så att varje samfund inte får mindre stöd än tidigare.

Sveriges kristna råd, *Ekumeniakyrkan* och *Evangeliska Frikyrkan* önskar större klarhet avseende kraven på egenfinansiering och hur ett trossamfunds religiösa verksamhet ska avgränsas. *Evangeliska Fosterlandsstiftelsen* anför att kravet på att ett trossamfund ska vara registrerat för att få bidrag är onödigt och leder till att stiftelsen blir exkluderat då de är en inomkyrklig rörelse i Svenska kyrkan och varken är eller kan bli ett registrerat trossamfund. *Svenska kyrkan* anser att det vore värdefullt om Evangeliska Fosterlandsstiftelsen genom ett undantag kan få fortsatt stöd.

Skälen för regeringens förslag

Villkoren behöver utformas med beaktande av syftet med stödet

Utöver att trossamfundet uppfyller demokrativillkoret krävs för närvarande att trossamfundet är stabilt och har egen livskraft för att det ska få stöd. Innebörden av att ett trossamfund är stabilt och har egen livskraft har utvecklats i förarbetena (prop. 1998/99:124 s. 63–66 och 70–71) och förtydligats i Myndigheten för stöd till trossamfunds tillämpningsföreskrifter.

Regeringen har tidigare redogjort för att ett viktigt motiv till att staten ger stöd till trossamfund är att stödet kan bidra till att ge människor möjlighet att utöva sin religion (se avsnitt 5.6). Att ställa krav på att trossamfundet har ett stort antal medlemmar och att dess verksamhet har bedrivits under lång tid kan få konsekvenser som står i strid med det

huvudsakliga motivet till stödet. Trossamfund inom en religion med få utövare i Sverige skulle få svårare att leva upp till sådana krav och därmed sämre möjligheter att finansiera sin verksamhet. Det är dock relevant att ställa vissa formella krav på ett trossamfunds organisering. För att stödet ska kunna skapa förutsättningar för trossamfunden att bedriva en aktiv och långsiktig religiös verksamhet är det av betydelse att de trossamfund som tar emot stöd är stabila och har egen livskraft.

Trossamfund ska vara registrerade trossamfund för att få stöd

Att trossamfund som ska beviljas stöd har en fast och tydlig organisatorisk struktur är av stor betydelse. Personer som söker sig till ett trossamfund och som deltar i dess verksamhet ska kunna veta hur trossamfundet är organiserat och vem som är ansvarig för dess verksamhet. Det är också viktigt för staten att trossamfundet har en formell ledning som kan representera och tala för dess medlemmar. Vidare är det betydelsefullt att trossamfundet har någon form av ledningsorgan i Sverige som kan hantera vissa av samfundets gemensamma angelägenheter.

Så lika villkor som möjligt bör gälla för de två formerna av statligt stöd (jfr prop. 1998/99:124 s. 63–64). I dag är det endast registrerade trossamfund som kan beviljas statlig avgiftshjälp, medan såväl trossamfund som bedriver sin verksamhet i associationsformen registrerat trossamfund som i andra organisationsformer kan vara bidragsberättigade.

En grundläggande förutsättning för registrering är att det är fråga om ett trossamfund i lagens mening. För registrering krävs också att samfundet har stadgar där det finns bestämmelser om dess ändamål och om hur det fattas beslut i dess angelägenheter samt en styrelse eller ett motsvarande organ. Det ställs också vissa krav på trossamfundets namn. Den prövning som görs vid begäran om registrering är formell och ska endast avse om angivna förutsättningar är uppfyllda.

Genom att ställa krav på att trossamfundet ska vara ett registrerat trossamfund för att vara stödberättigat säkerställs att trossamfundets organisatoriska struktur är fast och tydlig. *Evangeliska Fosterlandsstiftelsen* har anfört att ett sådant krav är onödigt och utesluter stiftelsen från stödet. *Svenska kyrkan* anser att *Evangeliska Fosterlandsstiftelsen* bör undantas från kravet för att kunna få fortsatt stöd.

Regeringen anser inte att ett krav på att trossamfundet ska vara registrerat är onödigt. Genom kravet på registrering säkerställs att stödet går till trossamfund som utövar religiös verksamhet och inte till andra typer av ideella föreningar. Organisationer som uppfyller de övriga förutsättningarna för att bli stödberättigade och som vill ansöka om stöd bör också utan någon större svårighet kunna välja att ansöka om att registreras som trossamfund. Regeringen anser mot denna bakgrund att stöd enbart ska gå till trossamfund som är registrerade enligt lagen om trossamfund.

Krav på verksamhetstid och antal betjänade

Att ett trossamfund har bedrivit sin verksamhet under en viss tid och att det har ett visst antal betjänade visar att trossamfundet är stabilt och har en egen livskraft och att stödet skapar förutsättningar för en långsiktig och aktiv religiös verksamhet. Det är först när trossamfundet bedrivit sin

Prop. 2021/22:272 verksamhet en viss tid och uppnått ett minimiantal av betjänade som det kan anses ha uppnått en sådan organisatorisk mognad som bör krävas för att få stöd.

Regeringen anser att det finns goda skäl att fortsatt kräva att ett stödberättigat trossamfund ska ha bedrivit verksamhet under minst fem år i Sverige. Det ger en försäkran om att trossamfundet är livskraftigt och en möjlighet för beslutande myndighet att få kännedom om dess verksamhet.

Ett trossamfund som betjänar ett stort antal personer, men som huvudsakligen har verksamhet på en plats i landet, bör också kunna ta emot stöd. Det finns därför inte skäl att ställa krav på att trossamfundets verksamhet ska finnas tillgänglig på flera platser i landet.

Ett skäl för att ställa krav på ett minimiantal betjänade är att staten inte bör fördela stöd för att upprätthålla verksamhet i små och krympande trossamfund (jfr prop. 1998/99:124 s. 62) men regeringen delar utredningens bedömning att det nuvarande kravet på 3 000 betjänade är alltför strängt. Kravet riskerar att bli en tröskel som stänger ute flera trossamfund och det är därmed inte förenligt med det huvudsakliga syftet med stödet. Krav på ett så stort antal betjänade är dessutom högt i jämförelse med de krav som ställs för andra stödformer. Som jämförelse kan nämnas att det för statsbidrag till barn- och ungdomsorganisationer och till etniska organisationer krävs 1 000 medlemmar och för handikapporganisationer 500 medlemmar. För att göra det möjligt för fler trossamfund att få tillgång till det statliga stödet anser regeringen att det är tillräckligt att antal betjänade bör vara 1 000 personer. Kravet är visserligen lägre än det riktmärke om 3 000 medlemmar som används för att få förrätta vigsel (jfr prop. 1992/93:211 s. 7). Regeringen anser emellertid att det är rimligt att ställa högre krav på trossamfund som ansöker om tillstånd att förrätta vigsel eftersom förrättandet är en form av myndighetsutövning och därmed förutsätter att trossamfundet har uppnått ett större mått av stabilitet.

Stödet är avsett för trossamfundets verksamhet i Sverige. Kravet på antal betjänade bör därför avse trossamfundets betjänade som är bosatta i Sverige. Detta innebär att de betjänade ska vara ska vara folkbokförda i Sverige. Det är trossamfundet själva som bestämmer vilka regler som ska gälla för medlemskap, men medlemmar och andra betjänade ska ha uttryckt ett samtycke. Regeringen föreslår inte att en åldersgräns ska införas avseende vem som kan anses som betjänad. Av 4 § lagen om trossamfund följer dock att barn som har fyllt 12 år inte kan inträda i eller utträda ur ett trossamfund utan eget samtycke.

Av de trossamfund som är bidragsberättigade i dag betjänar enligt utredningen nio av 43 samfund färre än 3 000 personer och tre betjänar färre än 1 000 personer. Att de ändå är bidragsberättigade beror på att de antingen är del av ett internationellt verksamt trossamfund av betydande omfattning eller del av ett samverkansorgan. Genom att kravet på antal betjänade sänks bör inte längre samverkansorgan kunna söka stöd. Regeringen delar vidare utredningens bedömning att det är att föredra att stöd beviljas och betalas ut till ett trossamfund direkt och inte via ett samverkansorgan.

Även om samverkansorgan inte längre ska vara stödberättigade kan olika församlingar inom samma trosinriktning fortsatt gå samman och bilda ett gemensamt trossamfund och låta enskilda församlingar

registreras som organisatoriska delar av samma trossamfund. Den föreslagna förändringen bör därmed inte nämnvärt påverka vilka samfund som kan ha rätt att ta emot statligt stöd. Regeringens förslag innebär inte heller att trossamfund blir förhindrade att ha eller skapa organisationer för att samarbeta runt organisatoriska, ekonomiska eller religiösa frågor.

Vidare anser regeringen att det inte finns skäl att ha undantag från kravet om antal betjänade för trossamfund som är del av ett internationellt verksamt trossamfund. Regeringen kan konstatera att i stort sett alla trossamfund i dag på något sätt har kopplingar till trossamfund utanför Sverige och att det är svårt att bedöma när ett trossamfund är en del av ett internationellt verksamt trossamfund av betydande omfattning. Att ställa samma krav på samtliga trossamfund förenklar för den beslutande myndigheten och innebär att trossamfunden behandlas likvärdigt.

Villkor om egenfinansiering

Dagens villkor om stabilitet för att ett trossamfund ska vara bidragsberättigat innebär bl.a. att ett trossamfunds verksamhet i huvudsak ska finansieras av dem som är medlemmar eller betjänas av samfundet och är bosatta i landet. Kravet kan ses som ett skydd för trossamfundets självständighet.

Ett trossamfund som tar emot stora bidrag eller gåvor av en organisation eller person kan hamna i beroendeställning till denna. Utredningen konstaterar emellertid att ett flertal av de bidragsberättigade trossamfunden har tagit emot ekonomiskt stöd från länder med bristande respekt för grundläggande demokratiska principer och med begränsad religionsfrihet. Det har t.ex. gällt stöd för att köpa eller bygga religiösa byggnader. Stöd från icke-demokratiska länder eller organisationer kan innebära en risk för att trossamfundets självständighet och demokratiska uppbyggnad påverkas. Om oberoendet inskränks kan det också innebära en begränsning av de betjänades möjligheter att fritt utöva sin religion. Om finansiering från icke-demokratiska stater eller andra externa aktörer direkt eller indirekt leder till att trossamfundet inte respekterar samhällets grundläggande värderingar bör trossamfundets agerande kunna angripas genom tillämpning av det demokrativillkor som föreslås (se kapitel 6).

Regeringen anser att det därutöver ska uppställas krav om att ett trossamfunds religiösa verksamhet ska finansieras i huvudsak av dem som betjänas av samfundet och är bosatta i Sverige. På så vis säkerställs att trossamfundet har egen stabilitet och livskraft och att de i större utsträckning kan agera självständigt utan att hamna i beroendeställning till utomstående aktörer.

Sveriges kristna råd, Equmeniakyrkan och Evangeliska Frikyrkan önskar större klarhet i hur ett trossamfunds religiösa verksamhet ska avgränsas. Regeringen vill framhålla att det inte är lämpligt eller ens möjligt att ge en uttömmande definition av vad som anses vara religiös verksamhet. I religiös verksamhet ingår gudstjänst, bön, meditation eller andra ritualer. Men religiös verksamhet kan utövas på många andra sätt. Kravet på egenfinansiering avser finansiering av alla former av religiös verksamhet som trossamfunden utövar. I regel kan kravet på egenfinansiering således förväntas avse huvuddelen av trossamfundens verksamhet.

Prop. 2021/22:272 Kravet på stabilitet och egen livskraft tillämpas i dag på så sätt att trossamfundet bör disponera, dvs. äga eller hyra, de lokaler det använder för sin verksamhet. Regeringen anser att det inte längre bör ställas krav på att trossamfundet eller församlingen ska disponera lokaler för sin verksamhet. Religiös verksamhet bör kunna bedrivas i hemmiljö eller på offentlig plats och likväl anses vara stabil och livskraftig.

Stöd ska inte få lämnas till ett trossamfund som har skulder

Det är av betydelse att stödet inte används till annat än vad som är syftet med stödet. För att ett trossamfund ska vara stabilt och ha egen livskraft är det också viktigt att trossamfundet har en stabil ekonomi. Regeringen föreslår därför, i likhet med utredningen, att stöd inte ska få lämnas till ett trossamfund som har skulder för svenska skatter eller avgifter hos Kronofogdemyndigheten eller som är i likvidation eller försatt i konkurs. Motsvarande krav ställs på de flesta ideella organisationer som tar emot stöd från staten. I propositionen En politik för det civila samhället angavs att ett sådant villkor bör finnas för alla bidrag (prop. 2009/10:55 s. 162 f.).

5.9 Handläggning av ärenden

5.9.1 Ärendena ska inte längre prövas av regeringen utan på myndighetsnivå

<p>Regeringens förslag: Den myndighet som regeringen bestämmer ska handlägga ärenden om stöd enligt den nya lagen och lagen om trossamfund.</p>
--

Trossamfundsutredningens förslag överensstämmer delvis med regeringens förslag. Utredningen föreslår att bestämmelserna införs i en ny lag om stöd till trossamfund. Enligt utredningens förslag ska beslut i enskilda fall om fördelning och återkrav av statsbidrag regleras i lagen. Utredningens förslag till lagtext har också en något annan språklig utformning.

Remissinstanserna: Majoriteten av de remissinstanser som yttrat sig i denna fråga, bl.a. *Stockholms universitet* och *Svenska missionsrådet*, tillstyrker att ärenden som rör stöd ska prövas av en myndighet. *Svenska Evangeliska Alliansen* anser att regeringen även fortsättningsvis ska hantera ärenden som rör stöd till trossamfundet.

Skälen för regeringens förslag: Enligt nuvarande ordning prövar regeringen frågorna om ett trossamfund är berättigat till statsbidrag och avgiftshjälp samt om ett trossamfund inte längre är berättigat till avgiftshjälp. Det har dock sedan länge varit en strävan att delegera fler förvaltningsärenden från regeringen till myndighet. Genom sådan delegering ges regeringen och Regeringskansliet bättre möjligheter att bedriva reformarbete samt övergripande planering och prioritering. Delegeringen till myndighet är således ett viktigt sätt att rationalisera regeringens verksamhet. Regeringsformens regler om formerna för regeringens arbete vilar vidare på förutsättningen att arbetet ska begränsas

till sådana angelägenheter som kräver ett ställningstagande från regeringen som politiskt organ eller någon i regeringskretsen. Detta gäller både ärenden som regeringen prövar som första instans och ärenden som regeringen prövar efter överklagande (prop. 1989/90:100 bil. 2 s. 48 f., prop. 1992/93:211 s. 9 f. och prop. 1997/98:101 s. 49 f.).

På samma sätt som ärenden om vigselrätt inte har ansetts kräva ett ställningstagande av regeringen, och därför har delegerats till myndighetsnivå (se prop. 1992/93:211 s. 9 f.), anser regeringen att inte heller ärenden som rör berättigande för trossamfund till stöd i form av statsbidrag och statlig avgiftshjälp är av sådan principiell betydelse eller särskild vikt att de kräver regeringens prövning. Regeringen har vidare, som framgår av detta kapitel och kapitel 6, föreslagit förändringar av de materiella reglerna som rör villkoren för stödet. Genom förslagen preciseras villkoren för stödet och prövningen kommer i enlighet med förslagen huvudsakligen innebära en tillämpning av rättsregler. Förslagen lagstiftning minskar således utrymmet för lämplighetsavvägningar och skönsmässiga bedömningar.

Ytterligare ett skäl för att flytta beslutsfattandet till myndighetsnivå är att myndighetsbeslut kan bli föremål för fullständig prövning i allmän förvaltningsdomstol. Regeringens beslut i förvaltningsärenden kan endast prövas i domstol i den begränsade omfattning som framgår av lagen (2006:304) om rättsprövning av vissa regeringsbeslut.

Vid en sammantagen bedömning anser regeringen, i likhet med utredningen, att ärenden som rör stöd bör delegeras från regeringen till myndighetsnivå. Den myndighet som regeringen bestämmer bör därför pröva frågor om stöd. Det saknas skäl att reglera att regeringen bestämmer vilken myndighet som ska handlägga ärenden om fördelning och återkrav av statsbidrag.

5.9.2 Beslut om att ett trossamfund är berättigat till statsbidrag och statlig avgiftshjälp

Regeringens förslag: Efter ansökan ska myndigheten besluta att ett trossamfund är berättigat till stöd, om villkoren för stöd är uppfyllda. Ansökan ska vara skriftlig. Trossamfundet ska på myndighetens begäran lämna de handlingar eller uppgifter till myndigheten som myndigheten begär för sin prövning av om trossamfundet är berättigat till stöd. Endast trossamfund som beslutats vara berättigade till statlig avgiftshjälp enligt de nya bestämmelserna i lagen om trossamfund ska ges sådant stöd.

Trossamfundsutredningens förslag överensstämmer delvis med regeringens. Utredningen föreslår att bestämmelserna införs i en ny lag om stöd till trossamfund. Enligt utredningens förslag ska ett trossamfund som har beslutats vara statsbidragsberättigat enligt den upphävda lagen och som inte är ett samverkansorgan, anses ha beviljats stödberättigande för statsbidrag enligt en ny lag om stöd till trossamfund. Enligt utredningens förslag ska ett trossamfund som har beviljats statlig avgiftshjälp enligt 16 § lagen om trossamfund i dess tidigare lydelse anses ha beviljats stödberättigande för statlig avgiftshjälp enligt en ny lag om stöd till

Prop. 2021/22:272 trossamfund. Utredningens förslag innehåller inte någon bestämmelse om att trossamfund ska lämna ytterligare handlingar eller uppgifter till myndigheten eller någon bestämmelse om beslut om stödberättigade.

Remissinstanserna: Ingen remissinstans har yttrat sig i denna del.

Skälen för regeringens förslag: Efter ansökan från ett trossamfund bör myndigheten fatta ett särskilt beslut om att trossamfundet ska vara berättigat till stöd, förutsatt att alla villkor som ställs upp för stöd är uppfyllda. För att myndigheten ska kunna göra en välgrundad prövning av om det finns förutsättningar för att trossamfundet ska vara berättigat till stöd bör trossamfundet skicka in en skriftlig ansökan till myndigheten. I ansökan bör trossamfundet ange de uppgifter som behövs för att myndigheten ska kunna bedöma om trossamfundet uppfyller villkoren för stödet. Av 20 § förvaltningslagen (2017:900) följer att om en ansökan är ofullständig ska myndigheten i första hand hjälpa trossamfundet till rätta inom ramen för sin allmänna serviceskyldighet. Om ansökan även därefter brister får myndigheten förelägga trossamfundet att avhjälpa bristen som finns kvar, om bristen medför att ansökan inte kan läggas till grund för en prövning i sak. Den skyldighet myndigheter har enligt 23 § första stycket förvaltningslagen att se till så att ett ärende blir utrett i den omfattning som dess beskaffenhet kräver innebär att det är myndigheten som har det yttersta ansvaret för att underlaget i ett ärende är sådant att det leder till ett materiellt riktigt beslut (prop. 2016/17:180 s. 308).

Trossamfundet kan även vid andra tillfällen än när ansökan görs behöva lämna uppgifter om att förutsättningarna för att trossamfundet ska vara berättigat till stöd fortfarande gäller. Detta kan bli aktuellt i samband med att trossamfundet fullgör sin anmälningsskyldighet (se avsnitt 5.9.3). Myndigheten kan också begära att trossamfundet lämnar in nya uppgifter om det kommit till myndighetens kännedom att det kan ifrågasättas om det finns förutsättningar för att trossamfundet ska få stöd och ett ärende om återkallelse av stödberättigande inleds. I kapitel 8 behandlar regeringen förutsättningarna för den personuppgiftsbehandling som kan komma att krävas både av myndigheten och av trossamfundet vid prövning av frågor om stöd och föreslår en ny lag om behandling av personuppgifter i vissa ärenden om stöd. Vidare föreslås i samma avsnitt en ny bestämmelse om sekretess för uppgifter om enskildas personliga förhållanden.

Regeringen konstaterar att den nya lagen och de nya bestämmelserna i lagen om trossamfund ställer upp nya och tydligare villkor för de trossamfund som vill bli berättigade till stöd. De trossamfund som vill få stöd bör därför granskas mot de nya villkoren. Endast de trossamfund som beslutats vara stödberättigade enligt den nya regleringen bör få stöd. En bestämmelse som klargör detta när det gäller den statliga avgiftshjälpen bör tas in i lagen om avgift till registrerat trossamfund. Regeringen anser att motsvarande bör gälla för statsbidraget, men bedömer att en sådan reglering kan antas på förordningsnivå.

5.9.3 Om ett trossamfund inte längre uppfyller villkoren för stöd ska det inte längre vara berättigat till stöd

Prop. 2021/22:272

Regeringens förslag: Ett trossamfund som har beslutats vara berättigat till stöd ska utan dröjsmål anmäla sådana ändrade förhållanden som kan ha betydelse för rätten till stöd. Om ett trossamfund som har beslutats vara berättigat till stöd inte längre uppfyller villkoren för stöd, ska myndigheten besluta att trossamfundet inte längre är berättigat till stöd. I vissa fall ska trossamfundet ges möjlighet att avhjälpa bristerna inom skälig tid innan myndigheten beslutar att trossamfundet inte längre är berättigat till stöd. 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. Möjligheten ska dock inte ges om trossamfundet tidigare har brustit i att uppfylla samma villkor eller inte har fullgjort sin anmälningsskyldighet.

Trossamfundsutredningens förslag överensstämmer i huvudsak med regeringens förslag. Utredningen föreslår att ett beslut om att ett trossamfund inte längre ska vara berättigat till stöd ska gälla omedelbart samt att detta ska framgå av författningstexten. I utredningens förslag till författningstext anges att trossamfundet ”får” ges tillfälle till avhjälpan, det ställs inget krav på skälig tid för avhjälpan och författningstexten innehåller inte några undantag. Utredningen föreslår att bestämmelserna införs i en ny lag om stöd till trossamfund.

Remissinstanserna: Majoriteten av de remissinstanser som yttrat sig i frågan om att myndigheten ska kunna besluta att ett trossamfund inte längre är berättigat till stöd, bl.a. *Jämställhetsmyndigheten*, *Länsstyrelsen i Östergötlands län*, *Länsstyrelsen i Skåne län* och *Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor (MUCF)*, tillstyrker förslaget. *Myndigheten för stöd till trossamfund (SST)* framför att om ett litet trossamfund hamnar under gränsen för kravet på minst 1 000 betjänade kommer trossamfundets verksamhet skadas hårt om bidraget hålls inne. Trossamfundet bör i sådana situationer ges tillfälle att åtgärda problemet och om det inte är möjligt bör en avtrappning av bidraget göras över tre år, på det sätt som rådande föreskrifter tillämpas inom dagens bidragsfördelning. Flera andra remissinstanser ansluter sig till Myndigheten för stöd till trossamfunds (SST) inställning. *Sveriges kristna råd* anser att de exempel som utredningen ger om rutiner för anmälan till myndigheten ger anledning till oro, bland annat på grund av den korta tid som föreslås. *Sveriges kristna råd* anför vidare att samfund bör ges goda möjligheter att åtgärda situationer som uppstår på lokal nivå. *Pingst – Fria församlingar i Samverkan* anser att trossamfundet bör åläggas en skyldighet att informera myndigheten och påbörja en intern undersökning, innan trossamfundet gör en anmälan. *Stockholms universitet* påminner om att principen om gynnande förvaltningsbesluts negativa rättskraft inte hindrar beslut om återkallelse. *Evangeliska Frikyrkan* och *Ibn Rushd Studieförbund* anser inte att reglerna om återkallelse bör gälla den statliga

Prop. 2021/22:272 avgiftshjälpen och menar att då motsvarande regler inte finns för avgiftshjälpen till Svenska kyrkan blir det ett likabehandlingsproblem.

Skälen för regeringens förslag

Trossamfund som har beslutats vara berättigade till stöd ska vara skyldiga att anmäla ändrade förhållanden

Det är av stor vikt att ett trossamfund som ansöker om stöd lämnar korrekta uppgifter. Av lika stor vikt är det att trossamfundet informerar om förändringar som kan medföra att det inte längre finns förutsättningar för att trossamfundet ska få stöd, särskilt med tanke på att några av villkoren kan vara svåra för myndigheten att kontrollera. Regeringen anser därför, liksom utredningen, att det bör införas krav på att ett stödberättigat trossamfund utan dröjsmål ska anmäla sådana ändrade förhållanden som kan medföra att det inte finns förutsättningar för att få stöd.

Sveriges kristna råd anser att det exempel som utredningen ger om rutiner för anmälan till myndigheten ger anledning till oro, bland annat på grund av förslaget om att anmälan ska ske utan dröjsmål, som regel inom några dagar. Sveriges kristna råd anser att trossamfundet bör ges goda möjligheter att själva utreda och åtgärda situationer som uppstår på lokal nivå. *Pingst – Fria församlingar i Samverkan* anser att trossamfundet bör åläggas en skyldighet att informera myndigheten och påbörja en intern undersökning, innan trossamfundet gör en anmälan.

Bestämmelser om anmälningsskyldighet av ändrade förhållanden finns i ett stort antal författningar och regeringen vill framhålla att en anmälan om ändrade förhållanden inte innebär att trossamfundet automatiskt förlorar sitt stöd, men att det ger myndigheten möjlighet att ta ställning till hur man ska gå vidare utifrån korrekt information om trossamfundet. Det finns därmed skäl att uppställa en anmälningsskyldighet vad gäller ändrade förhållanden.

Om ett trossamfund inte längre uppfyller villkoren för stöd ska myndigheten besluta att trossamfundet inte längre är berättigat till stöd

Enligt regeringen är det lika viktigt att förutsättningar för stöd finns vid ansökan om stöd, som vid fortsatt stöd. Om ett stödberättigat trossamfund t.ex. agerar i strid med det demokrativillkor som föreslås i kapitel 6 ska trossamfundet inte längre kunna få stöd. Liksom utredningen och flertalet remissinstanser anser regeringen därför att om villkoren för stöd inte längre är uppfyllda ska myndigheten kunna fatta beslut som innebär att rätten att uppbära stöd ska upphöra.

I lagrådsremissen föreslogs att om ett trossamfund som har beslutats vara berättigat till stöd inte längre uppfyller villkoren för stöd, ska myndigheten upphäva beslutet. *Lagrådet* ifrågasätter om ordet ”upphäva” är det korrekta i sammanhanget och anför att vad det är fråga om är ju att besluta att samfundet inte längre ska vara berättigat till stöd. Lagrådet framhåller att med ordet ”upphäva” kan man få intrycket att det nya beslutet ska gälla även för förfluten tid, vilket ju inte är meningen.

Förslaget i lagrådsremissen motiverades av behovet av att klargöra att det tidigare beslutet om berättigande till stöd behöver ändras. För att undvika missförstånd bör, i linje med vad Lagrådet anför, myndigheten

besluta att trossamfundet inte längre är berättigat till stöd, om trossamfundet inte uppfyller villkoren för stöd. Beslutet att trossamfundet inte längre är berättigat till stöd innebär en ändring av det tidigare beslutet om berättigade till stöd. I avsnitt 5.9.4 framgår när ett beslut om att ett trossamfund inte längre är berättigat till statlig avgiftshjälp får verkan.

Evangeliska Frikyrkan och *Ibn Rushd Studieförbund* anför att regler om återkallelse av stödberättigande inte bör gälla den statliga avgiftshjälp, eftersom motsvarande regler inte finns för avgiftshjälp till Svenska kyrkan. När avgiftshjälp till andra trossamfund än Svenska kyrkan infördes villkorades den av att staten fick föreskriva att vissa förutsättningar ska vara uppfyllda för att ett trossamfund ska få del av stödet, vilket inte är fallet beträffande avgiftshjälp som ges till Svenska kyrkan. Staten ställer på annat sätt krav på Svenska kyrkan, bl.a. ska Svenska kyrkan upprätthålla en demokratiskt uppbyggd rikstäckande verksamhet och ansvara för det allmänna intresset att vårda de kulturhistoriskt värdefulla församlingskyrkorna liksom värdefull kulturegendom i övrigt (se prop. 1995/96:80 s. 28). För att andra trossamfund än Svenska kyrkan ska vara berättigade till statlig avgiftshjälp måste de därmed uppfylla de villkor som ställs upp, bl.a. det förtydligade demokrativillkor som föreslås. Det finns enligt regeringens mening inte något skäl för staten att fortsätta ge ett trossamfund stöd i form av avgiftshjälp om villkoren för att trossamfundet ska få stöd inte är uppfyllda. Samma förutsättningar för att återkalla ett beslut om berättigande till stöd bör därför gälla för det statliga bidraget och den statliga avgiftshjälp.

Trossamfund ska i vissa fall ges möjlighet att avhjälpa brister

Om ett trossamfund tillfälligt inte uppfyller de formella villkoren för stödet är det inte rimligt att stödet återkallas direkt. Brister i form av att trossamfundet inte längre är ett registrerat trossamfund, inte längre har minst 1 000 betjänade, inte längre får sin religiösa verksamhet i huvudsak finansierad av betjänade bosatta i Sverige eller om trossamfundet har skulder i form av svenska skatter eller avgifter hos Kronofogdemyndigheten bör trossamfundet få tillfälle att avhjälpa. Möjligheten att avhjälpa ska alltid ges ett trossamfund som inte uppfyller de angivna villkoren, med undantag för sådana fall då trossamfundet tidigare har brustit i att uppfylla samma villkor eller inte har fullgjort sin anmälningsskyldighet.

Myndigheten för stöd till trossamfund (SST) framför att om ett litet trossamfund hamnar under gränsen för kravet på minst 1 000 betjänade kommer trossamfundets verksamhet skadas hårt om bidraget hålls inne. Myndigheten anser att trossamfunden i sådana situationer bör ges tillfälle att åtgärda bristen och om det inte är möjligt bör en avtrappning av bidraget göras över tre år. Regeringen delar inte myndighetens bedömning att det bör införas en regel om avtrappning av bidraget för trossamfund som inte uppfyller villkoren för stödet. Regeringen anser att avhjälpan ska ske inom skälig tid. Hur lång tid ett trossamfund ska få för att avhjälpa en brist avseende villkoren för stödet beror på vilken typ av brist det är frågan om. Att avhjälpan ska ske inom skälig tid innebär att det inte kan bli fråga om en alltför generös tillämpning av tidsfristen.

Regeringen anser att beslut om att ett trossamfund inte längre är stödberättigat bör kunna överklagas till allmän förvaltningsdomstol, vilket kommer att framgå av avsnitt 5.11. Ett beslut som får överklagas inom viss tid får enligt 35 § första stycket förvaltningslagen verkställas när överklagandetiden har gått ut, om beslutet inte har överklagats. Enligt tredje stycket i nämnda bestämmelse får en myndighet verkställa ett beslut omedelbart om ett väsentligt allmänt eller enskilt intresse kräver det. Myndigheten ska dock först noga överväga om det finns skäl att avvakta med att verkställa beslutet på grund av att beslutet medför mycket ingripande verkningar för någon enskild, att verkställigheten inte kan återgå om ett överklagande av beslutet leder till att det upphävs eller någon annan omständighet. Denna bestämmelse ger myndigheten möjlighet att verkställa ett beslut om att ett trossamfund inte längre är stödberättigat omedelbart, om ett väsentligt allmänt eller enskilt intresse kräver det. Enligt regeringens mening ger denna bestämmelse myndigheten tillräckliga förutsättningar att i de fall det behövs verkställa sådana beslut omedelbart och därför behöver någon särskild bestämmelse om verkställighet inte införas.

5.9.4 När ett beslut som rör berättigande till statlig avgiftshjälp får verkan

Regeringens förslag: Ett beslut om att ett trossamfund ska vara berättigat till statlig avgiftshjälp eller ett beslut om att ett trossamfund inte längre är berättigat till sådant stöd som fattas före den 1 november ska få verkan första gången för det följande beskattningsåret. Beslut som fattas mellan den 1 november och den 31 december ska få verkan första gången för det andra beskattningsåret efter det beskattningsår under vilket beslutet fattats. En bestämmelse om detta ska tas in i lagen om trossamfund och en hänvisning till bestämmelsen ska göras i lagen om avgift till registrerat trossamfund.

Trossamfundsutredningens förslag överensstämmer i huvudsak med regeringens men har en något annan språklig utformning. Utredningen föreslår att bestämmelsen införs i en ny lag om stöd till trossamfund. I utredningens förslag framgår inte av författningstexten när ett beslut om statlig avgiftshjälp som fattas efter den 1 november ska börja gälla.

Remissinstanserna: Ingen remissinstans har yttrat sig i denna fråga.

Skälen för regeringens förslag: Ett trossamfund som är berättigat till statlig avgiftshjälp ska enligt 5 § lagen om avgift till registrerat trossamfund senast den 3 december varje år till Skatteverket lämna de uppgifter som behövs för att ta ut avgifterna. Uppgifterna ska enligt samma bestämmelse gälla för visst beskattningsår och får för andra trossamfund än Svenska kyrkan endast avse personer som den 1 november året före det beskattningsår för vilket avgiften ska tas in, har eller anses ha samtyckt till att betala avgift till trossamfundet enligt 6 § i samma lag. Efter den 3 december skapar Skatteverket skattetabellerna.

Regeringen anser att det, mot bakgrund av förfarandet vid statlig avgiftshjälp, är lämpligt att ett beslut om att ett trossamfund ska vara berättigat till stöd i form av statlig avgiftshjälp bör fattas före den 1 november för att det ska få verkan första gången för följande beskattningsår. Om beslutet fattas mellan den 1 november och den 31 december så bör det få verkan första gången för det beskattningsår som infaller ett år senare. Detsamma bör gälla för beslut om att ett trossamfund inte längre är berättigat till avgiftshjälp. En bestämmelse om detta bör införas i lagen om trossamfund och det bör tas in en hänvisning till denna bestämmelse i lagen om avgift till registrerat trossamfund.

5.10 Rätt att meddela föreskrifter

Regeringens förslag: En bestämmelse i den nya lagen ska upplysa om att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer kan meddela ytterligare föreskrifter om statsbidrag till trossamfund. Vidare ska en bestämmelse i lagen om trossamfund upplysa om att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer kan meddela ytterligare föreskrifter om ansökan om att bli berättigad till statlig avgiftshjälp.

Trossamfundsutredningens förslag överensstämmer delvis med regeringens men har en något annan språklig utformning. Utredningen föreslår att en bestämmelse om rätt att meddela föreskrifter införs i en ny lag om stöd till trossamfund.

Remissinstanserna: Ingen remissinstans har yttrat sig särskilt i frågan.

Skälen för regeringens förslag: Föreskrifter om statligt stöd till trossamfund tillhör regeringens s.k. restkompetens enligt 8 kap. 7 § första stycket 2 regeringsformen. Riksdagen föreslås dock fortsatt reglera de grundläggande principerna för statens stöd till trossamfund i lag (jfr 8 kap. 8 § regeringsformen). Regeringen anser att kompetensen att meddela ytterligare föreskrifter om statsbidrag ska finnas kvar hos regeringen så att bl.a. föreskrifter om stödformer, hindrad utbetalning och återbetalning kan regleras i förordning. Därför krävs en bestämmelse i den nya lagen som upplyser om att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer kan meddela ytterligare föreskrifter om statsbidrag. En sådan upplysningsbestämmelse föreslås tas in i lagen. Regeringen anser vidare att kompetensen att meddela ytterligare föreskrifter om ansökan om att bli berättigad till statlig avgiftshjälp ska finnas kvar hos regeringen. En upplysningsbestämmelse om detta bör därför tas in i lagen om trossamfund.

Regeringen har också enligt 8 kap. 7 § första stycket 1 regeringsformen rätt att meddela verkställighetsföreskrifter både för den nya lagen om statsbidrag till trossamfund och för lagen om trossamfund. Någon upplysningsbestämmelse om detta behövs dock inte.

Regeringens förslag: Beslut om stöd ska få överklagas till allmän förvaltningsdomstol.
Prövningstillstånd ska krävas vid överklagande till kammarrätten.

Trossamfundsutredningens förslag överensstämmer delvis med regeringens. Utredningen föreslår att bestämmelsen införs i en ny lag om stöd till trossamfund.

Remissinstanserna: Majoriteten av remissinstanserna, bl.a. *Riksdagens ombudsmän (JO)*, *Justitiekanslern*, och *Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor (MUCF)* tillstyrker förslaget.

Skälen för regeringens förslag: Beslut att avslå ett trossamfunds ansökan om stöd enligt den nuvarande lagen har av Högsta förvaltningsdomstolen ansetts innefatta en prövning av en civil rättighet enligt Europakonventionen (HFD 2011 ref. 10). Precis som enligt den nuvarande lagen föreslås rätten till statligt stöd till trossamfund regleras i lag efter fastställda kriterier. Det är alltså inte fråga om en diskretionär prövning. Som regleringen föreslås vara uppbyggd måste huvudregeln anses vara att alla samfund har rätt till stöd. Undantag gäller dock för de trossamfund som inte uppfyller villkoren för stöd. Ett trossamfund bör därför kunna få dessa beslut prövade i en högre instans, i den utsträckning som följer av förvaltningslagen.

Mot denna bakgrund föreslår regeringen att det i den nya lagen och i lagen om trossamfund tas in bestämmelser om att beslut överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Prövningstillstånd bör krävas vid överklagande till kammarrätten.

6 Demokrativillkor för stöd till civilsamhället och trossamfund

6.1 Vad är demokrativillkor?

I propositionen En politik för det civila samhället presenteras ett antal strukturella villkor som regeringen menar bör utgöra grundläggande förutsättningar för statliga organisationsbidrag till organisationer inom det civila samhället och andra statliga bidrag av motsvarande karaktär (prop. 2009/10:55 s. 148–162). Bland de villkor som anges där finns s.k. demokrativillkor. Demokrativillkor är ett vitt begrepp och det finns flera former av demokrativillkor. Det som är gemensamt för dem är att de uppställer krav om att respektera grundläggande demokratiska värderingar. I propositionen beskrivs tre former av demokrativillkor som fokuserar på olika delar av en organisation: dess syfte, dess uppbyggnad och dess verksamhet. Där presenteras också tre villkorskrivningar som fångar de olika villkoren. En organisation som tar emot statligt stöd, exempelvis i form av statsbidrag, ska enligt dessa villkor

- ha ett syfte som är förenligt med de värderingar som präglar ett demokratiskt samhälle,
- vara demokratiskt uppbyggd,
- i sin verksamhet respektera demokratins idéer, inklusive principerna om jämställdhet och förbud mot diskriminering.

Nedan följer en närmare beskrivning av de olika demokrativillkoren.

6.1.1 Demokrativillkor som avser syfte

Vanligtvis uppställs villkor om att en sökande organisation ska ha ett syfte som överensstämmer med syftet för stödet, men ibland finns också särskilda villkor om att organisationens syfte ska vara förenligt med grundläggande demokratiska värderingar. I förordningen (2016:1364) om statsbidrag till verksamheter för asylsökande m.fl. ställs exempelvis kravet att organisationen ska ha ”ett huvudsakligt syfte som är förenligt med de värderingar som präglar ett demokratiskt samhälle”. Ett annat exempel finns i förordningen (2015:218) om statsbidrag till folkbildningen, där det framgår att syftet med statens stöd till folkbildningen bl.a. är att ”stödja verksamhet som bidrar till att stärka och utveckla demokratin”.

De flesta förordningar och lagar som reglerar stöd till civilsamhället innehåller inte villkor om att en organisations syfte ska vara förenligt med grundläggande demokratiska värderingar eller stärka demokratin. Ett sådant villkor finns bara med om det har bedömts vara av särskild betydelse för syftet med stödet. Denna form av demokrativillkor säkerställer inte att en organisations faktiska verksamhet är förenlig med samhällets grundläggande värderingar. En organisation kan exempelvis bidra till att stärka och utveckla demokratin om den syftar till att stimulera ett samhällsengagemang, men samtidigt strida mot samhällets grundläggande värderingar i andra avseenden, om verksamheten t.ex. diskriminerar personer på grund av kön eller etnicitet.

6.1.2 Demokrativillkor som avser uppbyggnad

Demokrativillkor som avser en demokratisk uppbyggnad av en organisation har varit vanligt förekommande sedan 1970-talet. Villkoret formuleras ofta så att bidrag kan lämnas till en organisation ”som är demokratiskt uppbyggd”. Innebörden av ett sådant villkor är att organisationen har stadgar som är så fullständiga att åtminstone namnet på föreningen, ändamålet och verksamheten framgår. Dessutom bör stadgarna reglera hur beslut fattas, hur föreningen företräds, hur ansvar kan utkrävas, hur stadgarna kan ändras och vad som krävs för att upplösa föreningen. För att en förening ska anses vara demokratiskt uppbyggd brukar det också krävas att den leds av en styrelse som väljs av medlemmarna och som sköter föreningens angelägenheter för deras räkning (jfr SOU 2007:66 s. 129).

Att en bidragsmottagande organisation ska vara demokratiskt uppbyggd är ett villkor som ofta är motiverat att ställa i de föreskrifter som reglerar bidrag och stöd till det civila samhället. Regeringen har slagit fast att det

Prop. 2021/22:272 är lämpligt att ett villkor om demokratisk uppbyggnad införs när nya förordningar eller andra styrdokument för organisationsbidrag beslutas (prop. 2009/10:55 s. 156). Denna form av demokrativillkor säkerställer dock inte att en organisation agerar i enlighet med samhällets grundläggande värderingar. En organisation kan fatta sina beslut i demokratisk ordning, men samtidigt ha ett icke-demokratiskt syfte eller bedriva en verksamhet som strider mot grundläggande demokratiska värderingar. Det finns också sammanslutningar i det civila samhället som i sin organisationsform inte är demokratiskt uppbyggda, men som i sin verksamhet respekterar demokratins idéer. Det gäller t.ex. flera stiftelser och trossamfund.

6.1.3 Demokrativillkor som avser verksamhet

Den tredje formen av demokrativillkor tar sikte på en organisations verksamhet. Denna form av demokrativillkor finns i många av de föreskrifter som reglerar stöd till civilsamhället. Olika former av demokrativillkor avseende verksamheten beskrivs närmare under nästa avsnitt. Detta är den enda formen av demokrativillkor som kan användas för att säkerställa att bidrag inte lämnas till organisationer vars verksamhet utövas i strid med samhällets grundläggande värderingar.

Det är också denna form av demokrativillkor som har fått mest kritik, både gällande otydlighet kring vad villkoret omfattar och gällande svårigheter i tillämpningen. Enligt Demokrativillkorsutredningen upplever myndigheterna inte några större problem med att tillämpa demokrativillkor avseende syfte och uppbyggnad (SOU 2019:35 s. 273). Mot denna bakgrund har Demokrativillkorsutredningen endast fokuserat på och lämnat förslag på ett nytt demokrativillkor för organisationers verksamhet. Även i Trossamfundsutredningens betänkande och i promemorian Demokrativillkor för stöd ur Allmänna arvsfonden lämnas förslag på demokrativillkor som avser trossamfunds respektive organisationers verksamhet. Det är också denna form av demokrativillkor som regeringen kommer att lämna förslag på i denna proposition.

6.2 Nuvarande demokrativillkor

I detta avsnitt redovisas översiktligt de demokrativillkor för stöd ur Allmänna arvsfonden, för statliga bidrag som riktar sig till civilsamhället och för stöd till trossamfund som avser en organisations eller ett trossamfunds verksamhet.

6.2.1 Demokrativillkor för stöd ur Allmänna arvsfonden

För stöd ur Allmänna arvsfonden finns inte något författningsreglerat demokrativillkor. Arvsfondsdelegationen tillämpar dock demokrativillkor i sin praxis, både avseende organisationers uppbyggnad och verksamhet. För att en organisation ska få stöd ur fonden krävs enligt

verksamhetsvillkoret att organisationens föreskrifter, som t.ex. stadgar eller stiftelseurkunder, inte strider mot demokratins idéer. Det krävs även att organisationen bedriver sin verksamhet, samt avser att driva projektet, på demokratisk grund. Med det menas att värderingarna lika rättigheter och möjligheter, delaktighet och inflytande samt inkludering ska vara styrande.

6.2.2 Demokrativillkor i förordningar om statsbidrag

En majoritet av de förordningar som reglerar statsbidrag till det civila samhället innehåller demokrativillkor avseende verksamheten. Den vanligast förekommande formuleringen är att statsbidrag får lämnas till en mottagare som ”i sin verksamhet respekterar demokratins idéer, inklusive jämställdhet och förbud mot diskriminering”.

6.2.3 Demokrativillkor för stöd till trossamfund

Statens stöd till trossamfund kan beviljas som statlig avgiftshjälp och som statsbidrag. En närmare redogörelse för statens stöd till trossamfund ges i avsnitt 5.1. För att kunna beviljas statsbidrag eller statlig avgiftshjälp krävs i dag, enligt det som brukar benämnas demokratikriteriet, att trossamfundet bidrar till att upprätthålla och stärka de grundläggande värderingar som samhället vilar på (3 § 1 lagen [1999:932] om stöd till trossamfund och 16 § tredje stycket 1 lagen [1998:1593] om trossamfund). I förarbetena anförs att även om samhällets gemensamma värdegrund förändras ganska långsamt sker en del förskjutningar från en tid till en annan, varför lagstiftningen behöver vara relativt generell utformad (prop. 1998/99:124 s. 66). Detta vägs upp med förarbeten som ger exempel på vilka krav som ska ställas på trossamfundet. Enligt förarbetena ska ett trossamfund för att komma i fråga för statligt stöd bedriva en verksamhet som direkt eller indirekt upprätthåller och stärker de grundläggande värdena i det svenska samhället. I detta ligger att samfundet utövar sin verksamhet med respekt för alla människors lika värde samt bidrar till en normbildning i samhället som överensstämmer med demokratins idéer (samma. prop. s. 64).

6.3 Problem med nuvarande demokrativillkor

Nedan följer en översiktlig genomgång av den kritik som har riktats mot de demokrativillkor avseende verksamheten som i dag tillämpas i den statliga stödgivningen.

6.3.1 Omotiverade skillnader i demokrativillkoren

Hur demokrativillkoren avseende verksamheten är formulerade varierar, trots att de får anses ha i stort sett samma innebörd. De organisationer i civilsamhället som söker stöd ur Allmänna arvsfonden får inte ha föreskrifter som strider mot demokratins idéer och ska bedriva sin

Prop. 2021/22:272 verksamhet, samt avse att driva projektet, på demokratisk grund. I de statsbidragsförordningar som reglerar stöd till det civila samhället finns ofta villkor om att statsbidrag får lämnas till en mottagare som ”i sin verksamhet respekterar demokratins idéer, inklusive jämställdhet och förbud mot diskriminering”. Ibland används uttrycket ”inte strider mot” i stället för respekterar. Formuleringarna om jämställdhet och förbud mot diskriminering varierar också. Skrivningar som förekommer är ”principerna om jämställdhet”, ”principerna om jämställdhet mellan könen”, ”strävan efter att åstadkomma jämställdhet mellan män och kvinnor”, ”respekt för alla människors lika värde och rättigheter” samt ”jämställdhet, jämlikhet och förbud mot diskriminering”. För trossamfund gäller kravet att trossamfundet ska bidra till att upprätthålla och stärka de grundläggande värderingar som samhället vilar på. Det saknas motiv för dessa skillnader i formuleringarna. Även om ordalydelsena skiljer sig åt framgår det inte av bestämmelsernas förarbeten vad dessa skillnader betyder för villkorens tillämpning (jfr SOU 2007:66 s. 130–131, prop. 2009/10:55 s. 157–158 och prop. 1998/99:124 s. 63 f.).

6.3.2 Nuvarande demokrativillkor är svåra att tillämpa

En svårighet vid tillämpningen av nuvarande demokrativillkor vad gäller verksamhet är att begreppet demokratins idéer inte är tydligt definierat i något förarbete. Av propositionen En politik för det civila samhället framgår att kravet på att en organisation ska respektera demokratins idéer omfattar principerna om det demokratiska styrelseskicket, respekt för de mänskliga rättigheterna, icke-diskriminering och jämställdhet samt motverkande av rasism. Det har dock inte förtydligats hur dessa principer ska tolkas eller tillämpas vid bidragsgivningen (jfr prop. 2009/10:55 s. 155–156).

Myndigheter och bidragsgivande organ (nedan omfattas dessa av begreppet myndighet) som fördelar statsbidrag har flera gånger påpekat för regeringen att det är svårt att tolka vad begreppet ”demokratins idéer” innebär i praktiken. Vid Demokrativillkorsutredningens samråd med de bidragsgivande myndigheterna har det framkommit att det finns en osäkerhet beträffande vilket underlag som ska begäras in från sökanden och vilka efterforskningar myndigheten bör och kan göra för att säkerställa att organisationen i sin verksamhet respekterar demokratins idéer. Otydligheten gör att det finns skillnader i tillämpningen av villkoret mellan olika myndigheter. Myndigheterna bedömer att det inte finns tillräcklig vägledning för tolkningen av villkoret och hur långtgående deras granskning och kontroll av organisationerna ska vara, bl.a. eftersom rättspraxis på området är begränsad.

Beträffande det demokrativillkor som tillämpas av Arvsfondsdelegationen har detta villkor, till skillnad från villkor för stödgivningen som regleras i lagen (2021:401) om Allmänna arvsfonden, inte stöd i lag eller annan författning. Den omständigheten att villkor som framgår av lag och villkor som inte framgår av lag ges samma tyngd i beslutfattandet kan innebära en otydlighet för de organisationer som avser att söka stöd och göra det svårare att tolka hur olika villkor tillämpas och vägs mot varandra (jfr SOU 2018:70 s. 123). Detta gäller särskilt

beträffande det demokrativillkor som avser en organisations verksamhet, eftersom detta villkor innefattar bedömningar där myndigheten har ett stort tolkningsutrymme. Det finns inte någon domstolspraxis som rör det demokrativillkor som används i Allmänna arvsfondens stödgivning.

Även det demokrativillkor (demokratikriterium) som uppställs för trossamfund har kritiserats för att vara för vagt och otydligt formulerat. I Trossamfundsutredningen lyfts att förarbetena anses oklara och motstridiga, vilket leder till svårigheter i tillämpningen (SOU 2018:18 s. 323–325). Det är bl.a. otydligt hur demokrativillkoret förhåller sig till skyddet för religionsfriheten. Högsta förvaltningsdomstolen har slagit fast att respekten för religionsfriheten innebär att en bedömning av huruvida ett trossamfund lever upp till demokratikriteriet inte ska innefatta en närmare prövning och värdering av samfundets religiösa lära. Samtidigt menar Högsta förvaltningsdomstolen att en bedömning inte kan göras helt med bortseende från de uppfattningar som samfundet ger uttryck och verkar för på grundval av sin religiösa lära. En bedömning får enligt domstolen främst inriktas mot huruvida det granskade trossamfundet utövar sin verksamhet med respekt för de bestämmelser som är av grundläggande betydelse för det demokratiska styrelseskicket och som i vissa centrala hänseenden ger uttryck för värderingar som är kännetecknande för den demokratiska ideologin. Ett samfund som utövar sin verksamhet på ett sätt som är oförenligt med värderingar av detta slag kan inte göra anspråk på att få statsbidrag (se HFD 2013 ref. 72 och HFD 2017 ref. 4).

Högsta förvaltningsdomstolens avgöranden visar på svårigheterna att tillämpa det nuvarande demokratikriteriet för stöd till trossamfunden i praktiken. Varken av den nuvarande lagstiftningen eller av rättspraxis framgår tydligt vilka ageranden som kan ligga till grund för nekat stöd till trossamfund.

6.4 Demokrativillkor som avser organisationers verksamhet bör ställas upp för statens stöd till det civila samhället

Regeringens bedömning: Ett villkor som innebär att en organisations verksamhet inte får utövas i strid med samhällets grundläggande värderingar bör ställas upp för stöd ur Allmänna arvsfonden, för statliga bidrag till det civila samhället och för statligt stöd till trossamfund.

Promemorians bedömning överensstämmer med regeringens vad avser stöd ur Allmänna arvsfonden. Promemorians bedömning har dock formulerats på så sätt att ett demokrativillkor för Allmänna arvsfonden bör utformas med utgångspunkt i det förslag som Demokrativillkorsutredningen har lämnat i sitt betänkande Demokrativillkor för stöd till civilsamhället (SOU 2019:35). Detta förslag innebär att en organisations verksamhet inte får utövas i strid med samhällets grundläggande värderingar.

Remissinstanserna: En majoritet av remissinstanserna instämmer i promemorians bedömning eller har inga synpunkter.

Prop. 2021/22:272 *Arvsfondsdelegationen, Diskrimineringsombudsmannen (DO), Jämställdhetsmyndigheten och Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor (MUCF)* är positiva till ett demokrativillkor för Allmänna arvsfonden som utgår från grundläggande värderingar i samhället. *Sveriges Hembygdsförbund* hänvisar dock till de synpunkter som förts fram i förbundets yttrande avseende Demokrativillkorsutredningen, som redogörs för nedan.

Demokrativillkorsutredningens bedömning överensstämmer med regeringens vad avser bidrag till det civila samhället.

Remissinstanserna: En majoritet av remissinstanserna instämmer i Demokrativillkorsutredningens bedömning eller har inga synpunkter. Bl.a. *Diskrimineringsombudsmannen (DO), Delegationen mot segregation, Arvsfondsdelegationen, Forum – idéburna organisationer med social inriktning, Rädda Barnen och Sveriges kristna råd* delar bedömningen att det är viktigt att förhindra stöd till verksamhet som är i strid med samhällets grundläggande värderingar och att demokrativillkor kan vara ett viktigt verktyg i det arbetet. *Arbetsgivarförbundet KFO, Sverigeesternas Riksförbund,* och DO delar utredningens bedömning att ett demokrativillkor för den statliga bidragsgivningen bör utformas med utgångspunkt i de värden som uttrycks i regeringsformens program- och målsättningsstadgande. *Sveriges Hembygdsförbund* delar bedömningen att demokrativillkor behövs, men framhåller att synen på hur samhällets grundläggande värderingar och övergripande politiska mål ska uttolkas kan ändras över tid och beroende på politisk majoritet. *Giva Sverige* är positiv till att säkerställa att statliga medel används för verksamheter som respekterar demokratiska värderingar, men menar att det finns alternativa sätt att främja transparens och utföra granskning. Flera remissinstanser för liknande resonemang, t.ex. *Landsrådet för Sveriges Ungdomsorganisationer (LSU), Sverok och Islamic Relief.* De menar att betänkandet ger uttryck för en misstro gentemot civilsamhället. *Rörelsefolkhögskolornas intresseorganisation (RIO)* anser att problemens ringa omfattning inte korresponderar med de kraftfulla åtgärder som föreslås. *Studieförbunden i samverkan* och *Folkuniversitetet* är på principiell grund kritiska mot införandet av ytterligare demokrativillkor för bidrag till civilsamhället eftersom det innebär en ökad statlig styrning av folkbildningen och civilsamhället och en ökad administrationsbörda.

Trossamfundsutredningens bedömning överensstämmer med regeringens bedömning vad avser stöd till trossamfund. Trossamfundsutredningen uttrycker dock att ett demokratikriterium bör utformas på så sätt att det exkluderar trossamfund som agerar i strid med särskilt skyddsvärda grundläggande värderingar.

Remissinstanserna: En majoritet av remissinstanserna är positiva till bedömningen eller har inga invändningar mot den. Bl.a. *Justitiekanslern, Svenska Alliansmissionen, Delegationen mot segregation, Riksdagens ombudsmän (JO), Jämställdhetsmyndigheten, Länsstyrelsen i Östergötlands län, Lunds universitet och Länsstyrelsen i Skåne län* uttalar sig positivt om Trossamfundsutredningens bedömning.

Varför bör staten ställa upp demokrativillkor avseende verksamhet i stödgivningen till det civila samhället?

Att staten inte ska finansiera verksamhet som utövas i strid med samhällets grundläggande värderingar är självklart. Det går emot de värden som ligger till grund för vårt statsskick och som det allmänna enligt regeringsformen ska verka för. Om offentligt finansierade organisationer bedriver en verksamhet i strid med grundläggande demokratiska principer skadas förtroendet mellan stat och civilsamhälle och legitimiteten för de statliga stödsystemen. Det har vid ett fåtal tillfällen funnits misstankar om att skattemedel kan ha gått till organisationer vars verksamhet inte är förenlig med samhällets grundläggande värderingar och några organisationer har ålagts att betala tillbaka de medel de fått. Detta har skapat diskussioner där legitimiteten för statliga stöd har ifrågasatts.

Riksdagen har tillkännagett för regeringen att verksamheter eller åtgärder som riskerar att stödja radikaliserings-, våldsbejakande extremism eller terrorism inte ska få statliga eller kommunala medel samt att regeringen bör utarbeta en strategi för att säkerställa att det inte sker (bet. 2016/17:KU23 punkt 5, rskr. 2016/17:294). Riksdagen har vidare tillkännagett för regeringen att det är lika viktigt att dra en tydlig gräns mot föreningar och organisationer som accepterar eller i vissa fall rentav legitimerar hedersrelaterat förtryck och hederstraditioner som att stödja organisationer som motverkar hedersrelaterade brott (bet. 2017/18 KrU3 reservation 2 under punkt 2, rskr. 2017/18:242).

Det är alltså en viktig och prioriterad fråga för såväl riksdagen som regeringen att myndigheter och organisationer som fördelar stöd har adekvata verktyg för att förhindra att statliga medel går till verksamheter som inte är förenliga med grundläggande demokratiska värderingar i samhället. Demokrativillkor är ett sådant verktyg som kan användas för att neka stöd till organisationer vars verksamhet inte är förenlig med de grundläggande värderingar som kommer till uttryck i regeringsformen.

Det är inte alltid nödvändigt att uppställa syftes- och uppbyggnadsvillkor för statligt stöd. Sådana villkor säkerställer inte heller att den verksamhet som bedrivs inte står i strid med samhällets grundläggande värderingar. Tillämpningen av befintliga syftes- och uppbyggnadsvillkor framstår vidare som huvudsakligen oproblematiske. Beträffande Allmänna arvsfonden gjordes i betänkandet En arvsfond i takt med tiden – En översyn av regelverket kring Allmänna arvsfonden (SOU 2018:70 s. 157) bedömningen att ett krav på en demokratisk uppbyggnad inte skulle uppställas för beviljande av stöd. Som skäl för den bedömningen angavs att ett sådant krav antingen skulle utesluta stiftelser från stöd eller riskera att bli tandlöst, samt att ett s.k. delaktighetskriterium på ett mer ändamålsenligt sätt skulle tillgodose den demokratiaspekt som ligger till grund för ett krav på demokratisk uppbyggnad. Ett delaktighetskriterium, att hänsyn ska tas till om målgruppen deltar i planeringen eller genomförandet, infördes sedermera i 2 kap. 3 § tredje stycket lagen (2021:401) om Allmänna arvsfonden. Regeringen ser inte behov av att ändra nuvarande ordning gällande demokrativillkor som avser organisationers syfte eller demokratisk uppbyggnad för statligt stöd ur

Prop. 2021/22:272 Allmänna arvsfonden och föreslår därför inte några sådana förändringar. Inte heller föreslår regeringen att ett villkor om demokratisk uppbyggnad införs för stöd till trossamfund. Enligt det nuvarande regelverket för trossamfund ställs inga krav på att ett stödberättigat trossamfund ska vara demokratiskt uppbyggt. Det har inte framkommit tillräckliga skäl för att ändra den ordningen.

Beträffande demokrativillkor gällande verksamheten anser regeringen att det finns ett behov av ett sådant villkor för stöd ur Allmänna arvsfonden, statliga bidrag till civilsamhället och stöd till trossamfund.

Att det finns ett sådant behov instämmer flera av Demokrativillkorsutredningens remissinstanser i. Det gäller bl.a. *Forum – idéburna organisationer med social inriktning, Göteborgs Stad, Hela Människan, Riksförbundet för homosexuellas, bisexuellas, transpersoners och queeras rättigheter (RFSL), Rädda Barnen* och *Specialpedagogiska skolmyndigheten*. Trossamfundsutredningens remissinstanser är genomgående positivt inställda till att ett demokrativillkor även framöver uppställs för stöd till trossamfund. *Jämställdhetsmyndigheten* instämmer i Trossamfundsutredningens bedömning och för fram att det inte ska vara möjligt för ett trossamfund att ställa sig utanför de grundläggande demokratiska värderingarna i samhället och samtidigt få stöd av staten med att finansiera sin verksamhet. *MUCF* anser att det är nödvändigt att det finns ett demokratikriterium i stödlagstiftningen.

Ett fåtal remissinstanser som har yttrat sig över Demokrativillkorsutredningen är dock skeptiska till behovet av ytterligare demokrativillkor, exempelvis *Studieförbunden i samverkan*. En del remissinstanser t.ex. *Landsrådet för Sveriges Ungdomsorganisationer (LSU)* och *Sverok* ser Demokrativillkorsutredningens bedömning som ett uttryck för misstro gentemot det civila samhället och menar att det finns en välfungerande intern granskning i det civila samhället. *Rörelsefolkhögskolornas intresseorganisation (RIO)* menar att åtgärden är för kraftfull i relation till de ringa problem som finns. Några remissinstanser, däribland *LSU* och *Idéburna skolors riksförbund (ISR)*, anser att demokrativillkor även bör ställas när statliga medel delas ut till andra mottagare än det civila samhället.

Regeringen vill understryka att bedömningen att det finns ett behov av demokrativillkor för att säkerställa att staten inte finansierar verksamhet som strider mot samhällets grundläggande värderingar inte ska ses som ett uttryck för misstro mot civilsamhällets organisationer. Det är inte heller så att det finns en uppfattning att sådana verksamheter är vanligt förekommande hos dem. Däremot kan enstaka fall av eller enbart misstankar om statlig finansiering av sådan verksamhet orsaka en stor skada för förtroendet för bidrags- och stödsystemens legitimitet. Regeringen bedömer att demokrativillkor avseende verksamhet är ett bra verktyg för att säkerställa att förtroendet för dessa systems legitimitet består. Det behov som har beskrivits ovan motiverar därmed uppställandet av demokrativillkor i den statliga stödgivningen som riktar sig till civilsamhället, inklusive stöd till trossamfunden. Regeringen bedömer att demokrativillkor avseende verksamheten bör gälla för så stora delar av det civila samhället som möjligt, om det inte finns goda skäl för undantag. En majoritet av de statsbidragsförordningar som riktar sig till civilsamhället innehåller redan i dag demokrativillkor som rör verksamheten.

LSU och ISR efterfrågar att det införs demokrativillkor för statliga stöd även på andra områden. Denna fråga är dock inte något som rymms inom ramarna för detta lagstiftningsärende.

Samhällets grundläggande värderingar

En vägledande princip i utformningen av det nya demokrativillkoret är att det ska fänga sådana värderingar som är av grundläggande betydelse för det demokratiska samhället och styrelseskicket. Det gör att tolkningen och tillämpningen av demokrativillkor blir stabil över tid och inte påverkas av tillfälliga värderingsförändringar i samhällsdebatten.

Det svenska samhällets grundläggande värderingar kommer till uttryck i regeringsformen. I den framgår grunderna för det svenska statskicket: att Sverige ska vara en demokratisk rättsstat, att all offentlig makt i Sverige utgår från folket och att den svenska folkstyrelsen, som bygger på fri åsiktsbildning och allmän och lika rösträtt, förverkligas genom ett representativt och parlamentariskt statskick samt genom kommunal självstyrelse. Andra grundläggande värderingar som det svenska samhället vilar på kommer i regeringsformen till uttryck i bl.a. program- och målsättningsstadganden och genom de grundläggande fri- och rättigheter som regeringsformen tillförsäkrar var och en gentemot det allmänna (1 kap. 2 § och i 2 kap. regeringsformen).

I program- och målsättningsstadgandena anges bl.a. att den offentliga makten ska utövas med respekt för alla människors lika värde och för den enskilda människans frihet och värdighet. Det allmänna ska verka för att demokratins idéer blir vägledande inom samhällets alla områden samt värna den enskildes privat- och familjeliv. Det allmänna ska verka för att alla människor ska kunna uppnå delaktighet och jämlikhet i samhället och för att barns rätt tas till vara. Det allmänna ska motverka diskriminering av människor på grund av kön, hudfärg, nationellt eller etniskt ursprung, språklig eller religiös tillhörighet, funktionshinder, sexuell läggning, ålder eller andra omständigheter som gäller den enskilde som person.

De grundläggande fri- och rättigheterna anges i 2 kap. regeringsformen som inleds med opinionsfriheterna där de s.k. positiva opinionsfriheterna ingår. Dessa tillförsäkrar var och en gentemot det allmänna yttrandefrihet, informationsfrihet, mötesfrihet, demonstrationsfrihet, föreningsfrihet och religionsfrihet. Bestämmelsen kompletteras av de s.k. negativa opinionsfriheterna. Dessa innebär ett skydd mot tvång att ge till känna sin åskådning i politiskt, religiöst, kulturellt eller annat sådant hänseende och skydd mot tvång att delta i sammankomst för opinionsbildning, demonstration eller annan meningsyttring eller att tillhöra vissa typer av sammanslutningar. I de kroppsliga fri- och rättigheterna ingår förbud mot dödsstraff och kroppsstraff, skydd mot andra påtvingade kroppsliga ingrepp, husrannsakan, undersökning av brev, hemlig avlyssning m.m., förbud mot förvisning av svenska medborgare m.m. samt skydd mot frihetsberövanden och svenska medborgares rätt att förflytta sig inom och att lämna riket.

För att tillämpningen av ett nytt demokrativillkor ska knyta an till grundläggande värderingar är det lämpligt att de krav som ställs genom det nya villkoret går att härleda till de värderingar som kommer till uttryck i regeringsformen. Vissa sådana värderingar, exempelvis delar av fri- och

Prop. 2021/22:272 rättighetsskyddet som typiskt sett inte kan komma att kränkas av andra enskilda, är dock mindre aktuella för ett demokrativillkor. Det gäller exempelvis förbudet mot retroaktiv skatte- och strafflagstiftning, förbudet mot tillfälliga domstolar och rätten till en rättvis rättegång inom skälig tid (2 kap. 10–11 §§ regeringsformen). Regeringen anser att de grundläggande värderingar i samhället som är särskilt relevanta när det gäller de villkor som bör uppställas för statligt stöd är alla människors lika värde, inklusive jämställdhet, den enskilda människans frihet och värdighet, demokratins idéer, skydd mot diskriminering, den enskildes privatliv och familjeliv samt barnets rättigheter (jfr 1 kap. 2 § regeringsformen). Ageranden som kränker någon av dessa grundläggande värden innebär i princip uteslutande begränsningar av andra personers möjligheter att åtnjuta sina fri- och rättigheter. I Trossamfundsutredningen benämns dessa som särskilt skyddsvärda grundläggande värderingar.

Sveriges Hembygdsförbund lyfter i sitt yttrande över Demokrativillkorsutredningens betänkande att synen på hur samhällets grundläggande värderingar och övergripande politiska mål ska uttolkas kan ändras över tid och beroende på politisk majoritet. Även *Sveriges kristna råd* lyfter i sitt yttrande över Trossamfundsutredningens betänkande fram risken att de föreslagna formuleringarna speglar åsikter i ett visst historiskt samhälleligt skeende och att värderingar förändras. Det stämmer att ett demokrativillkor som utformats på det föreslagna sättet kan behöva ändras om generella värderingsförskjutningar i samhället skulle leda till ändringar av de bestämmelser i regeringsformen som nu är i fråga. Regeringens bedömning är dock att de grundläggande värderingar som kan härledas till regeringsformen och som de föreslagna villkoren utgår ifrån har sådan stadga att dessa kan utgöra grund för statens stödgivning.

6.5 Det är viktigt med tydliga och enhetliga demokrativillkor

Regeringens bedömning: Ett tydligare och enhetligare demokrativillkor bör utformas utifrån exkluderingsgrunder.
--

Promemorian innehåller inte en sådan bedömning. Promemorians bedömning har formulerats på så sätt att ett demokrativillkor för Allmänna arvsfonden bör utformas med utgångspunkt i det förslag som Demokrativillkorsutredningen har lämnat i betänkandet Demokrativillkor för stöd till civilsamhället (SOU 2019:35). I promemorian lyfts dock behovet av tydlighet och enhetlighet fram.

Remissinstanserna: Flera remissinstanser, såväl myndigheter som civilsamhällesorganisationer, har instämt i det positiva med ett enhetligare demokrativillkor. Det gäller exempelvis *Arvsfondsdelegationen*, *Delegationen mot segregation*, *Forum – idéburna organisationer med social inriktning*, *Famna – Riksorganisationen för idéburen välfärd*, *Myndighet för stöd till trossamfund (SST)*, *Fremia* och *Giva Sverige*.

Demokrativillkorsutredningens bedömning överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna instämmer i bedömningen och ser behov av ett tydligare och enhetligare demokrativillkor. Det gäller bl.a. *Institutet för språk och folkminnen (Isof)*, *Arbetarnas Bildningsförbund (ABF)*, *Svenska Jägareförbundet* och *Fryshuset*. *Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB)* anser att bidragsgivarens tillämpning behöver bli mer enhetlig, transparent och rättssäker. *Riksförbundet för homosexuellas, bisexuellas, transpersoners, queeras och intersexpersoners rättigheter (RFSL)* och *Ideell kulturallians* anser att det är önskvärt med ett enhetligt demokrativillkor för att skapa likvärdiga villkor och förutsebarhet för bidragssökande organisationer. *Växjö kommun* vill särskilt markera vikten av tydliga demokrativillkor för att upprätthålla allmänhetens förtroende för bidragsgivningen och för tilliten mellan det offentliga och det civila samhällets organisationer. *Bygdegårdarnas Riksförbund* delar uppfattningen att ett demokrativillkor måste vara tydligt och att både den som ansöker om bidrag och den som beslutar på förhand ska veta vilka krav som ställs. *Rörelsefolkhighögskolornas intresseorganisation (RIO)* ser dock risker med en centraliserad ordning och kontroll av civilsamhällets organisationer som minskar pluralismen och samtalet om vad demokrati är och hur demokrati utvecklas.

Remissinstanserna, bl.a. *Forum – idéburna organisationer med social inriktning*, *Hela Människan*, *Specialpedagogiska skolmyndigheten* är till övervägande del positiva till att utforma demokrativillkoret med exkluderingsgrunder. *Länsstyrelsen i Jönköpings län* framhåller exempelvis att utformningen av förslaget till demokrativillkor med exkluderingsgrunder ger en klarare bild över de agerande som står i strid med ett demokratiskt samhälle än vad den tidigare utformningen av grunder så som att främja eller respektera demokratins idéer gör. Flera remissinstanser, bland andra *Länsstyrelsen i Stockholms län*, *Sveriges Kvinnolobby*, *Winnet Sverige* och *Arbetarnas Bildningsförbund (ABF)* vill dock se ett positivt utformat villkor eller att det läggs till främjandevillkor.

Trossamfundsutredningens bedömning överensstämmer delvis med regeringens. Trossamfundsutredningen har inte bedömt att ett demokrativillkor för stöd till trossamfund bör vara enhetligt med demokrativillkor som uppställs för annat stöd till civilsamhället.

Remissinstanserna: Majoriteten av remissinstanserna, bl.a. *Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB)*, *Delegationen mot segregation*, *Länsstyrelsen i Skåne län*, *Jämställdhetsmyndigheten* och *Lunds universitet* är positiva till ett förtydligt demokrativillkor. *Justitiekanslern* välkomnar en omarbeting av demokrativillkoret med anledning av de problem som finns med det nuvarande. Vissa remissinstanser, bland andra *Statens kulturråd*, *Folkbildningsrådet* och *Svenska Muslimer för Fred och Rättvisa*, anser att demokratikriteriet ska utformas positivt. Andra remissinstanser, bland andra *Riksdagens ombudsmän (JO)*, *Länsstyrelsen i Östergötlands län* och *Uppsala universitet* håller med om Trossamfundsutredningens bedömning att villkoret bör utformas exkluderande. Trots att frågan om enhetlighet inte berörts lyfter flera remissinstanser, bland andra *Länsstyrelsen i Västernorrlands län*, *MSB* och *Folkbildningsrådet* behovet av enhetliga demokrativillkor och att Demokrativillkorutredningens förslag därför bör inväntas.

Ett enhetligt demokrativillkor leder till ökad förutsebarhet och rättssäkerhet

Avsaknaden av likalydande demokrativillkor gör det svårt för stödgivande myndigheter att utveckla en gemensam tolkning av demokrativillkorets innebörd. Bristen på enhetlighet försvårar också för de ansökande organisationerna eftersom de måste förhålla sig till olika demokrativillkor för olika typer av stöd. Enhetlighet underlättar erfarenhetsutbyte och samverkan mellan myndigheter som handlägger ärenden om stöd till civilsamhället och gör det möjligt att utveckla en praxis för hanteringen av demokrativillkor som kan gälla gemensamt för olika stöd och myndigheter. Sammantaget kan ett likalydande demokrativillkor bidra till förutsebarhet och rättssäkerhet i stödgivningen.

Vikten av ett enhetligt demokrativillkor för stödet till det civila samhället har påtalats av flera remissinstanser och i flera remissomgångar. Bland de som yttrade sig över Arvsfondsutredningens förslag på demokrativillkor i betänkandet En Arvsfond i takt med tiden – En översyn av regelverket kring Allmänna arvsfonden (SOU 2018:70), lyfte bl.a. *Arvsfondsdelegationen*, *Folkbildningsrådet*, *Förvaltningsrätten i Stockholm*, *Riksdagens ombudsmän (JO)*, *Kammarkollegiet* och *Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor (MUCF)* fram fördelar med ett enhetligt demokrativillkor. Därför ansåg flera remissinstanser att regeringen borde invänta det förslag på demokrativillkor som Demokrativillkorsutredningen skulle lämna. Det är mot denna bakgrund som det i promemorian föreslogs ett demokrativillkor för stöd ur Allmänna arvsfonden som utformas med utgångspunkt i det förslag som Demokrativillkorsutredningen har lämnat. Flera av de remissinstanser som yttrat sig över promemorian, instämmer i det positiva med ett enhetligare demokrativillkor. Det gäller exempelvis *Arvsfondsdelegationen*, *Delegationen mot segregation*, *Forum – idéburna organisationer med social inriktning*, *Famna – Riksorganisationen för idéburen välfärd*, *Fremia* och *Giva Sverige*.

Även bland de remissinstanser som yttrat sig över Demokrativillkorsutredningens betänkande är majoriteten positiva till ett enhetligt demokrativillkor, bl.a. *Riksdagens ombudsmän (JO)*, *Riksantikvarieämbetet*, *Statskontoret*, *Statens kulturråd* och *Skolverket*, även om det även finns remissinstanser som lyfter fram risker med ett enhetligt demokrativillkor. Exempelvis *Rörelsefolkhögskolornas intresseorganisation (RIO)* ser risker med en centraliserad ordning och kontroll av civilsamhällets organisationer. RIO menar att det kan leda till minskad pluralism i samtalet om vad demokrati är och hur demokrati utvecklas. Regeringen delar inte bedömningen att ett enhetligt demokrativillkor som säkerställer att verksamheter inte strider mot grundläggande värderingar riskerar leda till minskad pluralism eller hindra samtal om vad demokrati är och hur den utvecklas. Villkoret syftar till att säkerställa att medel inte ges till verksamheter som inte respekterar grundläggande värderingar, inte till att förhindra samtal om demokrati eller utveckling av demokratin.

I Trossamfundsutredningen berördes inte behovet av enhetlighet med demokrativillkor för övriga statliga stöd. Flera remissinstanser som yttrat sig över Trossamfundsutredningens betänkande, bl.a. *Länsstyrelsen i Västernorrlands län*, *Myndigheten för Samhällsskydd och beredskap (MSB)* och *Pingst – Fria församlingar i Samverkan*, lyfter dock behovet av enhetliga demokrativillkor och för fram uppfattningen att Demokrativillkorsutredningens betänkande borde inväntas för att undvika att ett demokrativillkor för trossamfund behandlas separat.

Regeringen bedömer att de fördelar med ett enhetligt formulerat demokrativillkor som beskrivits ovan överväger eventuella nackdelar. Vissa mindre skillnader i formuleringen av demokrativillkoret kan dock behöva finnas mellan de villkor som gäller för stöd ur Allmänna arvsfonden och det som gäller för statsbidrag som riktar sig till civilsamhället respektive för stöd till trossamfunden.

För ökad tydlighet bör de ageranden som leder till vägrat stöd anges

Nuvarande demokrativillkors generella utformning innebär, tillsammans med avsaknaden av vägledning i förarbetena, att det är svårt för myndigheter och organisationer att bedöma vilka ageranden som kan medföra ett avslag på en ansökan. För att tillämpa demokrativillkoret behöver den myndighet som fördelar stödet konkretisera vad det innebär att exempelvis bedriva en verksamhet som strider mot respektive inte respekterar demokratis idéer eller en verksamhet som bidrar till att upprätthålla och stärka de grundläggande värderingar som samhället vilar på. Bristen på tydlighet ger myndigheter ett omotiverat stort tolkningsutrymme vid tillämpningen, vilket kan leda till en godtycklighet vid beslutsfattandet och att rättssäkerheten påverkas negativt. Det finns därför ett behov av att utforma ett nytt, tydligt villkor som ger bättre förutsättningar för ett förutsebart och rättssäkert beslutsfattande. En majoritet av remissinstanserna har ställt sig positiva till denna bedömning.

Till skillnad från hur befintliga demokrativillkor är formulerade bör ett nytt villkor formuleras på så sätt att det anger de ageranden som leder till ett vägrat stöd. Ett demokrativillkor som består av exkluderingsgrunder kan minska bedömningsutrymmet i beslutsfattandet och risken för godtycklighet. Att konkreta ageranden anges i ett demokrativillkor ger också vägledning för myndigheterna beträffande vilka aspekter av en verksamhet som behöver granskas och kontrolleras och ger dem bättre förutsättningar att bedöma lika fall lika. Det skapar även trygghet för de organisationer som söker stöd eftersom de lättare kan förutse vad som förväntas av dem och vilka ageranden som kan leda till ett avslag.

Demokrativillkorsutredningens remissinstanser är till övervägande del positiva till en sådan utformning. Även ett flertal av Trossamfundsutredningens remissinstanser är positiva till förslaget med ett exkluderande demokrativillkor, bl.a. *Riksdagens ombudsmän (JO)* och *Justitiekanslern*. Flera av Trossamfundsutredningens remissinstanser, bl.a. *Myndigheten för stöd till trossamfund (SST)*, *Statens kulturråd*, *Folkbildningsrådet* och *Svenska Muslimer för Fred och Rättvisa* anser dock att ett demokrativillkor för trossamfund bör utformas positivt i stället för att ange exkluderande ageranden. Folkbildningsrådet uppger att med ett positivt formulerat demokrativillkor utifrån förväntningar som staten

Prop. 2021/22:272 har på trossamfunden läggs tonvikten på trossamfundens interna kontroll och kvalitetssäkringsprocesser snarare än på extern tillsyn och kontroll.

Flera remissinstanser som har yttrat sig över Demokrativillkorsutredningens betänkande ser behov av främjandevillkor i förslaget. *Länsstyrelsen i Jönköpings län* och *Länsstyrelsen i Skåne län* föreslår att en bestämmelse om jämställdhet läggs till i demokrativillkoret för att peka på skillnaden mellan jämställdhet och icke-diskriminering samt främja strävan att uppfylla det jämställdhetspolitiska målet. Även *Sveriges Kvinnolobby* och *Winnet Sverige* efterlyser ett jämställdhetsfrämjande villkor. *Länsstyrelsen i Stockholms län* vill se ett tillägg för att främja inkludering av åsidosatta grupper. *Arbetarnas Bildningsförbund (ABF)* föreslår att demokrativillkoret kompletteras med ett krav på att alla organisationer som mottar statligt stöd ska bedriva ett aktivt internt arbete mot diskriminering och för alla människors lika värde och *DHR – Delaktighet Handlingskraft och Rörelsefrihet* efterlyser ett villkor som syftar till främjande av arbete för mångfald och alla människors lika värde.

Genom ett förtydligt demokrativillkor som exkluderar organisationer som agerar på det sätt som anges i villkoret bör det kunna förhindras att organisationer som i sin verksamhet inte respekterar samhällets grundläggande värderingar finansieras med statliga eller statligt kontrollerade medel. Samtidigt kan ett sådant villkor skydda organisationer mot godtyckligt beslutsfattande. Till detta kommer att staten, genom exkluderingsgrunder, tydligare kan markera sitt avståndstagande mot vissa ageranden. Ett exkluderande demokrativillkor innebär därför inte en sänkt ambitionsnivå avseende vilka ageranden som ska utesluta en organisation från statligt stöd. Ett tydligt demokrativillkor som anger under vilka förutsättningar stöd ska vägras kan vidare underlätta den praktiska tillämpningen och identifiera organisationer och trossamfund som inte bör få stöd. Regeringen anser därför att fördelarna med ett demokrativillkor som är utformat med exkluderingsgrunder överväger de fördelar som finns med ett positivt utformat villkor.

Regeringen instämmer i att det kan vara motiverat att uppställa som krav att organisationer som tar emot statliga medel ska främja vissa ändamål, exempelvis jämställdhet eller inkludering av åsidosatta grupper. Regeringen anser dock, i likhet med Demokrativillkorsutredningen, att det är svårt att sätta tydliga gränser för när en organisation främjar eller inte främjar sådana värden, vilket generellt sett gör det svårare att tillämpa ett sådant villkor rättssäkert. Det kan vidare finnas organisationer vars syften är sådana att det inte framstår som motiverat att för statligt stöd ställa sådana krav. Det har även riktats kritik mot befintliga demokrativillkor i detta avseende. Regeringen bedömer mot denna bakgrund att det är av vikt att det nya förslaget till demokrativillkor endast innehåller konkreta exkluderingskriterier. Det finns dock inte något som hindrar att kompletterande villkor, exempelvis avseende jämställdhet, uppställs för stöd där detta är särskilt motiverat. I utformningen av sådana villkor kan anpassningar göras till ändamålet med bidraget eller stödet och på så vis kan en tillräcklig konkretion uppnås.

Regeringens bedömning: Att en organisations verksamhet inte får utövas i strid med samhällets grundläggande värderingar för att organisationen ska få tilldelas stöd eller bidrag kan inte ses som en inskränkning av föreningsfriheten. Vid utformningen av demokrativillkor för beviljande av stöd eller bidrag bör dock konsekvenserna för föreningslivet beaktas.

Promemorian innehåller inte någon sådan bedömning.

Demokrativillkorsutredningens bedömning överensstämmer huvudsakligen med regeringens. Demokrativillkorsutredningens bedömning berör dock inte konsekvenserna för föreningslivet.

Remissinstanserna: Flera remissinstanser som har yttrat sig särskilt över bedömningen, bl.a. *Civilsamhällets organisationer i samverkan (Civos)*, *Forum – idéburna organisationer med social inriktning*, och *Specialpedagogiska skolmyndigheten*, instämmer i bedömningen. *Uppsala universitet* anser dock att Demokrativillkorsutredningens förslag till demokrativillkor i dess helhet är av så ingripande art att det är att anse som en begränsning av föreningsfriheten.

Trossamfundsutredningen innehåller inte någon sådan bedömning.

Skälen för regeringens bedömning

Offentliga bidrag är en viktig inkomstkälla för en stor del av föreningslivet i Sverige. Ett avslag på en ansökan om bidrag kan få konsekvenser för en organisations förutsättningar att verka. En fråga är därför om det kan anses inskränka föreningsfriheten att ställa upp ett demokrativillkor med innebörden att en organisations verksamhet inte får utövas i strid mot grundläggande värderingar i samhället för att bevilja stöd. Nedan beskrivs översiktligt skyddet för föreningsfriheten såsom det är utformat i regeringsformen och Europakonventionen.

Föreningsfrihet enligt regeringsformen

Föreningsfriheten regleras i 2 kap. 1 § första stycket 5 regeringsformen. Bestämmelsen anger att var och en mot det allmänna är tillförsäkrad frihet att sammansluta sig med andra för allmänna eller enskilda syften. Föreningsfriheten innefattar rätten att bilda och verka gemensamt inom ramen för en sammanslutning. Skyddet omfattar också andra privaträttsliga sammanslutningar än föreningar i gängse mening. För bestämmelsens tillämplighet krävs t.ex. inte att sammanslutningen är en juridisk person (prop. 1975/76:209 s. 144).

Inskränkningar av föreningsfriheten kan endast ske med stöd av lag. Föreningsfriheten har ett relativt starkt skydd i regeringsformen och får endast begränsas när det gäller sammanslutningar med verksamhet som är av militär eller liknande natur eller innebär förföljelse av folkgrupp på grund av etniskt ursprung, hudfärg eller annat liknande förhållande (2 kap. 20 och 24 §§ regeringsformen). En proposition med ett förslag på en ändring i regeringsformen, som kan möjliggöra begränsningar av

Prop. 2021/22:272 föreningsfriheten i förhållande till sammanslutningar som ägnar sig åt eller understödjer terrorism har dock överlämnats till riksdagen (Föreningsfrihet och terroristorganisationer [prop. 2021/22:42]). Lagändringen föreslås träda i kraft den 1 januari 2023.

Av 2 kap. 2 § regeringsformen framgår att ingen får tvingas av det allmänna att tillhöra en politisk sammanslutning, ett trossamfund eller en annan sammanslutning för åskådning i politiskt, religiöst, kulturellt eller annat sådant hänseende. Bestämmelsen reglerar bl.a. skyddet för den negativa föreningsfriheten och innebär ett absolut skydd.

Föreningsfrihet i Europakonventionen

I Europakonventionen skyddas föreningsfriheten av artikel 11 som har följande lydelse:

1. Var och en har rätt till frihet att delta i fredliga sammankomster samt till föreningsfrihet, inbegripet rätten att bilda och ansluta sig till fackföreningar för att skydda sina intressen.
2. Utövandet av dessa rättigheter får inte underkastas andra inskränkningar än sådana som är föreskrivna i lag och som i ett demokratiskt samhälle är nödvändiga med hänsyn till statens säkerhet eller den allmänna säkerheten, till förebyggande av oordning eller brott, till skydd för hälsa eller moral eller till skydd för andra personers fri- och rättigheter.

I första hand innefattar artikel 11.1 en förpliktelse för staten att inte ingripa och förhindra verksamhet som bedrivs inom föreningar och andra sammanslutningar. Staten har emellertid också en förpliktelse till positivt handlande eller med andra ord en skyldighet att se till att enskilda personer inte hindras av andra att utöva sina rättigheter (Danelius, *Mänskliga rättigheter i europeisk praxis*, 5 uppl. 2015 s. 515 f.). Artikeln omfattar också den negativa föreningsfriheten, dvs. rätten att inte behöva vara ansluten till en förening.

Flera av Europadomstolens avgöranden avseende artikel 11 avser myndigheters vägran att på olika sätt erkänna föreningar som anses ha syften som strider mot nationella intressen. Domstolens ståndpunkt är att föreningar ska tillåtas verka så länge de inte förespråkar våldsmetoder eller annan illegal verksamhet. Staters vägran att registrera en förening som en juridisk person, där sådan registrering är en förutsättning för att praktiskt kunna göra bruk av föreningsfriheten, har därför ofta ansetts innebära brott mot artikeln (t.ex. avgörandet *Sidiropoulos m.fl. mot Grekland*, dom den 10 juli 1998).

I detta sammanhang bör även nämnas Europeiska unionens stadga om grundläggande rättigheter, EU:s rättighetsstadga, som enligt artikel 12.1 garanterar föreningsfriheten. Sverige har därutöver anslutit sig till FN:s internationella konvention om medborgerliga och politiska rättigheter från 1966 och är därmed skyldig att skydda föreningsfriheten och inte inskränka den utöver vad den konventionen medger. Skyddet för föreningsfriheten enligt FN-konventionen är i princip detsamma som skyddet för föreningsfriheten enligt Europakonventionen. Även FN:s konvention om barnets rättigheter, barnkonventionen, lyfter barnets rätt

till föreningsfrihet och att denna rättighet inte får underkastas andra inskränkningar än sådana som är föreskrivna i lag och som är nödvändiga i ett demokratiskt samhälle (artikel 15). Barnkonventionen gäller sedan den 1 januari 2020 som svensk lag enligt lagen (2018:1197) om Förenta nationernas konvention om barnets rättigheter.

Skyddet mot diskriminering enligt artikel 14 i Europakonventionen i relation till föreningsfriheten

Föreningsfriheten enligt artikel 11 i Europakonventionen innebär inte att en stat måste tillhandahålla förmåner för att friheten ska kunna utövas. Däremot är kravet på icke-diskriminering i artikel 14 i Europakonventionen av betydelse för statens agerande. Artikeln har följande lydelse:

Ätnjutandet av de fri- och rättigheter som anges i denna konvention skall säkerställas utan någon åtskillnad såsom på grund av kön, ras, hudfärg, språk, religion, politisk eller annan åskådning, nationellt eller socialt ursprung, tillhörighet till nationell minoritet, förmögenhet, börd eller ställning i övrigt.

Förbudet mot diskriminering gäller endast med avseende på de fri- och rättigheter som tas upp i konventionen och dess tilläggsprotokoll. Diskriminering kan dock föreligga med avseende på en rättighet även om själva rättigheten inte har kränkts. Det räcker med att diskrimineringen sker inom tillämpningsområdet för någon av de konventionsskyddade rättigheterna (Danelius, 2015 s. 549). De diskrimineringsgrunder som räknas upp i artikeln är inte uttömmande utan utgör exempel på otillåtna diskrimineringsgrunder. All olika behandling är dock inte diskriminering. Frågan prövas efter vissa kriterier som vuxit fram i praxis. Först måste det fastställas om de sakförhållanden klagomålet rör faller inom området för en konventionsskyddad rättighet. Vidare om det föreligger olika behandling av personer som befinner sig i en likartad situation. Om så är fallet sker en prövning av om det finns en objektiv och godtagbar grund för skillnaden i behandling. Om en sådan grund finns måste bedömas med hänsyn till en åtgärds syften och verkningar med beaktande av de principer som normalt tillämpas i demokratiska samhällen. En olikhet i behandlingen måste inte endast ha ett legitimt ändamål utan även vara proportionerlig i förhållande till det mål man vill uppnå (se t.ex. Van der Musselle mot Belgien, dom den 23 november 1983, och det s.k. belgiska språkmålet, Case ”relating to certain aspects of the laws on the use of languages in education in Belgium” mot Belgien, dom den 23 juli 1968).

Diskriminering med avseende på föreningsfriheten har ansetts föreligga när föreningsmedlemmar särbehandlats på grund av sitt medlemskap i t.ex. en fackförening (Danilenkov m.fl. mot Ryssland, dom den 30 juli 2009). En regel om att endast partier som fått minst 7 procent av rösterna i närmast föregående val hade rätt att få statliga partibidrag var inte diskriminerande mot ett parti som inte hade nått upp till en sådan andel av rösterna (Özgürlük Ve Dayanışma Partisi [ÖDP] mot Turkiet, dom den 10 maj 2012). När det gäller statliga förmåner till religiösa samfund har Europadomstolen funnit att om en stat tillhandahåller erkända religiösa samfund vissa förmåner, såsom lindrigare beskattning, måste alla religiösa

Prop. 2021/22:272 samfund som så önskar ha samma möjlighet att ansöka om erkännande för de aktuella förmånerna och staten måste tillämpa relevanta kriterier på ett icke-diskriminerande sätt. Detta hänger samman med det skydd som religionsfriheten åtnjuter enligt Europakonventionen, se avsnitt 5.4.2. Det finns ingen statlig skyldighet att ge alla civilsamhällesorganisationer samma möjlighet att ansöka om att få ta del av ett visst stöd, men relevanta villkor och kriterier för samtliga statliga stöd måste tillämpas på ett icke-diskriminerande sätt.

Ett demokrativillkor om en organisations verksamhet kan inte anses begränsa föreningsfriheten

Att som civilsamhällesorganisation få ta del av statliga bidrag är inte en grundlagsskyddad rättighet. Någon sådan rätt följer inte heller av de internationella konventioner som Sverige har anslutit sig till.

Som Demokrativillkorsutredningen har konstaterat finansieras en stor del av föreningslivet i Sverige av offentliga medel. Bidrag från det offentliga är en viktig inkomstkälla för många föreningar (se prop. 2009/10:55 s. 165 f. och Ds 2018:13 s. 31). Beslut att avslå en ansökan om bidrag eller att återkräva ett beviljat bidrag kan därför få stora konsekvenser för en förening och i förlängningen påverka föreningens förutsättningar att verka. *Uppsala universitet* anser att rättighetens kärnområde inte torde påverkas, men att den konkreta effekten av förslaget ändå kan påverka individens möjlighet att få sina rättigheter tillgodosedda. Universitetet framhåller också att frågan om den indirekta påverkan lämnas outredd och att Demokrativillkorsutredningens förslag till demokrativillkor i dess helhet är av så ingripande art att det är att anse som en begränsning av föreningsfriheten.

Ett demokrativillkor med innebörden att en organisations verksamhet inte får strida mot grundläggande värderingar i samhället har inte till syfte att begränsa enskildas möjligheter att bedriva föreningsverksamhet. Syftet med demokrativillkoret är att säkerställa att varken statliga eller statligt kontrollerade medel går till verksamheter som strider mot grundläggande värderingar i samhället. Det finns inte någon sanktion kopplad till demokrativillkoret. Den föreslagna regleringen innebär inte i sig ett förbud mot att viss verksamhet bedrivs i föreningsform. En rättighetsbegränsning kan enligt regeringens mening inte heller av några andra skäl anses ingå som ett naturligt led i regleringen eftersom det enbart rör sig om villkor för statens stödgivning som inte uppställer något som helst hinder för enskildas frihet att sluta sig samman för att verka för ett gemensamt ändamål (jfr prop. 1975/76:209 s. 153 f.). Införandet av ett demokrativillkor innebär alltså inte någon begränsning av enskildas grundlagsskyddade föreningsfrihet. Villkor om att en organisation för att få statsbidrag inte får bedriva verksamhet i strid med samhällets grundläggande värderingar bör inte heller anses innebära en inskränkning av föreningsfriheten enligt Europakonventionen eller övriga internationella åtaganden.

En annan fråga är om konsekvenserna av ett sådant villkor på något vis ändå bör beaktas. Ett avslagsbeslut skulle kunna få som konsekvens att en enskild förening tvingas begränsa eller upphöra med delar av sin verksamhet, i den mån en sådan förening är beroende av statlig

finansiering för att kunna bedriva verksamheten. I detta hänseende finns det dock inte någon skillnad mellan ett avslagsbeslut med hänvisning till ett demokrativillkor och ett avslagsbeslut med hänvisning till något annat villkor som uppställs för att föreningen ska få ta del av stödet.

Mot risken för negativa konsekvenser för enskilda föreningar bör även vägas det berättigade intresse som det allmänna har av att staten ställer krav på verksamheter som söker statens finansiella stöd. Det bör vara en självklar utgångspunkt att staten inte bör finansiera verksamhet som strider mot samhällets grundläggande värderingar även om det kan leda till sämre förutsättningar för exempelvis odemokratiska föreningar att bedriva sin verksamhet.

Regeringen anser vidare att det inte finns anledning att anta att uppställandet av ett sådant demokrativillkor som beskrivs ovan skulle få en begränsande effekt på enskildas vilja att sluta sig samman för att verka för ett gemensamt ändamål. För såväl stöd till trossamfund, som stöd ur Allmänna arvsfonden och en stor andel av övriga statliga bidrag till civilsamhället uppställs redan i dag demokrativillkor, även om dessa har formulerats på andra sätt. En majoritet av de remissinstanser som har yttrat sig över utredningarnas betänkanden och promemorian, många av dem civilsamhällesorganisationer, är dessutom positiva till de föreslagna demokrativillkoren.

Sammanfattningsvis bedömer regeringen därmed att det inte kan anses strida mot föreningsfriheten enligt regeringsformen eller någon av de internationella överenskommelser som Sverige har anslutit sig till att uppställa villkor om att en organisations verksamhet inte får utövas i strid med samhällets grundläggande värderingar, så som de uttrycks i regeringsformen, för att organisationen ska få tilldelas statliga stöd eller bidrag.

6.7 Ett demokrativillkor för stöd ur Allmänna arvsfonden

Regeringens förslag: Stöd ur Allmänna arvsfonden ska inte få lämnas till en organisation om den eller någon av dess företrädare som agerar inom ramen för verksamheten

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 av individer 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.

Stöd får inte heller lämnas till en organisation om det framkommer att någon av dess samarbetsorganisationer eller någon av samarbetsorganisationens företrädare agerar på ett sådant sätt som anges ovan.

Promemorians förslag överensstämmer i sak med regeringens förslag, men har en något annorlunda utformning.

Remissinstanserna är i huvudsak positiva till förslaget. En majoritet av remissinstanserna, t.ex. *Arbetets museum*, *Folkbildningsrådet*, *Myndigheten för delaktighet (MFD)* och *Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor (MUCF)* stödjer förslaget i dess helhet eller har inga synpunkter på förslaget. Några av remissinstanserna är övergripande positiva till förslaget, men har synpunkter i vissa delar. *Forum – idéburna organisationer med social inriktning*, *Famna – Riksorganisationen för idéburen välfärd*, *Fremia* och *Giva Sverige* efterlyser precisare resonemang om adekvat empiri för bidragsbeslut och anser att promemorians definition av vem som ska ses som företrädare riskerar att stänga ute människor från engagemang och skapa kostnader samt väcka misstänksamhet. Även *Sveriges kristna råd* lyfter fram risken att förslaget motverkar engagemang eftersom människor kan uppleva företräderskapet som alltför ansvarsfullt. *Arvsfondsdelegationen* förespråkar ett mer långtgående ansvar för företrädares ageranden där även ageranden som inte sker inom verksamheten omfattas. *SPF Seniorerna* anser att uttrycken ”diskriminerar” och ”alla människors lika värde” inte är stringenta och att förslagets andra punkt därför bör utgå. *Forum – idéburna organisationer med social inriktning*, *Famna – Riksorganisationen för idéburen välfärd*, *Fremia* och *Giva Sverige* anser att det krävs en mycket stor försiktighet vid bedömningen av ageranden som sker i andra länder och i en annan politisk kontext än den svenska vad avser att försvara, främja eller uppmana till sådana ageranden som anges i demokrativillkoret. Dessa remissinstanser anser också att promemorian inte är tillräckligt tydlig med vilka former av civil olydnad som kan anses vara förenliga med demokrativillkoret. *Riksdagens ombudsmän (JO)* och *Arvsfondsdelegationen* anser att formuleringen i fjärde punkten i den föreslagna bestämmelsen – ”motarbetar det demokratiska styrelseskicket” – är otydlig och efterfrågar mer analys om vad som anses ingå. *Folkbildningsrådet* för fram att det vid införandet av ett demokrativillkor är angeläget att säkerställa utrymmet för en öppen och inkluderande verksamhet inom folkhögskolor och studieförbund med möjlighet att ta upp även svåra frågor om demokratins förutsättningar och mänskliga rättigheter. *Sveriges kristna råd* betonar vikten av att värna och aktivt verka för en grundläggande tillit snarare än misstro mellan olika sektorer i samhället och för också fram att det saknas en diskussion om religion och religiösa organisationer i relation till demokrativillkoret. *Arvsfondsdelegationen* efterlyser ett förtydligade beträffande vilken verksamhet som ska anses utgöra en organisations kärnverksamhet och anser att det vore värdefullt om delegationen tilläts fortsätta villkora sin stödgivning med ytterligare demokrativillkor och att detta i så fall tydligt framgår.

Skälen för regeringens förslag

Det föreslagna demokrativillkoret för stöd ur Allmänna arvsfonden är utformat med utgångspunkten att en organisation som tar emot stöd ur Allmänna arvsfonden inte ska bedriva verksamhet som strider mot samhällets grundläggande värderingar. De handlingar som enligt förslaget ska exkludera organisationer från stöd sammanfattas i fyra punkter. Stöd ska vägras en organisation om den eller någon av dess företrädare som

agerar inom ramen för verksamheten (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 av individer 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. *Lagrådet* efterfrågar motiv till och en diskussion av valet av tempusform för de beskrivna agerandena. Valet av tempusform utvecklas i författningskommentaren till bestämmelsen.

Demokrativillkoret bör införas i lagen (2021:401) om Allmänna arvsfonden.

Organisationens och företrädarnas agerande

Stöd ur Allmänna arvsfonden får som huvudregel endast lämnas till en organisation som bedriver ideell verksamhet. Fysiska personer kan inte beviljas stöd ur Allmänna arvsfonden. Det är därmed förhållandena i organisationen och organisationens agerande som ska bedömas vid en prövning av demokrativillkoret.

Beträffande en organisations agerande bör stöd kunna nekas med hänvisning till det föreslagna demokrativillkoret på grund av sådant som förekommer i organisationens stadgar, verksamhetsberättelse, verksamhetsplan eller andra dokument som härrör från organisationen, t.ex. på en webbplats.

Ibland är det dock inte organisationen i egenskap av juridisk person som sådan som agerar klandervärt, utan fysiska personer som på olika sätt representerar organisationen internt eller gentemot allmänheten. En viktig fråga blir därför i vad mån demokrativillkoret bör fånga upp ageranden från företrädare.

Folkbildningsrådet understryker att omfattningen av den granskning, kontroll och personuppgiftshandtering som åläggs sökande organisationer varierar stort beroende på definitionen av företrädare. *Forum – idéburna organisationer med social inriktning*, *Famna – riksorganisationen för idéburen välfärd*, *Fremia* och *Giva Sverige* anser att promemorians definition av vem som ska ses som företrädare riskerar att stänga ute människor från engagemang, samt att skapa kostnader och väcka misstänksamhet. *Sveriges kristna råd* ifrågasätter att hela organisationer riskerar att förlora bidrag för en i övrigt allmännyttig verksamhet på grund av att en enskild person handlat i strid med demokratiska grundvärderingar. Rådet framhåller att det inte alltid är tydligt och avgränsningsbart vem som kan anses vara företrädare för en organisation och menar att förslaget i denna del riskerar att motverka engagemang, eftersom människor kan uppleva företrädarskapet som alltför ansvarsfullt.

Som framgår av dessa synpunkter är det viktigt att det görs en genomtänkt och lämplig avvägning mellan intresset att ett demokrativillkor ska omfatta samtliga allvarliga ageranden som inte bör finansieras av statligt kontrollerade medel och att organisationers ansvarsbörda för enskilda personers ageranden ska vara rimlig och proportionerlig. Regeringen anser att det är viktigt att även företrädares ageranden omfattas av demokrativillkoret för att villkoret inte ska bli verkningslöst. Det är vidare enligt regeringens uppfattning rimligt att

Prop. 2021/22:272 ålägga organisationer ett ansvar för de personer som ges utrymme inom organisationen och har i uppdrag att företräda den. För att företrädansvaret inte ska få orimliga konsekvenser föreslås också en undantagsregel enligt vilken stöd får lämnas till en organisation vars företrädare har agerat i strid med demokrativillkoret, om det finns särskilda skäl. På detta sätt anser regeringen att ansvaret avgränsas på ett lämpligt sätt (se nedan).

Regeringen anser att uttrycket företrädare i detta avseende bör omfatta 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.

Arvsfondsdelegationen anser att t.ex. en lokalvårdare eller revisors agerande i direkt anslutning till organisationens verksamhet bör omfattas av demokrativillkoret. Personer som utför uppdrag åt en organisation eller är anställda med uppgifter som faller utanför organisationens kärnverksamhet, t.ex. som lokalvårdare eller för att hantera föreningens ekonomiska redovisning, bör normalt sett inte anses ingå i begreppet i den mening som avses i demokrativillkoret. En lokalvårdare eller en revisor utan andra uppgifter i en organisation kan enligt regeringens uppfattning i normalfallet inte anses företräda den organisationen oavsett om ett agerande sker i direkt anslutning till organisationens verksamhet. Det framstår vidare som alltför långtgående att organisationers ansvar och kontroller ska omfatta personer som har en så avlägsen koppling till och små möjligheter att påverka kärnverksamheten som lokalvårdare, revisorer och liknande. Organisationers ansvar ska alltså inte utsträckas till att omfatta ageranden av sådana funktionärer som inte kan anses vara företrädare för organisationen.

Arvsfondsdelegationen har efterfrågat ett förtydligande beträffande vilken verksamhet som bör anses utgöra en organisations kärnverksamhet. Vilken verksamhet som bör anses utgöra en viss organisations kärnverksamhet får avgöras i det enskilda fallet. Ledning kan exempelvis fås av det som anges i organisationens stadgar. Även mer tillfälliga projekt bör dock kunna anses omfattas av en organisations kärnverksamhet.

Inom det civila samhället bedrivs verksamheter ofta med hjälp av betydande ideella insatser. Personer som verkar ideellt för en organisation kan 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.

Om det framkommer uppgifter om att en företrädare har handlat klandervärt får Arvsfondsdelegationen göra en helhetsbedömning av samtliga relevanta omständigheter. En enskild händelse eller omständighet kan dock, beroende på dess karaktär, vara tillräcklig för att demokrativillkoret inte ska anses uppfyllt.

Forum – idéburna organisationer med social inriktning, Famna – riksorganisationen för idéburen välfärd, Fremia och Giva Sverige efterfrågar mer precisa resonemang kring vad som är att betrakta som

adekvat empiri för ett bidragsbeslut. Frågan om vilka uppgifter som kan anses ge en myndighet ett tillräckligt stöd för att den ska kunna dra en viss slutsats eller fatta ett visst beslut avseende ett bidrag, har inte något enkelt och entydigt svar. En myndighet ska dock se till att ett ärende blir utrett i den omfattning som dess beskaffenhet kräver, se 23 § förvaltningslagen (2017:900). Bestämmelsen innebär att det är myndigheten som har det yttersta ansvaret för att underlaget i ett ärende är sådant att det leder till ett materiellt riktigt beslut. Vilken omfattning av utredningsåtgärder som krävs kan variera med hänsyn till ärendets karaktär. En myndighet behöver i praktiken inte vara lika aktiv om ärendet avser en enskilds begäran om att få en förmån av det allmänna som i ett ärende som avser myndighetens ingripande mot någon enskild (prop. 2016/17:180 s. 308).

Regeringen anser att ansvar för företrädares agerande endast bör aktualiseras när företrädaren agerar inom ramen för organisationens verksamhet. Med inom ramen för verksamheten bör avses i vid bemärkelse de sammanhang som en organisation förekommer i. Aktiviteter som organisationen själv anordnar, såväl interna som externa, ska därmed uppenbart anses vara en del av verksamheten. Även när en företrädare som representant för organisationen deltar i sammanhang som anordnats av en annan aktör, t.ex. vid en konferens eller en utbildning, kan detta anses vara en del av verksamheten. Givetvis kan detta leda till gränsdragningsvårigheter, t.ex. när en ledande företrädare gör uttalanden på sociala medier. I en sådan situation blir den avgörande frågan om uttalandet kan kopplas till funktionen som företrädare för den aktuella organisationen.

Som Arvsfondsdelegationen påpekar kan även ett agerande från en företrädare som privatperson påverka förtroendet för en organisation och dess verksamhet. Arvsfondsdelegationen anser att ett agerande som utförs av en företrädare som privatperson och som strider mot demokrativillkoret men som inte ifrågasätts av organisationen bör kunna leda till att bidrag inte beviljas. Enligt regeringens mening är det ett för långtgående ansvar att ålägga organisationer att ta ansvar för sådana privata uttalanden som en företrädare gör som saknar en koppling till dennes funktion som företrädare. Ett sådant agerande kan inte anses ha skett inom ramen för verksamheten. Med ett demokrativillkor som inte omfattar ageranden och uttalanden som görs i privata sammanhang utan koppling till företrädarens funktion, minimeras vidare den risk som Sveriges kristna råd påtalar, nämligen att engagemang motverkas eftersom människor kan uppleva företrädarskapet som alltför ansvarsfullt.

En organisation som anordnar en tillställning eller en aktivitet får ofta 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. Forum – idéburna organisationer med social inriktning, Famna – Riksorganisationen för idéburen välfärd, Fremia och Giva Sverige anser att detta kan skapa osäkerhet och ställer höga krav på den enskilda bidragshandläggaren och

Prop. 2021/22:272 dennes tolkning av vad som är att bedöma som lättillgänglig respektive adekvat och relevant information. Regeringen anser dock 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. Omständigheter som kan vara av betydelse är var informationen har funnits tillgänglig och under hur lång tid. Exempelvis bör sådan information som enkelt kunnat fås fram vid en sökning på internets sökmotorer anses lättillgänglig.

Folkbildningsrådet har understrukit att det är angeläget att säkerställa ett utrymme för en öppen och inkluderande verksamhet inom folkhögskolor och studieförbund med möjlighet att ta upp även svåra frågor om demokratins förutsättningar och mänskliga rättigheter i mötet med människor med olika kunskaper, erfarenheter och uppfattningar. Regeringen instämmer i detta och betonar att syftet med det föreslagna demokrativillkoret inte är att förhindra möjligheten för organisationer att bedriva en verksamhet där nyanserade samtal, diskussioner och debatter kan föras. Vid bedömningen i ett enskilt fall kan, som *Lagrådet* noterar, yttrandefriheten behöva beaktas. Det kan alltså finnas situationer där ett uttalande som skulle kunna strida mot villkoren i lagen med hänsyn till yttrandefrihetsaspekter inte bör omfattas av demokrativillkoret och utesluta en organisation från att få stöd ur Allmänna arvsfonden. Såväl organisationer som enskilda företrädare har en långtgående yttrandefrihet som ges skydd bl.a. i regeringsformen och Europakonventionen. Hänsyn bör mot denna bakgrund kunna tas till om en föreläsare har bjudits in till ett arrangemang där enskilda åsikter inte får stå oemotsagda, t.ex. för att delta i en debatt. Organisationer och dess företrädare bör även naturligtvis kunna delta i debatter och diskussioner som rör tillämpningen av demokrativillkoren, utan att uttalanden inom ramen för ett sådant deltagande i sig bör ses som ageranden som strider mot demokrativillkoret. En rätt för enskilda personer och organisationer att yttra sig betyder dock inte att alla uttalanden bör vara förenliga med ett statligt stöd.

Arvsfondsdelegationen anser att även medlemmars ageranden bör omfattas av demokrativillkoret, på så sätt att exempelvis huliganism eller våldsamt upplopp bland medlemmar omfattas.

Enligt regeringens uppfattning bör enskilda medlemmars ageranden omfattas av demokrativillkoret i den mån de kan anses representera en organisation och agerandet kan anses ske inom ramen för verksamheten. Ett medlemskap bör dock inte i sig medföra att en person anses representera den organisation som denne är medlem i. Om en organisation eller någon av dess företrädare kan anses försvara, främja eller uppmana till ett agerande som omfattas av demokrativillkoret, bör detta omfattas av demokrativillkoret, se nedan. Regeringen anser att detta är en lämplig avvägning mellan intresset av att ett demokrativillkor ska omfatta så många allvarliga ageranden som möjligt och att den ansvarsbörda som åläggs organisationer ska vara rimlig och proportionerlig.

När det, beträffande exkluderingsgrunderna nedan, anges att en organisation som agerar på ett beskrivet sätt inte bör få stöd ur Allmänna arvsfonden, omfattas även en företrädares ageranden. Det förutsätts vidare att agerandet har skett inom ramen för verksamheten.

Organisationer som söker stöd ur Allmänna arvsfonden samarbetar i normalfallet med andra aktörer, antingen i det projekt som ansökan om stöd gäller eller i den ordinarie verksamheten. Ett sådant samarbete kan leda till farhågor om att beviljat stöd kan komma att finansiera en verksamhet som inte uppfyller demokrativillkoret, särskilt vad gäller ett samarbete inom ramen för det projekt som finansieras med stöd ur Allmänna arvsfonden. Förtroendet för en organisation riskerar också att skadas om en samarbetsorganisation inte uppfyller demokrativillkoret. Stöd ur Allmänna arvsfonden bör därför nekas om det framkommer att en samarbetsorganisation till den organisation som söker stöd ur fonden inte uppfyller det föreslagna demokrativillkoret. Även en samarbetsorganisations företrädares agerande i strid mot demokrativillkoret bör exkludera en organisation från att få stöd ur Allmänna arvsfonden.

Vilka organisationer som bör anses utgöra samarbetsorganisationer i den mening som avses i bestämmelsen är av avgörande betydelse för att det ska bli en lämplig avvägning mellan intresset av ett demokrativillkor som även omfattar ageranden av andra organisationer och intresset av ett inte alltför långtgående kontrollansvar för organisationerna.

En organisation som samarbetar med den sökande organisationen inom ramen för ett projekt som beviljats stöd ur arvsfonden bör som huvudregel räknas som en samarbetsorganisation till den sökande organisationen. Ofta deltar många organisationer i ett sådant projekt. Det kan förekomma att andra organisationer går in som medfinansierare vid en ansökan om stöd ur fonden, dvs. en viss del av verksamheten i ett projekt finansieras av en annan aktör. Samarbete kan också ske på annat sätt inom ramen för projektet, men det bör krävas att samarbetet har någon form av varaktighet. Varje samröre med en annan organisation inom ramen för ett arvsfondsprojekt kan inte ses som ett samarbete i den mening som avses i den aktuella bestämmelsen. För att en organisation ska anses utgöra en samarbetsorganisation till den sökande organisationen i den mening som avses i bestämmelsen bör det krävas att det finns ett samarbete som har en koppling till ett arvsfondsprojekt mellan de båda organisationerna. Det behöver dock inte vara fråga om ett formellt samarbete, utan kan vara tillräckligt att det framgår att statligt kontrollerade medel avsedda för arvsfondprojektet kommer att komma den organisation som inte söker om stöd till godo.

Av Demokrativillkorsutredningen framgår att samarbete mellan organisationer i deras ordinarie verksamhet kan förekomma i olika konstruktioner. En vanlig sådan är att ett riksförbund har flera mindre lokalorganisationer, som är självständiga i förhållande till moderorganisationen, men där ett samarbete förekommer mellan riksförbundet och de lokala organisationerna.

Forum – idéburna organisationer med social inriktning, Famna – Riksorganisationen för idéburen välfärd, Fremia och Giva Sverige är kritiska till resonemanget i promemorian om att riksorganisationer och enskilda lokalorganisationer bör kunna ses som en och samma organisation. Regeringen instämmer dock i den uppfattning som förs fram i promemorian, att det i vertikala organisationsstrukturer ibland

Prop. 2021/22:272 förekommer att en riksorganisation och enskilda lokalorganisationer är så nära förbundna med varandra att de vid tillämpningen av demokrativillkoret bör ses som en och samma organisation.

Huruvida lokalorganisationer och riksorganisation bör ses som en och samma organisation får bedömas i det enskilda fallet. Vid bedömningen kan exempelvis beaktas vilket inflytande riksorganisationen har över lokalorganisationens verksamhet och vice versa samt hur nära ekonomiska band de har till varandra. Om organisationer i en vertikal organisationsstruktur inte har ett så pass nära samarbete att de är att bedöma som en och samma organisation kan de i stället, om samarbetet sker inom ramen för ett arvsfondsprojekt, utgöra samarbetsorganisationer i förhållande till varandra.

Relationen mellan en paraplyorganisation eller en branschorganisation och dess medlemsorganisationer är ofta mindre formell och kopplingen dem emellan svagare än vad som är fallet för relationen mellan ett riksförbund och dess lokalorganisationer. En paraplyorganisation och dess medlemsorganisationer utgör inte samma organisation. För att de ska ses som samarbetsorganisationer i förhållande till varandra bör det förekomma ett konkret samarbete dem emellan inom ramen för ett arvsfondsprojekt.

Den horisontella relationen mellan olika lokal- eller medlemsorganisationer kan inte generellt sett sägas vara av samarbetskaraktär. För att sådana relationer ska falla under begreppet samarbetsorganisationer bör det därför krävas att det förekommer ett konkret samarbete dem emellan inom ramen för ett arvsfondsprojekt.

Sveriges kristna råd anser att det är för långtgående att kräva att organisationer ska ta ansvar för sina samarbetsorganisationer och deras företrädare och att detta riskerar att byta ut tillitsfulla relationer mot en kultur av misstänksamhet. Regeringen anser dock att den avvägning som föreslås är lämplig. Det är nödvändigt att även samarbetsorganisationer och deras företrädare omfattas av demokrativillkoret för stöd ur Allmänna arvsfonden i de ovan beskrivna situationerna för att det ska gå att säkerställa att statligt kontrollerade medel inte går till verksamheter som strider mot grundläggande värderingar i samhället.

Våld, tvång eller hot samt kränkningar av grundläggande fri- och rättigheter på annat sätt

Ingen människa ska behöva utstå att utsättas för våld, tvång eller hot av andra enskilda. Det följer av bl.a. Europakonventionen, barnkonventionen och Europarådets konvention om förebyggande och bekämpning av våld mot kvinnor och av våld i hemmet (Istanbulkonventionen) att staten är skyldig att effektivt skydda enskilda mot psykiska och fysiska angrepp från andra enskilda. Av Istanbulkonventionen framgår även att staten ska säkerställa att kultur, sedvänja, religion, tradition eller så kallad heder inte ska kunna betraktas som ett rättfärdigande av någon våldshandling (artikel 12.5). Sverige tillträdde Istanbulkonventionen 2014.

Att utöva våld, tvång eller hot mot en person, inklusive hedersrelaterat våld och förtryck, innebär kränkningar av andras grundläggande fri- och rättigheter och är följaktligen även oförenligt med värderingar som är grundläggande för vårt samhälle. En organisation bör därför inte kunna

uppbära statligt stöd om den utövar våld, tvång eller hot mot en person eller på något annat sätt kränker en persons grundläggande fri- och rättigheter. Det behöver inte handla om ageranden som utgör brott och Arvsfondsdelegationens ställningstagande ska inte heller avse huruvida någon gjort sig skyldig till ett visst brott.

Lagrådet har synpunkter på vad som avses med begreppen våld, tvång och hot. Särskilt vanskligt anser *Lagrådet* att det är att bedöma vad som utgör tvång och hot i paragrafens mening. *Lagrådet* efterlyser att det förtydligas vilka typer av påtryckningar som omfattas av bestämmelsen och vilka som inte gör det.

Med våld bör avses fysiska angrepp i form av en kraftutveckling riktad mot en person. Vissa våldshandlingar som inte medvetet syftar till att kränka, t.ex. som någon lämnat godtagbart samtycke till, bör dock inte medföra att stöd inte beviljas. Exempelvis kan våld i enlighet med fastställda tävlingsregler inom vissa idrotter anses acceptabelt. Tvång innebär att någon tvingar någon annan att göra, tåla eller underlåta något. Inte enbart tvång som överensstämmer med den straffbara gärningen olaga tvång bör omfattas. Även andra ageranden som innebär att en organisation genom otillbörliga påtryckningar tvingar en person att agera på ett visst sätt, tåla något eller underlåta att agera bör omfattas. Avgörande för om en påtryckning är otillbörlig bör vara om organisationen utnyttjar ett maktöverläge gentemot den som påtryckningen riktas mot, exempelvis genom hot om skadliga konsekvenser för denne eller dennes närstående. Med hot bör avses gärningar som är ägnade att framkalla rädsla hos en person genom ord eller handling. Även sådana hot mot en person som inte är straffbara bör kunna leda till att organisationen inte ska vara berättigad till stöd. Hotet bör dock ha en viss styrka, det bör alltså inte framstå som helt lindrigt. Exempel på ageranden som bör utesluta en organisation från att få stöd är att utsätta någon för tvång eller hot med anledning av val av livspartner eller politiska åsikter. Andra exempel på sådana ageranden är att tvinga en person att lämna upplysningar genom att slå sönder dennes tillhörigheter, eller tvinga en medlem som vill lämna organisationen att avstå från detta genom hot om skadliga konsekvenser för en familjemedlem i organisationen.

Stöd bör inte heller lämnas om organisationen kränker en persons grundläggande fri- och rättigheter på ett annat sätt än genom våld, tvång eller hot. Det innebär att det inte är godtagbart att någon utsätts för kränkningar av den personliga integriteten eller friheten genom fysiska eller psykiska angrepp. Organisationen får därmed inte utsätta någon för otillbörliga påtryckningar i syfte att förmå personen att avstå från att utnyttja de grundläggande fri- och rättigheter som det allmänna tillförsäkrar enskilda. Inte heller får organisationen genom att vilseleda någon, eller genom att utnyttja en enskilds utsatta ställning eller belägenhet, förmå denne att tåla integritetskränkningar, ge upp sitt självbestämmande eller avstå från att utnyttja grundläggande fri- och rättigheter. Det kan exempelvis röra sig om en religiös ledare, eller en annan företrädare som en medlem har ett lydadsförhållande till, som upprätthåller informella regler genom hedersrelaterat våld- och förtryck, uppmanar en enskild att inte anmäla en misstanke om brott till polis eller begår sexuella övergrepp.

Givetvis får inte heller barn utsättas för olika fri- och rättighetskränkningar. Barn tillförsäkras ett särskilt skydd för sina rättigheter genom bl.a. barnkonventionen. Enligt artikel 3 i barnkonventionen ska vid alla åtgärder som rör barn i första hand beaktas vad som bedöms vara barnets bästa. Därutöver följer av artikel 19.1 att staten ska skydda barn mot alla former av fysiskt eller psykiskt våld, skada eller övergrepp, vanvård eller försumlig behandling, misshandel eller utnyttjande, inklusive sexuella övergrepp. Stöd bör inte lämnas till organisationer där barn utsätts för sådana kränkningar. Kränkningar som bör utesluta en organisation från stöd kan även avse att en organisation förnekar barn att ta del av utbildning, hälso- eller sjukvård samt lek, vila eller fritid som ett barn har rätt till enligt barnkonventionen. Av artikel 24.3 framgår att konventionsstater ska vidta alla effektiva och lämpliga åtgärder i syfte att avskaffa traditionella sedvänjor som är skadliga för barns hälsa.

Sveriges kristna råd vill påtala vikten av att myndigheter som bedömer bidragsansökningar från kyrkor har god kännedom om trossamfundens inre liv och religions- och övertygelsefrihetens gränser. Det som från utsidan kan se ut som en tvingande skyldighet behöver inte nödvändigtvis vara det eller uppfattas som en sådan utifrån ett inifrån-perspektiv. Valet att t.ex. bära en religiös symbol ska i stället ses i skenet av vars och ens rätt till religions- och övertygelsefrihet.

Regeringen instämmer i detta och vill betona 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. Beträffande barns religionsutövande regleras barnets religionsfrihet m.m. i artikel 14 i barnkonventionen. Enligt artikeln ska konventionsstaterna respektera barnets rätt till tankefrihet, samvetsfrihet och religionsfrihet. Konventionsstaterna ska vidare respektera föräldrarnas och, i förekommande fall, vårdnadshavares rättigheter och skyldigheter att på ett sätt som är förenligt med barnets fortlöpande utveckling ge barnet ledning då det utövar sin rätt. Det kan vara svårt att hitta en balans mellan barnets bästa, barnets respektive föräldrarnas religionsfrihet och föräldrarnas rätt att fostra sitt barn. Varken våld, tvång eller hot mot barn, eller ageranden som utgör kränkningar av barns grundläggande fri- och rättigheter kan dock tolereras. Gör en organisation sig skyldig till sådana ageranden bör organisationen inte kunna motta stöd ur Allmänna arvsfonden.

Arvsfondsdelegationen påpekar att den föreslagna formuleringen ”våld, tvång eller hot mot en person” utesluter våldshandlingar mot byggnader och annan skadegörelse samt hat mot organisationer och efterfrågar ett förtydligande av om sådana ageranden kan omfattas av formuleringen ”på annat sätt kränker någons grundläggande fri- och rättigheter”. Regeringen vill understryka att en vägledande princip i utformningen av det nya demokrativillkoret är att det bör kunna härledas till de värderingar som kommer till uttryck i regeringsformen. Detta betyder att inte alla icke-önskvärda ageranden kommer att omfattas av demokrativillkoret. I gengäld kan ett demokrativillkor som utgår från sådana värderingar förväntas bli mer stabilt och bestående över tid. Fokus bör därutöver vara på de grundläggande värderingar i samhället som enligt regeringens uppfattning är särskilt relevanta när det gäller de villkor som bör uppställas

för statligt stöd, nämligen alla människors lika värde, inklusive jämställdhet, den enskilda människans frihet och värdighet, demokratins idéer, skydd mot diskriminering, den enskildes privatliv och familjeliv samt barnets rätt (jfr 1 kap. 2 § regeringsformen). Mot denna bakgrund anser regeringen att det inte är lämpligt att utvidga demokrativillkoret till att också omfatta skadegörelse och hat mot organisationer. I den mån skadegörelse eller hatiska meddelanden riktade mot en organisation kan anses innefatta hot mot personer, exempelvis personer som äger eller har tillgång till en byggnad eller är medlemmar i en organisation bör agerandena omfattas av exkluderingsgrunden i den del som avser hot. Se även nedan om motarbetande av det demokratiska styrelseskicket.

Diskriminering och överträdelser av principen om alla människors lika värde

Ett demokratiskt samhälle bygger på principen om alla människors lika värde och rättigheter, vilket även bör vara en viktig princip i verksamheten för sådana organisationer som gör anspråk på att få ta del av statligt stöd. En organisation som diskriminerar individer eller grupper av individer eller bryter mot principen om alla människors lika värde bör därför inte få ta emot statligt stöd.

Principerna om icke-diskriminering och alla människors lika värde är en del av de grundläggande fri- och rättigheterna och kommer till uttryck både i regeringsformen och i diskrimineringslagen (2008:567). Diskrimineringslagen förbjuder diskriminering inom vissa angivna samhällsområden, t.ex. inom arbetsliv, utbildning eller allmänna sammankomster.

Organisationer som handlar på ett sätt som står i strid med diskrimineringslagen bör inte kunna få stöd ur Allmänna arvsfonden. Det saknas dock anledning att i fråga om stöd ur Allmänna arvsfonden göra någon principiell åtskillnad mellan diskriminering som faller inom respektive utanför diskrimineringslagens tillämpningsområde. Även diskriminering av individer eller grupper på de grunder som anges i diskrimineringslagen, men på ett område eller i en situation som faller utanför lagens tillämpningsområde, bör omfattas av villkoret, exempelvis att en organisation inte tillåter medlemmar med viss sexuell läggning.

Förbudet mot diskriminering i diskrimineringslagen är inte absolut. Diskrimineringslagens förbud mot diskriminering inom arbetslivet hindrar inte en särbehandling som föranleds av en egenskap som har samband med någon av diskrimineringsgrunderna om egenskapen, på grund av arbetets natur eller det sammanhang där arbetet utförs, utgör ett verkligt och avgörande yrkeskrav som har ett berättigat syfte. Kravet ska vara lämpligt och nödvändigt för att uppnå syftet (2 kap. 2 § 1 diskrimineringslagen).

Inom det civila samhället förekommer ofta organisering som riktar sig enbart till vissa grupper av individer, t.ex. kvinnor, ungdomar eller personer med viss etnicitet. Sådan särorganisering är många gånger nödvändig för att uppfylla syftet med organisationens verksamhet. Särbehandling som har ett berättigat syfte, exempelvis beträffande vem som får bli medlem i en viss organisation, bör inte medföra att en organisation utesluts från att beviljas stöd ur fonden. Ett annat exempel på särbehandling som har ett berättigat syfte är att religiösa

Prop. 2021/22:272 sammanslutningar bör kunna kräva att den som ska arbeta i funktioner som berör själva religionsutövningen eller som ska företräda verksamheten gentemot allmänheten eller medlemmar bekänner sig till den tro eller religion som utövas. Detta ska dock inte tolkas som att ett en religiös sammanslutning kan uppställa krav om att alla anställda, oavsett arbetsuppgifter, ska ha en viss religiös tillhörighet eller liknande (jfr prop. 2007/08:95 s. 160 f.). För det fall en särbehandling sker så måste den tjäna ett legitimt syfte och får inte ha oproportionerliga konsekvenser för att den inte ska leda till att en organisation utesluts från att beviljas stöd ur Allmänna arvsfonden.

SPF Seniorerna påpekar att dagens diskrimineringsgrunder såsom de definieras i diskrimineringslagen har förändrats materiellt över tid och även kan förväntas förändras i framtiden. *SPF Seniorerna* anser också att uttrycket ”alla människors lika värde” är vagt och att avsikten att utdefiniera nämnda beteenden och förfaranden säkerställs genom bestämmelsens övriga punkter, framför allt första punktens hänvisning till kränkningar av den enskildes grundläggande fri- och rättigheter. Därför anser *SPF Seniorerna* att den delen av förslaget bör tas bort.

Regeringen instämmer i att de diskrimineringsgrunder som anges i diskrimineringslagen kan komma att förändras över tid. Denna risk för förändring är dock inte ett tillräckligt skäl för att formulera exkluderingsgrunden annorlunda eller att inte ha med diskriminering som exkluderingsgrund. De ageranden som avses med uttrycket ”bryter mot principen om alla människors lika värde” förtydligas nedan. De ageranden som omfattas av förslaget i denna del är därutöver inte samma ageranden som omfattas av formuleringen ”kränker en persons grundläggande fri- och rättigheter”. I sammanhanget bör nämnas att *Diskrimineringsombudsmannen (DO)* välkomnar bestämmelsens formulering.

Sveriges kristna råd lyfter att det är viktigt att teologiska övertygelser i frågor som äktenskap, abort och andra medicinsk-etiska frågor respekteras. Regeringen instämmer i den synpunkten och vill framhålla att en organisations företrädare naturligtvis fritt både kan ha övertygelser och åsikter och såväl företrädare som organisationer kan fritt yttra sig i olika frågor. Vid bedömningen i ett enskilt fall kan, som har konstaterats ovan, yttrandefrihetsaspekter behöva beaktas. En frihet att ha åsikter och att yttra sig betyder dock inte att alla uttalanden bör vara förenliga med ett statligt stöd. Det bör vidare understrykas att en företrädares privata åsikter och yttranden som faller utanför organisationens verksamhet inte omfattas av demokrativillkoret.

Regeringen anser att ageranden som visserligen inte bedöms vara diskriminerande, men som på något annat sätt bryter mot principen om alla människors lika värde också bör utesluta en organisation från att beviljas stöd ur fonden. Det är dock viktigt att svåra och kontroversiella frågor kan lyftas och diskuteras i organisationers verksamhet. Ett riktmärke för vilka uttalanden som bör anses innebära en överträdelse av principen om alla människors lika värde i den mening som avses i den föreslagna bestämmelsen och utesluta en organisation från att få stöd ur Allmänna arvsfonden bör mot denna bakgrund vara sådana uttalanden som kan utgöra hets mot folkgrupp. Brottet hets mot folkgrupp är ett tydligt uttryck för en kränkning av principen om alla människors lika värde (16 kap. 8 §

brottsbalken). Hets mot folkgrupp innebär att en person i ett uttalande, eller i annat meddelande som sprids, hotar eller uttrycker missaktning för en folkgrupp eller annan sådan grupp av personer med anspelning på ras, hudfärg, nationellt eller etniskt ursprung, trosbekännelse, sexuell läggning eller könsöverskridande identitet eller uttryck. Även uttalanden som innefattar kränkande beskyllningar om mindervärdiga egenskaper eller nedsättande handlingar som endast indirekt grundas på ras, hudfärg osv. faller under bestämmelsen.

I FN:s konvention om avskaffande av alla former av rasdiskriminering från 1965 fördömer konventionsstaterna alla organisationer som grundar sig på uppfattningar eller teorier om att någon ras eller persongrupp av viss hudfärg eller visst etniskt ursprung är överlägsen någon annan, eller som söker rättfärdiga eller främja rashat och diskriminering i någon form (artikel 4). En organisation som för fram uppfattningar och teorier eller gör uttalanden som skulle kunna bedömas som hets mot folkgrupp bryter uppenbart mot principen om alla människors lika värde och bör inte vara berättigad till stöd från Allmänna arvsfonden. 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 en organisation inte får ta emot stöd ur Allmänna arvsfonden. Det bör vidare inte krävas att spridningsrekvisitet i 16 kap. 8 § brottsbalken är uppfyllt för att en organisation ska uteslutas från stöd.

Barnombudsmannen efterfrågar ett tydligare barnrättsperspektiv och hänvisningar till barnkonventionen bl.a. i denna del av demokrativillkoret. Regeringen vill framhålla att diskriminering mot barn och ageranden som bryter mot principen om alla människors lika värde riktade mot barn självfallet bör omfattas av demokrativillkoret i denna del. Att barns rättigheter ges ett särskilt skydd framgår av artikel 2 i barnkonventionen, där det anges att konventionsstaterna ska respektera och tillförsäkra varje barn inom deras jurisdiktion de rättigheter som anges i denna konvention utan åtskillnad av något slag, oavsett barnets eller dess förälders eller vårdnadshavares ras, hudfärg, kön, språk, religion, politiska eller annan åskådning, nationella, etniska eller sociala ursprung, egendom, funktionsnedsättning, börd eller ställning i övrigt. Konventionsstaterna ska vidare vidta alla lämpliga åtgärder för att säkerställa att barnet skyddas mot alla former av diskriminering eller bestraffning på grund av föräldrars, vårdnadshavares eller familjemedlemmars ställning, verksamhet, uttryckta åsikter eller tro. Regeringen anser att det föreslagna demokrativillkoret underlättar för Sverige att leva upp till de krav som ställs i barnkonventionen bl.a. eftersom det i denna del utesluter organisationer som diskriminerar barn från att få stöd ur Allmänna arvsfonden.

Försvara, främja eller uppmana till vissa ageranden

Även att försvara, främja eller uppmana till de ageranden som anges i demokrativillkoret strider enligt regeringens uppfattning mot samhällets grundläggande värderingar och bör därmed omfattas av demokrativillkoret för stöd ur Allmänna arvsfonden. Stöd bör därför inte få lämnas till en organisation om den försvavar, främjar eller uppmanar till våld, tvång eller hot, andra kränkningar av enskildas grundläggande fri- och rättigheter,

Prop. 2021/22:272 diskriminering eller överträdelser av principen om alla människors lika värde.

Exempel kan vara att en organisation försvarar våld, tvång eller hot mot personer på grund av etnisk eller religiös tillhörighet eller försvarar barnaga, könsrelaterat våld eller hedersrelaterat våld och förtryck. Organisationer som agerar på sådana sätt bör alltså inte kunna få stöd ur Allmänna arvsfonden. En organisation bör inte heller kunna få stöd om den försvarar barn- eller tvångsåktenskap.

En organisation som genom finansiering eller på annat sätt, t.ex. genom rekrytering eller propaganda, främjar sådana ageranden som anges i demokrativillkoret bör inte heller beviljas stöd.

Exempel på att uppmana till ageranden som anges i demokrativillkoret kan vara att uppvigla andra till att utöva våld mot enskilda av viss etnicitet eller att hota meningsmotståndare. Det skulle också kunna handla om att uppmana föräldrar till ett visst agerande, såsom att upprätthålla en viss traditionell sedvänja, att utsätta barn och unga för hedersrelaterat våld och förtryck, s.k. omvändelseterapi av unga hbtq-personer, barnåktenskap eller könsstympning av flickor.

Motarbetande av det demokratiska styrelseskicket

Det är av grundläggande betydelse att värna demokratin och det demokratiska styrelseskicket. Med det demokratiska styrelseskicket avses folkstyrelsens och rättsstatens principer och institutioner. Av regeringsformens inledande paragraf framgår att all makt utgår från folket och att den svenska folkstyrelsen bygger på fri åsiktsbildning och på allmän och lika rösträtt. Vidare framgår att den svenska folkstyrelsen förverkligas genom ett representativt och parlamentariskt statsskick och genom kommunal självstyrelse. Principen om Sverige som en demokratisk rättsstat slås alltså fast redan i regeringsformens portalparagraf för att därefter ges ett närmare innehåll genom andra bestämmelser i regeringsformen. En organisation som motarbetar dessa grundläggande principer för Sveriges statsskick bör inte beviljas stöd.

Riksdagens ombudsmän (JO) och *Arvsfondsdelegationen* har fört fram att formuleringen ”motarbetar det demokratiska styrelseskicket” är preciserad och att det är oklart vad som ryms inom denna del av demokrativillkoret.

Regeringen anser att det är nödvändigt att denna del av demokrativillkoret ges en förhållandevis vid utformning, för att omfatta sådana allvarliga ageranden som enligt regeringens mening inte ska finansieras med statliga medel. För att bestämmelsen ska kunna tillämpas rättssäkert får dock formuleringen naturligtvis inte vara så otydlig att det inte framgår vilka ageranden som omfattas. Nedan utvecklas de handlingar som regeringen anser bör ingå i exkluderingsgrunden.

Med motarbete bör avses att utföra handlingar som angriper det demokratiska styrelseskicket eller att försvara, främja eller uppmana till sådana handlingar. Att ägna sig åt terrorism eller att ekonomiskt eller på annat sätt understödja terroristorganisationer måste självfallet anses vara att motarbete det demokratiska styrelseskicket. De gärningar som beskrivs i den straffrättsliga terrorismlagstiftningen får anses utgöra tydliga exempel på ageranden som ska anses motarbete det demokratiska styrelseskicket.

Att försvara terrorhandlingar eller våldsbejakande extremism bör också anses utgöra ett motarbetande av det demokratiska styrelseskicket. Detta gäller även ageranden som sker utanför Sveriges gränser, t.ex. om en stödsökande organisation uttalar stöd för en odemokratisk regim, en terrorgrupp eller en stridande part som begår handlingar i terrorismsyfte i en konflikt. Det kan vara svårt att bedöma ageranden som sker i andra länder och i en annan politisk kontext än den svenska. Det finns t.ex. skilda uppfattningar om vilka regimer eller grupperingar som är att betrakta som odemokratiska eller våldsbejakande, och sådana uppfattningar kan variera över tid. *Forum – idéburna organisationer med social inriktning, Famna – Riksorganisationen för idéburen välfärd, Fremia och Giva Sverige* framhåller att det krävs en mycket stor försiktighet vid bedömningen av ageranden som sker i andra länder och i en annan politisk kontext än den svenska. Regeringen instämmer i att försiktighet kan vara påkallad och att det är viktigt att en nyanserad bedömning görs. Samtidigt är det angeläget att ageranden som försvarar terrorhandlingar och våldsbejakande extremism i utlandet kan fångas upp av demokrativillkoret. En principiell utgångspunkt bör enligt regeringen vara att handlingar som exempelvis begås av motståndsrörelser som i totalitära stater arbetar för införandet av ett demokratiskt samhällsskick inte omfattas såvida det inte är fråga om allvarligt eller urskillningslöst våld som en sådan rörelse riktar mot civila.

Bedömningen av om en organisation kan anses motarbeta det demokratiska styrelseskicket är i första hand en fråga om vilka metoder organisationen använder för att driva opinion. En organisation som främjar eller uppmanar till våld i syfte att uppnå ett politiskt mål motarbetar det demokratiska styrelseskicket och bör inte beviljas stöd. Det kan handla om en organisation som utövar eller uppmanar till brott mot allmän ordning, våldsamma aktioner eller sabotage.

Motarbetar det demokratiska styrelseskicket gör även som huvudregel den organisation som uppmanar sina medlemmar eller allmänheten att inte följa svensk lag eller inte hörsamma tvingande påbud.

Regeringen vill framhålla att ett villkor om att stöd inte får lämnas till organisationer som motarbetar det demokratiska styrelseskicket inte innebär någon begränsning av yttrandefriheten. En organisation och dess företrädare kan fritt yttra sig i olika frågor, men det offentliga bör inte ge stöd till opinionsbildning som syftar till att stödja terrorism eller underminera de värden som är grundläggande för en demokrati.

Det förekommer att organisationer uppmanar till lagbrott som kan anses vara civil olydnad, dvs. en form av aktivism där vägran att följa lag eller myndighetsbeslut används för att mobilisera till förändring. Civil olydnad har varit viktig inom politiska rörelser som praktiserar icke-våld, t.ex. inom delar av medborgarrättsrörelsen i USA. Civil olydnad har även haft en roll i den svenska demokratins utveckling.

Beroende på vad för slags brott det är fråga om och vem brottet riktar sig mot kan uppmaningar till lagbrott typiskt sett anses innebära ett motarbetande av det demokratiska styrelseskicket. Vid bedömningen av ett sådant agerande bör dock intresset av en fri opinionsbildning kunna föra med sig att vissa brottsliga ageranden kan anses förenliga med demokrativillkoret. Det kan t.ex. handla om bötesbrottslighet som begås i syfte att öppna för en dialog, en slags vädjan till en majoritet av medborgarna att ompröva ett visst ställningstagande och som får bedömas

Prop. 2021/22:272 som harmlös. Ageranden skulle också kunna anses vara förenliga med demokrativillkoret om de uppenbart syftar till att bevara eller upprätta demokratiska värden (jfr SOU 1999:101, prop. 2002/03:38 s. 60 f. och SOU 2018:18 s. 346). Forum – idéburna organisationer med social inriktning, Famna – Riksorganisationen för idéburen välfärd, Fremia och Giva Sverige anser att resonemangen i promemorian inte är tillräckligt tydliga när det gäller vilka former av civil olydnad som kan anses vara förenliga med demokrativillkoret. Frågan om när civil olydnad inte motverkar ett demokratiskt styrelseskick blir en bedömning som behöver göras i det enskilda fallet, men genom de exempel och utgångspunkter som har beskrivits ovan tydliggörs vad som utmärker de ageranden som ska omfattas av formuleringen. Regeringen vill dock framhålla att undantagsfallen ska tillämpas restriktivt och att huvudregeln är att en organisation som uppmanar till ageranden som strider mot lagar och bestämmelser i samhället inte bör vara berättigade till statligt stöd. En organisation som främjar eller uppmanar till våld, hot eller tvång i syfte att uppnå ett politiskt eller religiöst mål ska alltid anses motarbeta det demokratiska styrelseskicket.

Genom en bestämmelse i 3 kap. 16 § lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt finns en möjlighet till vapenfri tjänstgöring inom totalförsvaret. Organisationer som uppmanar till vapenvägran bör därmed inte anses motarbeta det demokratiska styrelseskicket.

Arvsfondsdelegationen påpekar att det inte vare sig av lagtext eller skäl framgår att det föreslagna rekvisitet omfattar de delar som i dag omfattas av den värdegrund som Arvsfondsdelegationen tillämpar, dvs. att den sökande organisationen bedriver och avser att bedriva sin verksamhet på demokratisk grund samt har en demokratisk struktur. Regeringen instämmer i att den föreslagna formuleringen inte är likalydande med de villkor som Arvsfondsdelegationen i nuläget tillämpar.

Ytterligare exkluderingsgrunder i demokrativillkoret för Allmänna arvsfonden?

Arvsfondsdelegationen anser att det skulle vara värdefullt om delegationen i viss utsträckning har möjlighet att ställa kompletterande villkor avseende demokratin i en organisation som söker stöd. Arvsfondsdelegationen lyfter även fram att det finns ett behov av att jämställdhet ingår i Arvsfondsdelegationens bedömning.

I förarbetena till lagen om Allmänna arvsfonden framhölls vikten av ett visst mått av skönsmässighet i bedömningen av ansökningar. Det anges att delegationen måste kunna rangordna ansökningarna bland dem som uppfyller samtliga villkor och även tillämpa andra kompletterande villkor i stödgivningen samtidigt som den skönsmässiga bedömningen inte bör gå så långt att delegationen kan frånga de kriterier som följer av lag (prop. 2020/21:139 s. 38–39).

En viktig utgångspunkt för förslaget att lagreglera Allmänna arvsfondens demokrativillkor avseende verksamhet är att det så långt som möjligt ska vara tydligt och enhetligt med det demokrativillkor avseende verksamhet som uppställs för statlig stödgivning i övrigt. Skälen för och behovet av enhetlighet och tydlighet beträffande demokrativillkor har beskrivits ovan i avsnitt 6.5.

Flera remissinstanser, bl.a. *Delegationen mot segregation, Jämställdhetsmyndigheten* och *SPF Seniorerna* har uttalat sig positivt om att promemorians förslag främjar enhetlighet och ett gemensamt demokrativillkor med en enhetlig praxis. *Myndigheten för stöd till trossamfund (SST)* har vidare understrukt att det bör säkerställas att det sakliga innehållet i de krav som uppställs vid utformningen av demokrativillkor för olika former av stöd och bidragsgivning så långt som möjligt är detsamma. I annat fall riskerar situationer uppstå där en organisations verksamhet anses vara förenlig med samhällets grundläggande värderingar vid en prövning inom ett område men inte inom ett annat, vilket är otillfredsställande. Regeringen instämmer i dessa synpunkter och anser att en ordning med delvis överlappande villkor vad avser demokrativillkor rörande organisationers verksamhet skulle motverka demokrativillkorens enhetlighet och även medföra en otydlighet för sökande organisationer beträffande vad som gäller. Det är därför inte lämpligt att Arvsfondsdelegationen tillämpar andra och ytterligare villkor avseende demokrativillkor som rör organisationers verksamhet än vad som följer av regleringen i lag. Förslaget hindrar däremot inte Arvsfondsdelegationen från att, såsom sker i dagsläget, uppställa villkor för hur delegationen prioriterar mellan ansökningar eller uppställa villkor för stödgivningen på andra områden, exempelvis i form av främjandevillkor vad avser jämställdhet eller krav på demokratisk uppbyggnad.

6.8 Stöd ur Allmänna arvsfonden ska få lämnas även vid ageranden som strider mot demokrativillkoret om det finns särskilda skäl

Regeringens förslag: Stöd ur Allmänna arvsfonden ska få lämnas även om en organisation, dess företrädare, organisationens samarbetsorganisation eller samarbetsorganisationens företrädare har agerat på ett sätt som strider mot demokrativillkoret om det finns särskilda skäl. Vid bedömningen 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.

Promemorians förslag överensstämmer i sak med regeringens förslag, dock förekommer enstaka språkliga skillnader.

Remissinstanserna: Majoriteten av remissinstanserna är positiva till förslaget. *Arvsfondsdelegationen* anser dock att det vid bedömningen av om stöd får lämnas även bör tas i beaktande när i tid en organisation har agerat på det som inträffat och även när organisationen underrättat Arvsfondsdelegationen om agerandet. *SPF Seniorerna* anser att det ska krävas synnerliga skäl för att stöd ändå ska lämnas. *Forum – idéburna organisationer med social inriktning*, *Famna – Riksorganisationen för idéburen välfärd*, *Fremia* och *Giva Sverige* anser att det är positivt att det i promemorian är tydligt att stöd ska kunna ges om särskilda skäl finns,

Prop. 2021/22:272 men anser att en nivåindelning borde införas för att organisationer enklare ska kunna avgöra vilken typ av reaktion eller agerande som förväntas för att undvika indraget bidrag. *Barnombudsmannen* vill tydliggöra att våld mot barn, och andra allvarliga kränkningar av barns fri- och rättigheter, alltid måste bedömas som särskilt allvarliga och därmed utesluta möjligheten till att få lämna stöd.

Skälen för regeringens förslag

Det civila samhället bygger på ett omfattande frivilligt engagemang. Även en organisation som väljer sina företrädare och samarbetspartners med omsorg och i övrigt försöker säkerställa att verksamheten uppfyller demokrativillkoret kan ha svårt att förutse och förhindra ett agerande som är i strid med demokrativillkoret. För att inte enskilda ageranden ska få oproportionerliga konsekvenser för en organisation bör det därför finnas ett utrymme att lämna stöd trots att en organisation, dess företrädare, organisationens samarbetsorganisation eller dennes företrädare har agerat i strid med demokrativillkoret.

Rekvisitet särskilda skäl markerar att undantaget ska tillämpas med restriktivitet. Huruvida det finns särskilda skäl bör bedömas utifrån omständigheterna i det enskilda fallet. Vid bedömningen bör det särskilt beaktas dels om organisationen tydligt har markerat att den inte delar de värderingar som agerandet ger uttryck för, dels om organisationen har vidtagit adekvata åtgärder för att säkerställa att agerandet inte upprepas.

Förutsättningar för att få stöd trots en organisations eller en företrädares agerande i strid med demokrativillkoret

Huruvida en organisation har vidtagit adekvata åtgärder för att säkerställa att organisationens eller en företrädares agerande inte upprepas får bedömas utifrån hur organisationen hanterat situationen efter att den fått kännedom om eller uppmärksammats på agerandet. Vilka åtgärder som organisationen vidtar bör få betydelse för bedömningen av om det finns särskilda skäl att bevilja stöd. Åtgärderna ska 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. 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.

Det kan också beaktas i vilken mån organisationen haft möjlighet att förebygga ett agerande. En organisation som vid ett enstaka tillfälle inbjudat en föreläsare som oemotsagd uttalat sig på ett sätt som strider mot demokrativillkoret bör ändå kunna komma i fråga för stöd om den inte på förhand kände till föreläsarens åsikter och i efterhand tydligt markerar emot den uppfattning som föreläsaren framfört. Om ett agerande upprepas,

t.ex. om föreläsaren vid upprepade tillfällen bjuds in och uttalar sig i strid med demokrativillkoret, har organisationen haft möjlighet att förhindra agerandet och bör inte kunna undgå ansvar genom att i efterhand ta avstånd från detta.

En ytterligare aspekt som kan beaktas är den tid som förflutit sedan agerandet. Om en överträdelse av demokrativillkoret skett en längre tid tillbaka, kan det ha betydelse för bedömningen om det finns särskilda skäl att lämna stöd.

Vid bedömningen av om det finns särskilda skäl bör det även kunna beaktas hur allvarligt agerandet är. Vid allvarliga ageranden, t.ex. främjande av terrorism eller utövande av våld med hatmotiv, kan det inte anses finnas särskilda skäl, annat än i mycket sällsynta undantagsfall. Om ett flertal företrädare har agerat på ett otillåtet sätt eller om styrelsen eller en majoritet av medlemmarna har ställt sig bakom agerandet, bör det inte heller finnas särskilda skäl att bevilja stöd.

Barnombudsmannen påpekar att våld mot barn och andra allvarliga kränkningar av barns rättigheter måste bedömas som särskilt allvarliga och därmed utesluta möjligheterna att få stöd. Regeringen instämmer i att barnets rättigheter tillmäts ett särskilt skydd, vilket kommer till uttryck i barnkonventionen. Våld mot barn och andra allvarliga kränkningar mot barn måste bedömas som sådana allvarliga ageranden som endast i undantagsfall kan vara förenliga med ett fortsatt stöd. Ett exempel på ett sådant undantagsfall som inte bör utesluta en organisation från stöd skulle kunna vara om agerandet är en enskild händelse som organisationen inte kunnat förutse och organisationen har agerat kraftigt både genom att ta avstånd från agerandet och införa rutiner som ska säkerställa att agerandet inte kan ske igen. En helhetsbedömning av omständigheterna och organisationens agerande måste dock alltid göras.

SPF Seniorerna anser att stöd endast i yttersta undantagsfall bör få lämnas om demokrativillkoret inte är uppfyllt. Därför anser SPF Seniorerna att det föreslagna rekvisitet ”särskilda skäl” bör skärpas till ”synnerliga skäl”. Regeringen anser att rekvisitet ”synnerliga skäl” skulle medföra ett alltför litet utrymme att tillämpa undantagsbestämmelsen vilket skulle kunna leda till oproportionerliga följder för sökande organisationer.

Forum – idéburna organisationer med social inriktning, Famna – Riksorganisationen för idéburen välfärd, Fremia och Giva Sverige anser att en nivåindelning, kanske med nivåerna grov, normal och ringa, borde införas för att organisationer enklare ska kunna avgöra vilken typ av reaktion eller agerande som förväntas för att undvika indraget bidrag. Även *Sveriges kristna råd* efterfrågar en värderingsskala för allvaret i olika typer av avvikelser från demokrativillkoret. Regeringen har förståelse för att det kan vara en svår bedömning att avgöra vilken respons från organisationen ett specifikt agerande bör medföra. Regeringen anser dock att det inte låter sig göras att dela in alla typer av ageranden som omfattas av demokrativillkoret i nivåer. Eftersom en sådan bedömning även påverkas av andra omständigheter än agerandets allvarlighetsgrad måste en helhetsbedömning i det enskilda fallet göras.

Arvsfondsdelegationen påtalar att det vore önskvärt att vid denna bedömning kunna ta i beaktande hur snart en organisation har agerat på en inträffad händelse. Regeringen instämmer i att även hur snart en

Prop. 2021/22:272 organisation har agerat bör kunna beaktas vid bedömningen. Det är dock viktigt att ha i åtanke att organisationer kan ha olika förutsättningar att agera. Det är därför inte lämpligt att införa en bestämd tidsgräns inom vilken en organisation ska agera. Regeringen anser inte heller att hur snabbt en organisation har agerat är en omständighet som särskilt ska beaktas vid bedömningen av om det föreligger särskilda skäl. Skyldigheten att utan dröjsmål anmäla ändrade förhållanden som kan påverka bl.a. rätten till stöd till Arvsfondsdelegationen framgår av 2 kap. 10 § lagen om Allmänna arvsfonden. Hur snart efter det inträffade som organisationen har meddelat Arvsfondsdelegationen om överträdelsen är inte en omständighet som bör beaktas vid bedömningen av om det finns särskilda skäl.

Lagrådet noterar att samma förhållanden, bl.a. om ett agerande ligger långt tillbaka i tiden, kan få betydelse vid tillämpningen av både exkluderingsgrunderna i 4 a § och undantagsbestämmelsen i 4 b § och efterlyser en närmare förklaring till relationen mellan dessa bestämmelser. Även om vissa omständigheter, som tidsaspekten och händelsens karaktär, kan tillmätas betydelse både vid bedömningen av om demokrativillkoret enligt 4 a § är uppfyllt och vid bedömningen av om det finns särskilda skäl enligt 4 b § ligger tyngdpunkten vid dessa båda bedömningar på olika omständigheter. Vid bedömningen enligt 4 a § ligger tyngdpunkten på omständigheter som kan kopplas till ett agerande som omfattas av någon av demokrativillkorets exkluderingsgrunder. Vid bedömningen enligt 4 b § ligger i stället tyngdpunkten på hur organisationen har bemött det klandervärda agerandet. Avgörande för bedömningen blir då om tillämpningen av demokrativillkoret får orimliga eller oproportionerliga konsekvenser.

Regeringen anser att formuleringen av det föreslagna undantaget vid särskilda skäl säkerställer att det föreslagna demokrativillkoret inte får oproportionerliga konsekvenser för enskilda organisationer.

Förutsättningar för en organisation att få stöd trots en samarbetsorganisations agerande

En fråga är hur långt den stödsökande organisationens ansvar för en samarbetsorganisation bör sträcka sig. En organisation har av naturliga skäl inte samma insyn i en samarbetsorganisations verksamhet som i sin egen verksamhet. En organisation har inte heller möjlighet att utöva kontroll över samarbetsorganisationen på det sätt som är fallet för den egna organisationen.

Mot bakgrund av ovanstående bör det finnas en möjlighet för den stödsökande organisationen att få stöd trots att en samarbetsorganisation har agerat i strid med demokrativillkoret. I normalfallet bör det vara tillräckligt att den stödsökande organisationen så snart som den får kännedom om agerandet tar avstånd från det genom att tydligt markera emot agerandet.

Ageranden som är av allvarlig art, exempelvis våld mot barn, utövande av våld med hatmotiv eller främjande av, uppmaning till eller försvar av terrorism, bör dock kräva mer ingripande åtgärder för att den stödsökande organisationen ska vara aktuell för stöd. I ett sådant fall bör det krävas att den stödsökande organisationen avbryter samarbetet.

Regeringens bedömning: Ett i huvudsak likalydande demokrativillkor som det som föreslås för stöd ur Allmänna arvsfonden bör uppställas för övrig statlig bidragsgivning som riktar sig till civilsamhället. Även det undantag för när bidrag får lämnas trots ett agerande som strider mot demokrativillkoret bör i huvudsak ha samma lydelse som motsvarande undantag för stöd ur Allmänna arvsfonden.

Promemorians och Demokrativillkorsutredningens förslag: Varken Demokrativillkorsutredningen eller promemorian innehåller en sådan bedömning. Promemorians förslag till demokrativillkor för stöd ur Allmänna arvsfonden baserades dock på det förslag som Demokrativillkorsutredningen har lämnat i betänkandet Demokrativillkor för stöd till civilsamhället (SOU 2019:35), med ett enhetligt demokrativillkor som uttalat syfte.

Skälen för regeringens bedömning: Som framgår av avsnitt 6.5 är det inte ändamålsenligt med olika demokrativillkor avseende verksamhet i den stödgivning som kontrolleras av staten. Tvärtom skulle det finnas stora fördelar ur förutsebarhets- och effektivitetshänseende med ett gemensamt villkor och förutsättningar för en enhetlig praxis (se även SOU 2018:70 s. 153).

Majoriteten av de remissinstanser som har yttrat sig över Demokrativillkorsutredningens förslag till demokrativillkor välkomnar förslaget om ett förtydligt och enhetligt demokrativillkor och tillstyrker i huvudsak utredningens förslag. Det är detta förslag som det demokrativillkor som föreslås för stöd ur Allmänna arvsfonden bygger på.

En förutsättning för ett enhetligt demokrativillkor för statligt stöd till civilsamhället är att ett huvudsakligen likalydande demokrativillkor som det som nu föreslås för stöd ur Allmänna arvsfonden införs för statliga bidrag till civilsamhället. Även undantaget för när bidrag kan ges trots att en organisation eller företrädare har agerat på det sätt som beskrivs i demokrativillkoret bör utformas med utgångspunkt i det förslag som föreslås för Allmänna arvsfonden.

Eventuella skillnader i utformningen mellan det demokrativillkor som uppställs för stöd ur Allmänna arvsfonden och för bidragsgivning till civilsamhället i övrigt bör övervägas noga och en tydlig utgångspunkt och målsättning är att demokrativillkoren bör vara enhetliga.

En skillnad som kan motivera en annan formulering avseende vilka som omfattas av demokrativillkoret är att organisationer som får stöd från Allmänna arvsfonden vanligtvis samarbetar med andra organisationer i det projekt som de beviljas medel för att genomföra. Att stöd ur Allmänna arvsfonden därmed finansierar projekt i vilka flera organisationer samarbetar skiljer det stödet från många statliga bidrag som delas ut med stöd av statsbidragsförordningar, särskilt s.k. organisationsbidrag och verksamhetsbidrag, som enbart stöttar den stödsökande organisationen.

Demokrativillkor för verksamheten regleras lämpligast i det befintliga regelverket för bidrag. Den statliga bidragsgivningen till det civila samhällets organisationer regleras huvudsakligen genom förordningar.

Prop. 2021/22:272 Därför bör demokrativillkoret föras in i de statsbidragsförordningar som i huvudsak riktar sig till det civila samhället. Det kan dock finnas goda skäl till att ett demokrativillkor inte är lämpligt för en viss typ av statliga bidrag. De närmare gränsdragningarna i denna fråga kommer att framgå i de relevanta förordningarna.

6.10 Ett demokrativillkor för stöd till trossamfund

Regeringens förslag: Stöd i form av statsbidrag och statlig avgiftshjälp ska inte få lämnas till ett trossamfund om trossamfundet, någon av dess församlingar eller en företrädare som agerar inom ramen för trossamfundets eller en församlings verksamhet

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 av individer 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.

Trossamfundsutredningens förslag överensstämmer delvis med regeringens förslag. Utredningens förslag innehåller inte formuleringen ”på annat sätt kränker en persons grundläggande fri- och rättigheter”. I stället innehåller utredningens förslag separata exkluderingsgrunder avseende kränkningar av barnets rättigheter och inskränkningar av betjänades fri- och rättigheter. Enligt utredningens förslag krävs att risken för att barns hälsa eller utveckling skadas är påtaglig för att ett trossamfund ska exkluderas från stöd. Vidare ska trossamfund enligt utredningens förslag exkluderas från stöd om de bryter mot diskrimineringsförbud i diskrimineringslagen (2008:567). Utredningen föreslår ordet *rättfärdigar* i stället för ordet *försvarar* och att *klara* överträdelser av principen om alla människors lika värde samt att *aktivt* motarbeta det demokratiska styrelseskicket ska exkludera trossamfund från stöd. Utredningen föreslår vidare inte att försvarande av, främjande av eller uppmanande till vare sig diskriminering eller överträdelser av principen om alla människors lika värde ska utgöra en exkluderingsgrund. Därutöver finns vissa ytterligare redaktionella och språkliga skillnader.

Remissinstanserna: Majoriteten av remissinstanserna, bl.a. *Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB)*, *Delegationen mot segregation*, *Länsstyrelsen i Skåne län* och *Lunds universitet* är positiva till förslaget om ett förtydligt demokrativillkor, men flera remissinstanser har synpunkter på villkorets utformning och på att företrädaransvaret är för långtgående. *Myndigheten för stöd till trossamfund (SST)* anser att om regeringen väljer att föreslå ett exkluderande demokrativillkor så bör förslaget bearbetas utifrån de möjliga svagheter som finns angående förutsebarhet, transparens och lättillgänglighet. Flera remissinstanser, bl.a. *Sensus studieförbund*, *Ibn Rushd Studieförbund*, *Pingst – Fria församlingar i Samverkan* och *Frälsningsarmén* anser att kravet på att trossamfunden ska hållas ansvariga för en enskild företrädares agerande är alltför långtgående och att definitionen av företrädare är alltför bred. Ibn

Rushd Studieförbund anser att det bör tydliggöras hur ageranden som ligger långt tillbaka i tiden ska påverka bedömningen av trossamfundets ansökan om stöd. *Barnombudsmannen* anser att det inte bör krävas att risken för att ett barns hälsa eller utveckling skadas ska vara påtaglig för att samfundet ska uteslutas från stöd. *Diskrimineringsombudsmannen (DO)* vill uppmärksamma att villkoret ”bryter mot diskrimineringsförbud i diskrimineringslagen (2008:567)” innebär en väsentlig inskränkning av bestämmelsens räckvidd. Enligt DO:s uppfattning saknas anledning att i fråga om statligt stöd göra någon principiell åtskillnad mellan diskriminering som faller inom respektive utanför diskrimineringslagens tillämpningsområde. DO anser också att avgränsningen till handlande som *klart* överträder principen om alla människors lika värde innebär en risk för att tillämpningen av bestämmelsen kan komma att bli alltför restriktiv avseende vilka typer av ageranden som bedöms utgöra en grund för exkludering. Den sistnämnda synpunkten delas av *Judiska Centralrådet*. *Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor (MUCF)* anser att ett exkluderande demokrativillkor är genomförbart i förhållande till det statliga stödet till trossamfundet. MUCF bedömer därtill att regeringen bör överväga att införa ytterligare en exkluderingsgrund som ger möjlighet att vägra en organisation stöd om det finns synnerliga skäl. *Sveriges Kvinnolobby* anser att kränkningar av kvinnors rättigheter och jämställdhet bör utgöra en exkluderingsgrund. Sveriges Kvinnolobby anser också att offentliga bidrag till verksamheter endast ska ges om den sökande kan redogöra för att verksamheten kommer att komma kvinnor och män till del i lika stor utsträckning. Vidare anser Sveriges Kvinnolobby att samfund som tar emot bidrag bör ha minst 40 procent kvinnor eller män som medlemmar samt att kvinnor ska ha rätt att inom samfundet verka som ledare, såväl religiöst som i andra ledande funktioner. Även *Riksorganisationen GAPF – Glöm aldrig Pela och Fadime* ser det som djupt problematiskt att organisationer som direkt eller indirekt förespråkar ojämlikhet mellan könen, systematisk könssegregation och kvinnors underordning i förhållande till män har erhållit olika former av samhällets stöd. Organisationen understryker att det är en grundläggande förutsättning för demokrati att kvinnor och män har samma rättigheter inom samhällets alla områden. *Jämställdhetsmyndigheten* instämmer i bedömningen att ett förtydligt demokrativillkor bör utformas med exkluderingsgrunder. Jämställdhetsmyndigheten anser även att det finns utrymme att förtydliga jämställdhetsaspekten i demokrativillkoret.

Skälen för regeringens förslag

Kan vägran att erkänna ett trossamfund som stödberättigat med hänvisning till ett demokrativillkor innebära en inskränkning av religionsfriheten?

Frågan om vägran att erkänna ett trossamfund som stödberättigat med hänvisning till ett demokrativillkor kan innebära en inskränkning av religionsfriheten i artikel 9.1 i Europakonventionen måste prövas i ljuset av Europadomstolens praxis. Av Europadomstolens praxis framgår att om en stat väljer att införa ett stöd till trossamfund i syfte att främja religionsutövning så måste staten bl.a. beakta det skydd för

Prop. 2021/22:272 religionsfriheten som följer av artikel 9.1 i Europakonventionen (se avsnitt 5.4.2 för en redogörelse av relevanta avgöranden från Europadomstolen).

De villkor som för närvarande ställs i fråga om statligt stöd till trossamfund syftar – i likhet med dem som nu föreslås – bl.a. till att förhindra att trossamfund som inte respekterar samhällets grundläggande värderingar finansieras med allmänna medel. Vissa ageranden av samfundet som kan anses problematiska har dock inte sällan ett nära samband med deras religiösa lära (jfr t.ex. HFD 2013 ref. 72 och HFD 2017 ref. 4). Ageranden som kan anses utgöra en manifestation av samfundets religion omfattas av skyddet för religionsfriheten i artikel 9.1 i konventionen.

Av Europadomstolens praxis framgår att en konventionsstat inte ska värdera legitimiteten hos trosuppfattningar eller de sätt på vilka de uttrycks eller manifesteras. Det bör därför övervägas om det skulle kunna anses innebära en inskränkning av religionsfriheten enligt artikel 9.1 i Europakonventionen att ha infört ett statligt stöd till trossamfund men vägra ett trossamfund stöd med anledning av det sätt på vilket samfundet manifesterar sin tro.

Artikel 9.1 i Europakonventionen innebär även ett starkt skydd för ett trossamfunds autonomi och inre liv. Till samfundets inre kärna hör bl.a. frågor som rör val av religiösa företrädare. Inte sällan är det just när det gäller sådana frågor som vissa samfund anses agera i strid med samhällets grundläggande värderingar, t.ex. genom att inte tillåta kvinnliga eller homosexuella religiösa företrädare. Även om det för närvarande inte finns praxis från Europadomstolen som ger något klart stöd för slutsatsen att ett beslut om att inte ge ett trossamfund stöd med anledning av förhållanden som rör samfundets inre liv kan anses innebära en inskränkning av religionsfriheten, kan det inte uteslutas att domstolen kan komma att utveckla praxis i en sådan riktning i en framtid.

Det finns också avgöranden som talar för att skyddet för religionsfriheten innebär ett ekonomiskt skydd för att kunna fortsätta att bedriva en religiös verksamhet. Av Europadomstolens praxis framgår t.ex. att konventionen kan ge ett skydd för trossamfundet mot statliga pålagor som riktar sig direkt mot trossamfundets inkomstkällor och som allvarligt begränsar deras förutsättningar att finansiera sin verksamhet genom medel från privata inkomstkällor (se ovan nämnt avgörande Association led Temoins de Jehovah mot Frankrike, dom den 30 juni 2011). Av den enkätundersökning som Trossamfundsutredningen låtit genomföra framgår att för nästan 30 procent av de bidragsberättigade samfundet är det statliga stödet den viktigaste inkomstkällan. För flera trossamfund är medlemsavgifter som tas in via avgiftshjälpen den huvudsakliga inkomstkällan. Eftersom statens hjälp med uppbörden av medlemsavgifter ges bara till trossamfund som är stödberättigade, kan ett beslut att vägra fortsatt stöd i praktiken innebära att trossamfundet får betydligt svårare att finansiera sin verksamhet. Det innebär inte något direkt hinder mot verksamheten som sådan men i förlängningen kan en följd bli att den religiösa verksamheten inte kan fortsätta eller att den måste begränsas betydligt.

Mot bakgrund av det ovan anförda kan det inte uteslutas att det förhållandet att stöd till trossamfund nekas med hänvisning till ett

demokrativillkor skulle kunna innebära en inskränkning av religionsfriheten i artikel 9.1 i Europakonventionen.

Beträffande stöd ur Allmänna arvsfonden och stöd i form av bidrag enligt statsbidragsförordningar aktualiseras inte religionsfriheten på samma sätt. Sådant stöd, som har helt andra syften än att främja religionsutövande, kan inte förväntas få en lika stor påverkan på trossamfundens förutsättningar att utöva sin religiösa verksamhet som ett vägrat stödberättigande kan få.

Skyddet mot diskriminering enligt artikel 14 i Europakonventionen i relation till religionsfriheten

Som tidigare redovisats innebär artikel 14 i Europakonventionen även ett förbud mot diskriminering på grund av bl.a. religion (se avsnitt 5.4.2). Denna bestämmelse kompletterar alltså artikel 9. Personer eller organisationer som befinner sig i en likartad situation måste behandlas lika, såvida det inte finns objektiva och godtagbara skäl för att behandla dem olika. Artikel 14 innebär beträffande det särskilda stödet till trossamfund, att alla trossamfund måste ges samma möjlighet att bli stödberättigade och att exkluderingsgrunderna, liksom övriga stöd villkor, tillämpas på ett icke-diskriminerande sätt. För det fall en särbehandling sker så måste den tjäna ett legitimt ändamål och får inte ha oproportionerliga konsekvenser.

Statens bedömningsmarginal enligt artikel 9.2 och artikel 14 i Europakonventionen får i huvudsak anses sammanfalla (jfr *The Church of Jesus Christ of Latter-Day Saints mot Förenade Kungariket*, dom den 4 mars 2014, punkt 38).

Regeringen vill understryka vikten av att exkluderingsgrunderna tillämpas på ett icke-diskriminerande sätt i enskilda fall och kan i sammanhanget påpeka att det följer av grundlag att förvaltningsmyndigheter och andra som fullgör offentliga förvaltningsuppgifter i sin verksamhet ska beakta allas likhet inför lagen samt iakttä saktighet och opartiskhet (1 kap. 9 § regeringsformen).

Utgångspunkter för vilka ageranden som bör utgöra exkluderingsgrunder för ett demokrativillkor för trossamfund

Enligt regeringens bedömning kan det, som framgår ovan, inte uteslutas att ett beslut om att inte bevilja ett trossamfund stöd med hänvisning till ett demokrativillkor skulle kunna innebära en inskränkning av religionsfriheten enligt artikel 9.1 i Europakonventionen. För att en sådan inskränkning ska vara tillåten krävs enligt artikel 9.2 att den är föreskriven i lag och nödvändig i ett demokratiskt samhälle med hänsyn till den allmänna säkerheten, till skydd för allmän ordning, hälsa, moral eller till skydd för andra personers fri- och rättigheter. Vid denna prövning krävs en avvägning mellan religionsfriheten och andra viktiga värden som staten vill skydda. Varje värde måste prövas vart och ett för sig.

Vid ett ställningstagande till vilka ageranden som bör ligga till grund för att inte bevilja ett trossamfund stöd bör lagstiftaren utgå från grundläggande värderingar i samhället på precis samma sätt som vid formuleringen av exkluderingsgrunder för ett demokrativillkor för stöd ur Allmänna arvsfonden. De grundläggande värderingar som

Prop. 2021/22:272 demokrativillkoret bygger på bör vara sådana att de tjänar ett legitimt syfte enligt artikel 9.2 i Europakonventionen.

Eftersom staten inte är skyldig att erbjuda trossamfund stöd samt att det inte finns någon gemensam europeisk samsyn vad gäller finansiering av religiösa samfund, bör utgångspunkten vara att staten har relativt stor frihet vid utformningen av den statliga stödgivningen så länge den uppfyller krav om bl.a. neutralitet. Mot bakgrund av de fördelar med ett enhetligt demokrativillkor för stöd till civilsamhället som beskrivits ovan anser regeringen att det är angeläget att eftersträva en enhetlighet med det demokrativillkor som föreslås för stöd ur Allmänna arvsfonden. Det innebär att omotiverade skillnader i de av utredningarna och i promemorian förslagna villkoren har tagits bort.

Det finns anledning att ha en viss säkerhetsmarginal gentemot de krav som Europakonventionens skydd för religionsfriheten ställer med särskilt beaktande av förbudet mot diskriminering i artikel 14. Hänsyn bör också tas till att Europadomstolens praxis kan ändras och utvecklas. Mot denna bakgrund innehöll förslaget till demokrativillkor för stöd till trossamfund i lagrådsremissen vissa skillnader i formuleringarna av exkluderingsgrunderna jämfört med demokrativillkoret för stöd ur Allmänna arvsfonden. Förslaget till demokrativillkor för stöd till trossamfund innehöll inte formuleringen ”på annat sätt kränker en persons grundläggande fri- och rättigheter”. I stället innehöll förslaget exkluderingsgrunderna

- kränker ett barns rättigheter på ett sådant sätt att det finns en risk för att barnets hälsa eller utveckling skadas (andra punkten), och
- kränker en betjänads grundläggande fri- och rättigheter genom utnyttjande av en utsatt belägenhet (tredje punkten).

Lagrådet för fram att det, mot bakgrund av att religionsfriheten enligt artikel 9 i Europakonventionen får underkastas begränsningar som i ett demokratiskt samhälle är nödvändiga med hänsyn till skydd för andra personers fri- och rättigheter, är långt ifrån självklart att demokrativillkoret i förhållande till trossamfund ska begränsas på det föreslagna sättet. Lagrådet framhåller också att en situation där ett samfund som prövas mot demokrativillkoret kan få stöd enligt den ena lagstiftningen, men inte den andra, skulle framstå som svårbegriplig och att det, enligt Lagrådets bedömning, vore en fördel att ha ett enhetligt demokrativillkor.

Regeringen instämmer i Lagrådets synpunkter. Utformningen av de exkluderingsgrunder som uppställs i demokrativillkoret för stöd ur Allmänna arvsfonden bedöms vara förenliga med kravet i artikel 9.2 att en lag som utgör en inskränkning av religionsfriheten i rimlig mån ska vara förutsägbar. Samtliga exkluderingsgrunder tillgodoser ett legitimt syfte i enlighet med artikel 9.2, nämligen hänsyn till den allmänna säkerheten och skydd för andra personers fri- och rättigheter. Mot bakgrund av de fördelar som finns med enhetliga exkluderingsgrunder i demokrativillkoret för stöd ur Allmänna arvsfonden och för stöd till trossamfund bör samma exkluderingsgrunder uppställas för stöd enligt båda lagarna. Det är dock viktigt att i tillämpningen av det villkor som föreslås gälla för stödet till trossamfunden beakta skyddet för religionsfriheten på så sätt att en eventuell inskränkning av religionsfriheten ska vara proportionerlig i förhållande till det avsedda legitima syftet och principiellt försvarlig (se

Vid bedömningen i ett enskilt fall kan även, som Lagrådet noterar, yttrandefriheten behöva beaktas. Såväl organisationer som enskilda företrädare har en långtgående yttrandefrihet, som ges skydd bl.a. i regeringsförmen och Europakonventionen, och syftet med bestämmelsen är inte att förhindra för trossamfund att bedriva en verksamhet där nyanserade samtal, diskussioner och debatter kan föras. En rätt för enskilda personer och organisationer att yttra sig betyder dock inte att alla uttalanden bör vara förenliga med statligt stöd.

Lagrådet efterfrågar vidare motiv till och en diskussion av valet av tempusform för de beskrivna agerandena. Valet av tempusform utvecklas i författningskommentaren till bestämmelsen.

Det är möjligt att ageranden som beskrivs i det föreslagna demokrativillkoret för stöd till trossamfund även kan leda till straffrättsliga åtgärder från samhällets sida. Det behöver dock inte handla om ageranden som utgör brott. Den prövande myndighetens ställningstagande ska inte heller avse huruvida någon gjort sig skyldig till ett visst brott.

Trossamfundutredningen har föreslagit att demokrativillkoret för stöd till trossamfund regleras i en ny lag om stöd till trossamfund. Precis som demokrativillkoret för stöd ur Allmänna arvsfonden, bör demokrativillkoret för stöd till trossamfund föras in i de lagar där övriga villkor för stödet regleras. Enligt regeringens förslag ska villkoren för stödet till trossamfund regleras i lagen (1998:1593) om trossamfund och i en ny lag, lagen om statsbidrag till trossamfund. Demokrativillkoret för stöd till trossamfund bör föras in i båda dessa lagar.

Trossamfunds, församlingars och företrädares agerande

Vanligtvis är det trossamfund som ansöker om stöd till trossamfund. Församlingar inom ett stödberättigat trossamfund har dock i dag en möjlighet att ansöka om vissa former av statsbidrag. Sådana församlingar föreslås även fortsättningsvis ha en självständig rätt att ansöka om vissa former av statsbidrag. Mot denna bakgrund, samt för att demokrativillkoret ska få genomslag, anser regeringen att inte enbart trossamfunds ageranden, utan även en enskild församlings agerande, bör kunna ligga till grund för att vägra stöd till ett trossamfund.

Ibland är det inte trossamfundet eller församlingen i egenskap av juridisk person som agerar klandervärt, utan fysiska personer som på olika sätt företräder trossamfundet eller församlingen gentemot de betjänade eller allmänheten. Demokrativillkoret bör även fånga upp ageranden från sådana företrädare. Det bör inte endast handla om legala företrädare, utan även personer som på andra sätt får anses representera trossamfundet, såsom religiösa ledare, lärare osv.

För att få underlag till prövningen av demokrativillkoret kan den myndighet som prövar frågor om stödberättigande begära in vissa uppgifter från trossamfundet. Underlag som kan ligga till grund för bedömningen kan vara t.ex. verksamhetsberättelser, årsmötesprotokoll, bidragsredovisningar, brottmålsdomar, policydokument från trossamfundet, information från andra myndigheter eller omvärldsinformation.

Ansvar för företrädares agerande bör endast aktualiseras när företräderen agerar inom ramen för trossamfundets eller församlingens verksamhet. Med inom ramen för verksamheten bör avses i vid bemärkelse de sammanhang som ett trossamfund förekommer i. Aktiviteter som trossamfundet eller församlingen själv anordnar, såväl interna som externa, ska därmed uppenbart anses vara en del av verksamheten. Även när en företrädare som representant för trossamfundet eller församlingen deltar i sammanhang som anordnats av en annan aktör, t.ex. vid en konferens eller en utbildning, kan detta anses vara en del av verksamheten. Givetvis kan detta leda till gränsdragningsvårigheter, t.ex. när en företrädare gör uttalanden på sociala medier. Klart är att trossamfundet inte ansvarar för en företrädares agerande som inte kan kopplas till dennes funktion som företrädare för trossamfundet eller en av dess församlingar.

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 nogt överväga vilka församlingar som ska få tillhöra samfundet och vilka som ska få företräda det.

Ett trossamfund eller en församling som anordnar en tillställning eller en aktivitet får ofta anses ansvarig för arrangemangets innehåll, även om den som står för innehållet inte tillhör trossamfundet eller församlingen. Det kan t.ex. vara fråga om att trossamfundet anlitar en föreläsare. För att trossamfundet eller församlingen ska hållas ansvarig för arrangemangets innehåll bör det dock krävas att innehåll och inbjudna föreläsares, eller andra anlitate personers agerande, motsvarar vad trossamfundet eller församlingen har haft anledning att förvänta sig mot bakgrund av lätt tillgänglig information. Ett trossamfund som vill vara stödberättigat har på så sätt ett stort ansvar för vad som sker inom ramen för verksamheten. Syftet är att trossamfund som får stöd inte ska vara en plattform från vilken odemokratiska åsikter sprids.

Det kan finnas situationer där ett uttalande som skulle kunna strida mot villkoren i lagen med hänsyn till yttrandefrihetsaspekter inte bör omfattas av demokrativillkoret och utesluta ett trossamfund från statligt stöd. Det är viktigt att betona att syftet med bestämmelsen, som nämnts ovan, inte är att förhindra möjligheten för trossamfunden att bedriva en verksamhet där nyanserade samtal, diskussioner och debatter kan föras. Vid bedömningen kan därför hänsyn bl.a. tas till om en föreläsare har bjudits in i ett sammanhang där enskilda åsikter inte får stå oemotsagda, t.ex. för att delta i en debatt. Trossamfund, församlingar och dess företrädare bör även naturligtvis kunna delta i debatter och diskussioner som rör tillämpningen av demokrativillkoren, utan att uttalanden inom ramen för ett sådant deltagande i sig bör ses som ageranden som strider mot demokrativillkoret.

Flera remissinstanser, bland andra *Sensus studieförbund*, *Ibn Rushd Studieförbund*, *Pingst – Fria församlingar i Samverkan* och *Frälsningsarmén* anser att kravet på att trossamfunden ska hållas ansvariga för en enskild företrädares agerande är alltför långtgående och att definitionen av företrädare är alltför bred. Regeringen vill understryka att det vilar ett stort ansvar på trossamfund, såväl som på andra organisationer, som vill ta emot bidrag från staten, att agera på ett sätt som är förenligt med samhällets grundläggande värderingar. För att

företrädaransvaret inte ska få orimliga konsekvenser föreslås en undantagsregel enligt vilken stöd ändå kan lämnas om det finns särskilda skäl. På detta sätt anser regeringen att ansvaret avgränsas på ett lämpligt sätt (se nedan).

Ibn Rushd Studieförbund anser att det bör tydliggöras hur ageranden som ligger långt tillbaka i tiden ska påverka bedömningen av trossamfundets ansökan om stöd. Regeringen anser att det vid bedömningen av om det finns förutsättningar för att besluta att ett trossamfund ska vara berättigat till stöd bör kunna beaktas om lång tid förflutit sedan ett visst agerande inträffade. Om exempelvis en företrädare för ett trossamfund vid ett tillfälle för ett antal år sedan diskriminerat en individ och den företrädaren inte längre har någon koppling till trossamfundet vid beslutstillfället, framstår det inte som rimligt att trossamfundet vid detta tillfälle ska bedömas vara ett trossamfund som diskriminerar individer. Regeringen bedömer dock att det inte är lämpligt att på förhand ange en viss tid som ska ha passerat för att ett trossamfund ändå ska anses berättigat till stöd, utan detta måste avgöras utifrån omständigheterna i det enskilda fallet.

När det, beträffande exkluderingsgrunderna nedan, anges att ett trossamfund som agerar på ett beskrivet sätt inte bör få statligt stöd omfattas även dess församlingars och företrädarens ageranden. Det förutsätts vidare att agerandet har skett inom ramen för verksamheten.

Våld, tvång eller hot mot en person samt kränkningar på annat sätt av en persons grundläggande fri- och rättigheter

Ingen människa ska behöva utsättas för våld, tvång eller hot av andra enskilda. Det följer av bl.a. Europakonventionen och Europarådets konvention om förebyggande och bekämpning av våld mot kvinnor och av våld i hemmet (Istanbulkonventionen) att staten är skyldig att effektivt skydda enskilda mot psykiska och fysiska angrepp från andra enskilda. Av Istanbulkonventionen framgår även att staten ska säkerställa att kultur, sedvänja, religion, tradition eller så kallad heder inte ska kunna betraktas som ett rättfärdigande av någon våldshandling (artikel 12.5). Sverige tillträdde Istanbulkonventionen 2014.

Våld, tvång eller hot mot en person kan aldrig accepteras, oavsett om det sker i religionens namn eller inte (jfr artikel 17 i Europakonventionen). Att skydda enskilda mot sådana angrepp måste anses nödvändigt i ett demokratiskt samhälle (jfr artikel 9.2 i Europakonventionen). Våld, tvång eller hot mot en person, inklusive hedersrelaterat våld och förtryck, är därför oförenligt med ett statligt stöd oavsett om angreppet riktas mot någon inom trossamfundet eller mot någon utomstående.

Lagrådet har synpunkter rörande vad som avses med begreppen våld, tvång och hot. Särskilt vanskligt anser *Lagrådet* att det är att bedöma vad som utgör tvång och hot i paragrafens mening. *Lagrådet* efterlyser att det förtydligas vilka typer av påtryckningar som omfattas av bestämmelsen och vilka som inte gör det.

Med våld bör avses fysiska angrepp i form av en kraftutveckling riktad mot en person. Vissa våldshandlingar som inte medvetet syftar till att kränka, t.ex. som någon lämnat godtagbart samtycke till, bör dock inte medföra att stöd inte beviljas. Exempelvis kan våld i enlighet med

Prop. 2021/22:272 fastställda tävlingsregler inom vissa idrotter anses acceptabelt. Tvång innebär att någon tvingar någon annan att göra, tåla eller underlåta något. Inte enbart tvång som överensstämmer med den straffbara gärningen olaga tvång bör omfattas. Även andra ageranden som innebär att ett trossamfund, en församling eller en företrädare genom otillbörliga påtryckningar tvingar en person att agera på ett visst sätt, tåla något eller underlåta att agera bör omfattas. Avgörande för om en påtryckning är otillbörlig bör vara om trossamfundet utnyttjar ett maktöverläge gentemot den som påtryckningen riktas mot, exempelvis genom hot om skadliga konsekvenser för denne eller dennes närstående. Med hot bör avses gärningar som genom ord eller handling är ägnade att framkalla rädsla hos en person. Även sådana hot mot en person som inte är straffbara bör kunna leda till att organisationen inte ska vara berättigad till stöd. Det bör dock krävas att hotet har en viss styrka, det ska alltså inte framstå som helt lindrigt.

Att ett trossamfund eller en företrädare tydliggör för en betjänad vad trossamfundets eller företrädarens uppfattning är om ett visst agerande och för diskussioner med en betjänad om hur denne bör agera mot bakgrund av religiösa påbud är en naturlig del i religiös verksamhet och bör i normalfallet inte omfattas av exkluderingsgrunden.

Exempel på ageranden som bör omfattas av exkluderingsgrunden är att tvinga en person att lämna upplysningar genom att slå sönder dennes tillhörigheter eller tvinga en betjänad som uttryckt en önskan om att lämna trossamfundet att avstå från detta genom hot om skadliga konsekvenser för dennes familjemedlemmar. Ett annat exempel är att framföra hot om uteslutning på grund av val av livspartner.

Stöd bör inte heller lämnas om trossamfundet kränker en persons grundläggande fri- och rättigheter på ett annat sätt än genom våld, tvång eller hot. De grundläggande fri- och rättigheter som avses bör ha sin utgångspunkt i den enskilda människans frihet och värdighet och rätten till personlig integritet. Det innebär att det inte är godtagbart att någon utsätts för kränkningar av den personliga integriteten eller friheten genom fysiska eller psykiska angrepp. Trossamfundet får därmed inte utsätta någon för otillbörliga påtryckningar i syfte att förmå personen att avstå från att utnyttja de grundläggande fri- och rättigheter som det allmänna tillförsäkrar enskilda. Inte heller får trossamfundet genom att vilseleda någon, eller genom att utnyttja en enskilds utsatta ställning eller belägenhet, förmå denne att tåla integritetskränkningar, ge upp sitt självbestämmande eller avstå från att utnyttja grundläggande fri- och rättigheter. Det kan exempelvis röra sig om en religiös ledare som upprätthåller informella regler genom hedersrelaterat förtryck eller som uppmanar en enskild att inte anmäla en misstanke om brott till polis eller begår sexuella övergrepp.

Europadomstolen har i sin praxis konstaterat att det är vanligt förekommande att olika religioner föreskriver särskilda uppträdanderegler som anhängare måste följa i sitt privatliv. Det kan t.ex. röra sig om regelbunden närvaro vid gudstjänster, utförande av särskilda ritualer etc. Genom att följa dessa påbud i sitt dagliga liv manifesterar anhängarna sin önskan att följa sin tro och deras frihet att göra detta skyddas av artikel 9 i Europakonventionen. Europadomstolen har även konstaterat att många religioner förespråkar riter och sedvänjor som kan vara skadliga för

anhängarnas välbefinnande (se ovan nämnt avgörande Jehovah's Witnesses of Moscow m.fl. mot Ryssland, dom den 10 juni 2010, punkterna 118 och 144). Det måste understrykas att statens utrymme för att inskränka de val ett trossamfunds anhängare gör i syfte att följa religiösa påbud är mycket begränsat och behöver därför grundas på tungt vägande skäl. Mot denna bakgrund anser regeringen, liksom Trossamfundsutredningen, att stöd inte bör vägras med anledning av stränga religiösa påbud som begränsar vuxna anhängares fri- och rättigheter så länge de väljer att följa sin tro och acceptera påbuden genom fria och självständiga val.

Givetvis får inte barn utsättas för våld, tvång eller hot mot en person samt kränkningar på annat sätt av grundläggande fri- och rättigheter. Barn har särskilda rättigheter och utgör en särskilt utsatt och sårbar grupp i samhället, samtidigt som de ofta befinner sig i en speciell beroendeställning och är i behov av särskilt skydd och omvårdnad.

Förhållandet mellan barnets bästa, barnets respektive föräldrarnas religionsfrihet och föräldrarnas rätt att fostra sitt barn, kan vara komplext. Alla barn har rätt till religionsfrihet. Samtidigt har föräldrar rätt att ge barnet vägledning, även när barnet utövar sin rätt. Detta får dock inte innebära att barnet utsätts för fri- och rättighetskränkningar.

Barn tillförsäkras ett särskilt skydd för sina rättigheter genom barnkonventionen. Av artikel 3 i barnkonventionen följer att det vid alla åtgärder som rör barn i första hand ska beaktas vad som bedöms vara barnets bästa. Enligt artikel 19.1 ska staten skydda barn mot alla former av fysiskt eller psykiskt våld, skada eller övergrepp, vanvård eller försumlig behandling, misshandel eller utnyttjande, inklusive sexuella övergrepp. Av artikel 24.3 framgår att konventionsstaterna ska vidta alla effektiva och lämpliga åtgärder i syfte att avskaffa traditionella sedvänjor som är skadliga för barns hälsa.

Staten är alltså, som följer av barnkonventionen, skyldig att skydda barn från kränkningar och från att skadas, oavsett i vilken miljö detta sker. Lagstiftningen om stöd till trossamfund har visserligen inte till syfte att vara en skyddslagstiftning för barn. För det syftet finns andra lagar och regler. Att inte stödja trossamfund som kränker barns grundläggande fri- och rättigheter är dock ett rimligt led i statens åtgärder för att skydda barn. Om ett trossamfund kränker ett barns grundläggande fri- och rättigheter talar detta enligt regeringens uppfattning starkt för att staten inte bör stödja trossamfundet. Det gäller även om det är fråga om ageranden som har ett direkt samband med trossamfundets religiösa lära.

Barnombudsmannen anser att det inte, till skillnad mot vad Trossamfundsutredningen har föreslagit, bör krävas att det finns en påtaglig risk för att ett barns hälsa eller utveckling skadas för att samfundet ska uteslutas från stöd. Regeringen instämmer i att det finns anledning att ställa högre krav på trossamfunds ageranden gentemot barn än vad Trossamfundsutredningen har föreslagit om de ska kvalificeras för statligt stöd. I lagrådsremissen föreslog regeringen att ett trossamfund skulle exkluderas från stöd om det kränker ett barns rättigheter på ett sådant sätt att det finns en risk för att barnets hälsa eller utveckling skadas. Enligt Lagrådet framstår det dock som långt ifrån självklart att demokrativillkoret för stöd till trossamfund enbart ska omfatta kränkningar av barns rättigheter som medför en risk för att barnets hälsa eller utveckling skadas.

Prop. 2021/22:272 Regeringen instämmer i Lagrådets synpunkt. Regeringen föreslår i denna proposition enhetliga exkluderingsgrunder för demokrativillkoren som inte uppställer som rekvisit att en kränkning av barnets grundläggande fri- och rättigheter ska medföra en risk för skada. Det bör således vara tillräckligt för att exkluderas från att få stöd att ett trossamfund, precis som en organisation som söker stöd ur Allmänna arvsfonden, kränker ett barns grundläggande fri- och rättigheter.

Exempel på ageranden som bör utesluta stöd kan vara att utsätta barn för hedersrelaterat förtryck, skadliga bestraffningar eller skadliga förhör om exempelvis sexuella eller andra erfarenheter och ageranden. Kränkningar som bör utesluta ett trossamfund från stöd kan även avse att förneka barn att ta del av utbildning, hälso- eller sjukvård samt lek, vila eller fritid som ett barn har rätt till enligt barnkonventionen (jfr artiklarna 24.1, 24.3, 28 och 31 i barnkonventionen). Om ett trossamfund skulle medverka till t.ex. barnnätskap eller könsstypning av flickor bör det självfallet inte vara stödberättigat. Även s.k. omvändelseförsök av unga hbtq-personer bör utesluta att stöd lämnas till samfundet. I detta sammanhang bör det noteras att till skillnad från kvinnlig könsstypning är manlig omskärelse, under vissa angivna förutsättningar, tillåtet i Sverige. Av förarbetena till lagen (2001:499) om omskärelse av pojkar framgår att omskärelse inte bör anses strida mot principen om barnets bästa i barnkonventionen (prop. 2000/01:81 s. 20 f.). Mot denna bakgrund anser regeringen att denna företeelse, inom ramen för vad som är reglerat i lagen om omskärelse av pojkar, inte kan ligga till grund för vägrat stöd.

Att exkludera trossamfund som agerar på sådana sätt som angetts ovan från statligt stöd får anses nödvändigt i ett demokratiskt samhälle och förenligt med artikel 9.2 i Europakonventionen. Regeringen anser också att detta är en rimlig avvägning mellan rätten till religionsfrihet och värnandet om barnets bästa, särskilt med beaktande av det övergripande ändamålet att staten inte bör finansiera verksamheter som kränker barnets rättigheter.

Diskriminering och överträdelser av principen om alla människors lika värde

Ett demokratiskt samhälle bygger på principen om alla människors lika värde och rättigheter. Principerna om icke-diskriminering och alla människors lika värde, i vilka även jämställdhet ingår, är en del av de grundläggande fri- och rättigheterna. Dessa kommer till uttryck i målsättningsstadgandena i regeringsformen som det redogörs för i avsnitt 6.4. Principerna har även kommit till uttryck i diskrimineringslagen. Sverige har därutöver ingått ett antal internationella åtaganden om mänskliga rättigheter som innehåller bestämmelser om förbud mot diskriminering.

Trossamfund har ibland kritiserats för att de på olika sätt missgynnar eller kränker personer på grund av bl.a. kön, religion och sexuell läggning. Kritiken avser såväl trossamfundens inre förhållanden som deras förhållande till samhället i övrigt.

Utgångspunkten är att diskriminering eller kränkningar inte kan tolereras. Om ett trossamfund diskriminerar eller inte respekterar principen om alla människors lika värde bör trossamfundet därför som

regel inte vara stödberättigat. Vid prövningen i ett enskilt fall av om särbehandling som skulle kunna ifrågasättas bör inverka på rätten till stöd, är det samtidigt nödvändigt att bl.a. uppmärksamma betydelsen av trossamfundets rätt till autonomi och skydd mot ingrepp i sitt inre liv, som följer av främst artikel 9.1 i Europakonventionen. De krav som ställs på trossamfundet i syfte att skydda mot diskriminering måste därför vara väl avvägda och nyanserade. Trossamfundets rätt till autonomi och inre liv omfattar t.ex. val av religiösa ledare.

Regeringen anser, precis som *Diskrimineringsombudsmannen (DO)*, att en begränsning av exkluderingsgrunden till diskriminering som omfattas av förbudet i diskrimineringslagen innebär en väsentlig inskränkning av det föreslagna demokrativillkorets räckvidd. Det saknas anledning att i fråga om statligt stöd göra någon principiell åtskillnad mellan diskriminering som faller inom respektive utanför diskrimineringslagens tillämpningsområde. Även diskriminering som faller utanför diskrimineringslagens tillämpningsområde bör omfattas av villkoret, t.ex. ageranden inom de sociala verksamheter som trossamfundet svarar för eller att ett trossamfund inte tillåter medlemmar med viss sexuell läggning.

Förbudet mot diskriminering i diskrimineringslagen är inte absolut. Vid beslut om anställning så hindrar inte diskrimineringslagens diskrimineringsförbud särbehandling som föranleds av en egenskap som har samband med någon av diskrimineringsgrunderna om egenskapen på grund av arbetets natur eller det sammanhang där arbetet utförs utgör ett verkligt och avgörande yrkeskrav som har ett berättigat syfte och kravet är lämpligt och nödvändigt för att uppnå syftet. Trossamfund kan, som arbetsgivare, ställa krav på att de som ska ha arbetsuppgifter som berör själva religionsutövningen eller som ska företräda trossamfundet utåt bekänner sig till den tro eller religion som utövas. Sådant krav kan däremot inte ställas för alla anställningar inom trossamfundet. Exempelvis kan ett muslimskt samfund ställa krav på att en imam ska vara muslim, men inte att städpersonal ska vara muslimer (jfr prop. 2007/08:95 s. 159 f.).

Sådan särbehandling som är tillåten enligt diskrimineringslagen måste godtas, men det kan även vara godtagbart med annan särorganisering som är nödvändig och berättigad för trossamfundets eller församlingens verksamhet. I ljuset av trossamfundets rätt till autonomi så bör trossamfundet, i enlighet med sina religiösa läror, fritt kunna välja vilka personer som ska företräda den religiösa kärnverksamheten, även om valet innebär särbehandling av t.ex. kvinnor eller homosexuella. Sådan särbehandling bör alltså inte exkludera ett trossamfund från stöd. Detta undantag rör dock endast religiösa företrädare för ett trossamfund och således inte all personal som arbetar för trossamfundet. Exempel på sådan diskriminering som bör leda till exkludering är att ett trossamfund diskriminerar personer som söker andra arbeten hos samfundet än som religiös företrädare eller vägrar någon tillträde till en offentlig gudstjänst på grund av dennes sexuella läggning.

Ageranden som visserligen inte bedöms vara diskriminerande, men som på något annat sätt bryter mot principen om alla människors lika värde, bör också medföra att trossamfund exkluderas från statens stöd.

Romersk-katolska kyrkan vill framhålla att det måste finnas utrymme för människor att inneha, och också offentligt framföra olika uppfattningar om etiska frågor som preventivmedel och abort. *Evangeliska Frikyrkan* för

Prop. 2021/22:272 fram att rätten att ha vissa olika teologiska övertygelser om äktenskap måste respekteras. Regeringen instämmer i de synpunkterna och vill understryka att förslaget inte innebär en begränsning av vare sig åsiktsfriheten eller yttrandefriheten, som ges ett långtgående skydd bl.a. i regeringsformen och Europakonventionen. Ett trossamfunds företrädare kan naturligtvis fritt både ha övertygelser och åsikter och både företrädare och trossamfund kan fritt yttra sig i olika frågor. Vid bedömningen i enskilda fall kan, som har slagits fast ovan, yttrandefrihetsaspekter behöva beaktas. Exempelvis bör hänsyn kunna tas till om ett yttrande görs som ett inlägg i en debatt eller en diskussion. En frihet för enskilda att ha åsikter och att yttra sig betyder dock inte att staten bör finansiera verksamheter som bryter mot principen om alla människors lika värde. Det bör emellertid understrykas att företrädares privata åsikter och yttranden som faller utanför trossamfundets verksamhet inte omfattas av demokrativillkoret.

Det är viktigt att svåra och kontroversiella frågor kan lyftas och diskuteras i ett trossamfunds verksamhet. Ett riktmärke för vilka uttalanden som bör anses innebära en överträdelse av principen om alla människors lika värde i den mening som avses i bestämmelsen och exkludera ett trossamfund från stöd bör mot denna bakgrund vara sådana uttalanden som kan utgöra hets mot folkgrupp. Brottet hets mot folkgrupp är ett tydligt uttryck för en kränkning av principen om alla människors lika värde (16 kap. 8 § brottsbalken). Hets mot folkgrupp innebär att en person i uttalande, eller i annat meddelande som sprids, hotar eller uttrycker missaktning för en folkgrupp eller annan sådan grupp av personer med anspelning på ras, hudfärg, nationellt eller etniskt ursprung, trosbekännelse, sexuell läggning eller könsöverskridande identitet eller uttryck. Även uttalanden som innefattar kränkande beskyllningar om mindervärdiga egenskaper eller nedsättande handlingar som endast indirekt grundas på ras, hudfärg osv. faller under bestämmelsen.

I FN:s konvention om avskaffande av alla former av rasdiskriminering från 1965 fördömer konventionsstaterna alla organisationer som grundar sig på uppfattningar eller teorier om att någon ras eller persongrupp av viss hudfärg eller visst etniskt ursprung är överlägsen någon annan, eller som söker rättfärdiga eller främja rashat och diskriminering i någon form (artikel 4). Ett trossamfund som för fram uppfattningar och teorier eller gör uttalanden som skulle kunna bedömas som hets mot folkgrupp bryter uppenbart mot principen om alla människors lika värde och bör inte vara berättigad till stöd. 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. Det bör inte heller krävas att spridningsrekvisitet i 16 kap. 8 § brottsbalken är uppfyllt.

Enligt artikel 16.1 c i FN:s konvention om avskaffande av all slags diskriminering av kvinnor från 1979 ska konventionsstaterna säkerställa lika rättigheter och skyldigheter vid ett äktenskaps upplösning. Det får anses utgöra en överträdelse av principen om alla människors lika värde att ha olika regler för upplösning av ett religiöst äktenskap för män och kvinnor. Europadomstolen har även uttalat att det vid ett flagrant brott mot jämställdheten mellan könen finns skäl att inskränka religionsfriheten (se ovan nämnt avgörande Jehovah's Witnesses of Moscow m.fl. mot

Ryssland, punkt 119). Ett trossamfund som vill vara stödberättigat ska således ha samma regler för upplösning av ett religiöst äktenskap för män och kvinnor, i annat fall bör trossamfundet anses överträda principen om alla människors lika värde.

I sammanhanget bör nämnas att religiösa urkunder bör kunna diskuteras och citeras utan att agerandet omfattas av exkluderingsgrunden (jfr prop. 2001/02:59 s. 41).

DO och *Judiska Centralrådet* ställer sig kritiska till den avgränsning till handlande som Trossamfundsutredningen föreslog, ageranden som *klart* överträder principen om alla människors lika värde. DO för fram att avgränsningen innebär en risk för att tillämpningen av bestämmelsen kan komma att bli alltför restriktiv med avseende på vilka typer av ageranden som bedöms utgöra en grund för exkludering. *Judiska Centralrådet* anser att formuleringen är för otydlig. Regeringen instämmer i att det kan vara en svår gränsdragning att avgöra vilka ageranden som utgör klara överträdelser. Det demokrativillkor som föreslås gälla för Allmänna arvsfonden har som exkluderingsgrund ageranden som ”bryter mot principen om alla människors lika värde”. Regeringen anser att det inte bör göras skillnad i utformningen av det demokrativillkor som ska gälla för stöd ur Allmänna arvsfonden och för stöd till trossamfund i detta avseende.

Regeringen gör bedömningen att det får anses nödvändigt i demokratiskt samhälle att exkludera trossamfund som agerar på sådana sätt som nu angetts från statligt stöd, med hänsyn till skyddet för andra personers fri- och rättigheter. Det är därmed förenligt med artikel 9.2 i Europakonventionen.

Försvara, främja eller uppmana till vissa ageranden

Även att försvara, främja eller uppmana till de ageranden som anges i demokrativillkoret strider enligt regeringens uppfattning mot samhällets grundläggande värderingar och bör därmed omfattas av demokrativillkoret för stöd till trossamfund. Stöd bör därför inte få lämnas till ett trossamfund om det försvarar, främjar eller uppmanar till sådana ageranden som anges i första och andra punkterna.

Exempel kan vara trossamfund som försvarar våld, tvång eller hot mot personer på grund av etnisk eller religiös tillhörighet eller försvarar barnaga, könsrelaterat våld eller hedersrelaterat våld eller förtryck. Ett trossamfund som agerar på ett sådant sätt bör alltså exkluderas från stöd. Ett trossamfund bör inte heller beviljas stöd om det försvarar barn- eller tvångsäktenskap.

Ett trossamfund som genom finansiering eller på annat sätt, t.ex. genom rekrytering eller propaganda, främjar våldsutövande, tvång eller andra kränkningar som anges i demokrativillkoret bör inte heller beviljas stöd. Det kan t.ex. vara ett trossamfund som främjar tvångsäktenskap genom förmedling av kontakter i utlandet.

Exempel på att uppmana till ageranden som anges i demokrativillkoret kan vara att uppvigla andra att utöva våld mot enskilda av viss etnicitet eller att hota meningsmotståndare. Det skulle också kunna handla om att uppmana föräldrar till ett visst agerande, såsom att upprätthålla en viss sedvänja, att utsätta barn och unga för hedersrelaterat våld och förtryck,

Prop. 2021/22:272 s.k. omvändelserapi av unga hbtq-personer, barnäktenskap eller könsstympning av flickor.

Att exkludera även trossamfund som försvarar, främjar eller uppmanar till sådana ageranden som anges i demokrativillkoret från statligt stöd får anses nödvändigt i ett demokratiskt samhälle med hänsyn till skyddet för andra personers fri- och rättigheter och förenligt med artikel 9.2 i Europakonventionen.

Motarbetande av det demokratiska styrelseskicket

Det är av grundläggande betydelse i samhället att värna demokratin och det demokratiska styrelseskicket. Med det demokratiska styrelseskicket avses folkstyrelsens och rättsstatens principer och institutioner. Av regeringsformens inledande paragraf framgår att all makt utgår från folket och att den svenska folkstyrelsen bygger på fri åsiktsbildning och på allmän och lika rösträtt. Vidare framgår att den svenska folkstyrelsen förverkligas genom ett representativt och parlamentariskt statsskick och genom kommunal självstyrelse. Principen om Sverige som en demokratisk rättsstat slås alltså fast redan i regeringsformens portalparagraf för att därefter ges ett närmare innehåll genom andra bestämmelser i regeringsformen. Ett trossamfund som motarbetar dessa principer, som är grundläggande för demokratin, bör inte beviljas bidrag. Med motarbete bör avses att utföra handlingar som angriper det demokratiska styrelseskicket eller att försvara, främja eller uppmana till sådana handlingar.

Begreppet motarbete förutsätter ett i någon mån aktivt agerande av ett trossamfund. Passivitet från ett trossamfunds sida eller en underlåtelse att agera bör inte räknas som ett motarbetande. Mot denna bakgrund anser regeringen att ordet aktivt, som funnits med i Trossamfundsutredningens förslag, inte tillför något varför detta ord inte bör finnas med i bestämmelsen. Den föreslagna formuleringen bör därmed vara enhetlig med den formulering till motsvarande exkluderingsgrund som föreslås gälla för stöd ur Allmänna arvsfonden.

Att ägna sig åt terrorism eller att ekonomiskt eller på annat sätt understödja terroristorganisationer måste självfallet anses motarbete det demokratiska styrelseskicket. De gärningar som beskrivs i den straffrättsliga terrorismlagstiftningen får anses utgöra tydliga exempel på ageranden som ska anses motarbete det demokratiska styrelseskicket.

Att försvara terrorhandlingar eller våldsbejakande extremism bör också anses utgöra ett motarbetande av det demokratiska styrelseskicket. Detta gäller även ageranden som sker utanför Sveriges gränser, t.ex. om ett stödsökande trossamfund uttalar stöd för en odemokratisk regim, en terrorgrupp eller en stridande part som begår handlingar i terrorismsyfte i en konflikt. Det kan vara svårt att bedöma ageranden som sker i andra länder och i en annan politisk kontext än den svenska. Det finns t.ex. skilda uppfattningar om vilka regimer eller grupperingar som är att betrakta som odemokratiska eller våldsbejakande, och sådana uppfattningar kan variera över tid. Försiktighet kan därför vara påkallad och stöd bör i första hand nekas ett trossamfund som försvarar grova kränkningar av mänskliga rättigheter såsom terrorhandlingar eller flagranta kränkningar av internationell rätt. En principiell utgångspunkt bör enligt regeringen vara

att handlingar som exempelvis begås av motståndsrörelser som i totalitära stater arbetar för införandet av ett demokratiskt samhällskick inte omfattas såvida det inte är fråga om allvarligt eller urskillningslöst våld som en sådan rörelse riktar mot civila.

Bedömningen av om ett trossamfund kan anses motarbeta det demokratiska styrelseskicket är i första hand en fråga om vilka metoder som används för att driva opinion. Ett trossamfund som främjar eller uppmanar till våld i syfte att uppnå ett politiskt mål motarbetar det demokratiska styrelseskicket och bör inte beviljas stöd. Det kan handla om ett trossamfund som utövar eller uppmanar till brott mot allmän ordning, våldsamma aktioner eller sabotage.

Motarbetar det demokratiska styrelseskicket gör även som huvudregel ett trossamfund som uppmanar sina medlemmar eller allmänheten att inte följa svensk lag eller inte hörsamma tvingande påbud.

Det förekommer att organisationer uppmanar till lagbrott som kan anses vara civil olydnad, dvs. en form av aktivism där vägran att följa lag eller myndighetsbeslut används för att mobilisera till förändring. Civil olydnad har varit viktig inom politiska rörelser som praktiserar icke-våld, t.ex. inom delar av medborgarrättsrörelsen i USA. Civil olydnad har även haft en roll i den svenska demokratis utveckling.

Uppmaningar till lagbrott bör, som nämnts ovan, typiskt sett anses innebära ett motarbetande av det demokratiska styrelseskicket. Vid bedömningen av ett sådant agerande bör dock intresset av en fri opinionsbildning kunna föra med sig att uppmaningar till vissa brottsliga ageranden, beroende på vad för slags brott det är fråga om och vem brottet riktar sig mot, kan anses förenliga med demokrativillkoret. Det kan t.ex. handla om bötesbrottslighet som begås i syfte att öppna för en dialog, en slags vädjan till en majoritet av medborgarna att ompröva ett visst ställningstagande och som får bedömas som harmlös. Ageranden skulle också kunna anses vara förenliga med demokrativillkoret om de uppenbart syftar till att bevara eller upprätta demokratiska värden (jfr SOU 1999:101, prop. 2002/03:38 s. 60 f. och SOU 2018:18 s. 346). Regeringen vill dock framhålla att dessa undantagsfall bör tillämpas restriktivt och att en huvudregel måste vara att ett trossamfund som främjar eller uppmanar till ageranden som strider mot lagar och bestämmelser i samhället inte bör vara berättigade till statligt stöd. Ett trossamfund som främjar eller uppmanar till våld, hot eller tvång i syfte att uppnå ett politiskt eller religiöst mål bör alltid anses motarbeta det demokratiska styrelseskicket.

Genom en bestämmelse i 3 kap. 16 § lagen (1994:1809) om totalförsvarspplikt finns en möjlighet till vapenfri tjänstgöring inom totalförsvaret. Trossamfund som uppmanar till vapenvägran bör därmed inte anses motarbeta det demokratiska styrelseskicket.

Ett villkor om att stöd inte får lämnas till trossamfund som motarbetar det demokratiska styrelseskicket innebär inte någon begränsning av yttrandefriheten. Ett trossamfund och dess företrädare kan fritt yttra sig i olika frågor, men det offentliga bör inte ge stöd till opinionsbildning som syftar till att stödja terrorism eller underminera de värden som är grundläggande för en demokrati.

Skyddet för allmän ordning utgör ett legitimt syfte i den mening som avses i artikel 9.2 i Europakonventionen för att inskränka den i artikel 9.1 skyddade religionsfriheten. Att exkludera trossamfund som agerar så som

Prop. 2021/22:272 har beskrivits ovan från statligt stöd får anses nödvändigt i ett demokratiskt samhälle.

Ytterligare exkluderingsgrunder eller aktörer i demokrativillkoret för trossamfund?

Jämställdhetsmyndigheten anser att det finns utrymme att förtydliga jämställdhetsaspekten i demokrativillkoret. *Sveriges Kvinnolobby* anser att kränkningar av kvinnors rättigheter och jämställdhet bör utgöra en exkluderingsgrund. *Sveriges Kvinnolobby* anser också att offentliga bidrag till verksamheter endast ska ges om den sökande kan redogöra för att verksamheten kommer att komma kvinnor och män till del i lika stor utsträckning och att samfund som tar emot bidrag bör ha minst 40 procent kvinnor eller män som medlemmar samt att kvinnor ska ha rätt att inom samfundet verka som ledare, såväl religiöst som i andra ledande funktioner. *Riksorganisationen GAPF – Glöm aldrig Pela och Fadime* ser det som djupt problematiskt att organisationer som direkt eller indirekt förespråkar ojämlikhet mellan könen, systematisk könssegregation och kvinnors underordning i förhållande till män har erhållit olika former av stöd från samhället. Organisationen understryker att det är en grundläggande förutsättning för demokrati att kvinnor och män har samma rättigheter inom samhällets alla områden.

Regeringen vill först och främst framhålla att principen om jämställdhet hör till de grundläggande värderingarna i ett demokratiskt samhälle. Jämställdhet mellan könen är en del av principen om alla människors lika värde. Som regeringen har redogjort för ovan finns dock problem med att inkludera främjandevillkor i ett demokrativillkor. Bl.a. är det svårt att sätta tydliga gränser för när en organisation främjar eller inte främjar sådana värden, vilket generellt sett gör det svårare att tillämpa ett sådant villkor rättssäkert. Förslaget till demokrativillkor för stöd ur Allmänna arvsfonden innehåller inte något uttryckligt krav om jämställdhet. Vikten av enhetlighet avseende demokrativillkoren har framhållits ovan. Därtill kommer att trossamfundens inre liv åtnjuter ett starkt skydd enligt Europakonventionen. Regeringen anser sammantaget att ett stödberättigande för trossamfundet inte bör villkoras av ett uttryckligt krav om jämställdhet inom trossamfundet.

Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor (MUCF) anser att regeringen bör överväga att införa ytterligare en exkluderingsgrund som ger möjlighet att vägra en organisation stöd om det finns synnerliga skäl. Regeringen anser att en exkluderingsgrund med en sådan formulering i detta sammanhang riskerar att bli alltför oförutsebar för de samfund som söker stöd. Uttryckligt angivna exkluderingsgrunder är en lämplig utformning av villkoret mot bakgrund av kravet på rättssäkerhet, tydlighet och förutsebarhet och den avvägning som enligt Europakonventionen måste göras mellan olika intressen. Regeringen anser sammantaget att det inte bör införas ytterligare exkluderingsgrunder i demokrativillkoret.

Demokrativillkoret för stöd ur Allmänna arvsfonden föreslås omfatta också ageranden av samarbetsorganisationer och samarbetsorganisationers företrädare. Trossamfundsutredningen har inte föreslagit att motsvarande ska gälla för demokrativillkoret för stöd till trossamfund. Organisationer som får stöd ur Allmänna arvsfonden samarbetar vanligtvis

med andra organisationer i det projekt som de beviljas medel för att genomföra. Att stöd ur Allmänna arvsfonden därmed som huvudregel finansierar projekt i vilka flera organisationer samarbetar skiljer sådant stöd från stödet till trossamfund, som i huvudsak enbart gynnar det aktuella trossamfundet och dess församlingar. Det finns därför inte motsvarande farhågor att stöd till trossamfund kan komma att finansiera en verksamhet som inte uppfyller demokrativillkoret på grund av att samarbetsorganisationer till trossamfundet inte uppfyller demokrativillkoret. Regeringen anser mot denna bakgrund att det inte finns tillräckliga skäl för att ageranden av ett trossamfunds samarbetsorganisation och samarbetsorganisationens företrädare ska exkludera ett trossamfund från stöd. Om ett trossamfund, en församling eller en företrädare försvarar, främjar eller uppmanar till ageranden som strider mot demokrativillkoret bör dock sådana ageranden exkludera ett trossamfund från statligt stöd enligt demokrativillkorets tredje eller fjärde punkt, se ovan.

6.11 Stöd till trossamfund ska få lämnas även vid ageranden som strider mot demokrativillkoret om det finns särskilda skäl

Regeringens förslag: Stöd i form av statsbidrag och statlig avgiftshjälp ska få lämnas till ett trossamfund även om trossamfundet, en församling eller en företrädare har agerat på ett sätt som strider mot demokrativillkoret om det finns särskilda skäl. Vid bedömningen ska det särskilt beaktas om trossamfundet har tagit avstånd från agerandet och vidtagit adekvata åtgärder för att säkerställa att det inte upprepas.

Trossamfundsutredningens förslag överensstämmer delvis med regeringens. Utredningens förslag har en annorlunda utformning och föreslår inte att trossamfunds agerande omfattas av undantagsregeln. Utredningens förslag till rekvisit för att stöd ska få lämnas även vid ageranden i strid med demokrativillkoret är synnerliga skäl. Vidare föreslår utredningen att undantaget ska regleras i samma paragraf som demokrativillkoret.

Remissinstanserna: Endast ett fåtal remissinstanser har yttrat sig särskilt över detta förslag. *Evangeliska Frikyrkan* och *Ibn Rushd Studieförbund* har uttryckt farhågor över konsekvenserna av en alltför restriktiv tillämpning av bestämmelsen.

Skälen för regeringens förslag: Huvudregeln är att stöd inte ska beviljas om trossamfundet, en församling eller en företrädare agerar på det sätt som anges i exkluderingsgrunderna i demokrativillkoret. Som flera remissinstanser har påpekat är företrädaransvaret långtgående, men regeringen vill framhålla att det är av vikt att trossamfund som vill motta statligt stöd agerar på ett sätt som är förenligt med de förutsättningar för stödet som anges i lagen. Villkoren i lagen syftar till att förhindra att allmänna medel lämnas till organisationer som agerar i strid med samhällets grundläggande värderingar. För att tillämpningen av demokrativillkoret inte ska riskera att få orimliga och oproportionerliga

Prop. 2021/22:272 konsekvenser i det enskilda fallet, framför allt när det gäller ansvaret för församlingars och företrädares ageranden, bör det finnas en undantagsregel som medför vissa möjligheter att lämna stöd även om en församling eller en företrädare har agerat på ett sådant sätt att det står i strid med demokrativillkoret. Undantagsregeln bör också kunna tillämpas på trossamfundets eget agerande, t.ex. om ett trossamfund har bjudit in en föreläsare som oemotsagd uttalar sig i strid med exkluderingsgrunderna.

Att undantagsregeln bör tillämpas med restriktivitet bör enligt regeringen markeras i bestämmelsen genom att det ska föreligga särskilda skäl för att bortse från ett trossamfunds, en församlings eller en företrädares agerande i strid med demokrativillkoret.

Vid bedömningen av om det finns skäl att tillämpa undantagsregeln ska särskilt beaktas om trossamfundet har tagit avstånd från agerandet. Med det avses att trossamfundet tydligt ska ha markerat att det inte delar de värderingar som agerandet ger uttryck för. Det ska även särskilt beaktas om trossamfundet vidtagit adekvata åtgärder för att säkerställa att agerandet inte upprepas. Adekvata åtgärder kan avse ett aktivt och fortlöpande arbete med församlingar och företrädare angående samhällets grundläggande värderingar, även om en församling eller en företrädare likväl agerat i strid med dessa. En bedömning måste göras utifrån omständigheterna i varje enskilt fall.

Ett skäl att tillämpa undantagsregeln kan vara att en företrädare eller församling agerat utan att samfundet haft en praktisk möjlighet att förhindra agerandet, och att agerandet skett trots att samfundet kan visa att förebyggande åtgärder vidtagits samt visar att ytterligare åtgärder kommer att vidtas för att agerandet inte ska upprepas. 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. Eventuella åtgärder mot en företrädare ska givetvis vidtas med beaktande av andra relevanta bestämmelser, t.ex. den arbetsrättsliga lagstiftningen. Vid bedömningen av om det finns särskilda skäl för att ändå bevilja stöd kan agerandets omfattning och karaktär beaktas. Att minsta överträdelse på lokal nivå ska leda till att trossamfundet nekas stöd eller förlorar sitt stöd framstår inte som proportionerligt. Vid denna bedömning bör hänsyn även kunna tas till om agerandet ligger långt tillbaka i tiden. Om ett klandervärt agerande sker vid upprepade tillfällen bör undantagsregeln inte tillämpas.

Lagrådet noterar att samma förhållanden, bl.a. om ett agerande ligger långt tillbaka i tiden, kan få betydelse vid tillämpningen av både exkluderingsgrunderna i 5 § och undantagsbestämmelsen i 6 § och efterlyser en närmare förklaring till relationen mellan dessa bestämmelser.

Även om vissa omständigheter, som tidsaspekten och händelsens karaktär, kan tillmätas betydelse både vid bedömningen av om demokrativillkoret enligt 5 § är uppfyllt och vid bedömningen av om det finns särskilda skäl enligt 6 § ligger tyngdpunkten vid dessa båda bedömningar på olika omständigheter. Vid bedömningen enligt 5 § ligger tyngdpunkten på omständigheter som kan kopplas till ett agerande som omfattas av en av demokrativillkorets exkluderingsgrunder. Vid bedömningen enligt 6 § ligger i stället tyngdpunkten på hur trossamfundet har bemött det klandervärda agerandet. Avgörande för bedömningen blir

då om tillämpningen av demokrativillkoret får orimliga eller oproportionerliga konsekvenser.

Trossamfundsutredningen föreslog att det skulle föreligga synnerliga skäl för att bevilja stöd om sådana ageranden som nämnts i demokrativillkoret förekommit. Rekvisitetet synnerliga skäl antyder enligt regeringens uppfattning att utrymmet att tillämpa undantaget är mycket begränsat. Rekvisitetet särskilda skäl stämmer bättre överens med de omständigheter som regeringen föreslår ska kunna leda till ett undantag än vad rekvisitetet synnerliga skäl gör. Med rekvisitetet särskilda skäl minskas risken för en alltför restriktiv tillämpning av bestämmelsen, vars konsekvenser *Evangeliska Frikyrkan* och *Ibn Rushd Studieförbund* varnat för. Det är vidare rekvisitetet särskilda skäl som föreslås gälla för motsvarande undantag för stöd ur Allmänna arvsfonden. Regeringen ser inte att det finns anledning att göra en skillnad mellan stöd till trossamfund och stöd till övriga civilsamhället i detta avseende.

7 Hindrad utbetalning, återbetalningsskyldighet och frågor om överklagande av beslut om stöd ur Allmänna arvsfonden

7.1 Beslut att inte betala ut stöd

Regeringens förslag: Om den som har beviljats stöd inte uppfyller demokrativillkoret och det inte finns förutsättningar att lämna stöd på grund av särskilda skäl, ska Arvsfondsdelegationen besluta att stödet inte ska betalas ut. Beslutet ska gälla omedelbart.

Regeringens bedömning: Om den som har beviljats stöd inte uppfyller demokrativillkoret, bör denne inte få tillfälle att avhjälpa bristen innan Arvsfondsdelegationen beslutar att stödet inte ska betalas ut.

Promemorians förslag överensstämmer i sak med regeringens, men har en något annorlunda utformning.

Promemorians bedömning överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Majoriteten av remissinstanserna har inga synpunkter på promemorians förslag eller bedömning. *Forum – idéburna organisationer med social inriktning*, *Famna – Riksorganisationen för idéburen välfärd*, *Fremia* och *Giva Sverige* poängterar betydelsen av kvalitativa utredningar kring eventuella nekandebeslut. Organisationerna anser att detta är centralt för civilsamhällets tilltro till statsbidragssystemet och i förlängningen till staten. Organisationerna framhåller även vikten av att, inom ramen för utredningsskyldigheten, föra dialog med den organisation som anklagas för att bryta mot demokrativillkoret samt ge organisationen rimlig tid och möjlighet att bemöta anklagelserna. *Sveriges*

Prop. 2021/22:272 *kristna råd* anser att det behöver finnas en värderingsskala för allvaret i olika typer av avvikelser från demokrativillkoret.

Skälen för regeringens förslag och bedömning: Med anledning av det nya demokrativillkor som föreslås införs för rätt till stöd ur Allmänna arvsfonden, uppkommer ett behov av vissa ytterligare tillägg och ändringar i befintliga bestämmelser i lagen (2021:401) om Allmänna arvsfonden. Enligt lagen, som trädde i kraft den 1 juli 2021, ska Arvsfondsdelegationen som huvudregel besluta att inte betala ut beviljat stöd om de villkor för stöd som räknas upp i bestämmelsen inte längre uppfylls (2 kap. 12 §). Paragrafen om hindrad utbetalning bör ändras för att omfatta även fall där mottagaren av stödet inte uppfyller det föreslagna demokrativillkoret. Stöd bör dock kunna betalas ut om det finns sådana särskilda skäl som i ett ansökningsförfarande skulle ha utgjort grund för att bevilja organisationen stöd enligt 2 kap. 4 b §. Arvsfondsdelegationens beslut bör gälla omedelbart.

Av 2 kap. 12 § andra stycket i dess nuvarande lydelse framgår även att Arvsfondsdelegationen, innan delegationen fattar beslut, får ge den som beviljats stöd tillfälle att avhjälpa bristen. Möjligheten för Arvsfondsdelegationen att ge stödmottagaren tillfälle att rätta till mindre allvarliga överträdelser infördes för att bestämmelsen inte skulle bli alltför sträng. Som exempel angavs i propositionen (prop. 2020/21:139 s. 69) att det bör vara möjligt att ge en stödmottagande organisation möjlighet att inkomma med redovisning vid ett senare tillfälle, om organisationen överskridit tiden för när redovisningen skulle ha inkommit. Att inte uppfylla det föreslagna demokrativillkoret kan i normalfallet inte anses vara en sådan mindre allvarlig brist som avses i propositionen. Om det föreslagna demokrativillkoret inte är uppfyllt men undantaget för särskilda skäl i den föreslagna bestämmelsen i 2 kap. 4 b § bedöms tillämpligt bör bristen dock anses vara mindre allvarlig. Den som har beviljats stöd, men som inte uppfyller demokrativillkoret och inte heller omfattas av undantaget för särskilda skäl, bör därför inte få tillfälle att avhjälpa bristen.

Regeringen konstaterar, liksom *Forum – idéburna organisationer med social inriktning*, *Famna – Riksorganisationen för idéburen välfärd*, *Fremia* och *Giva Sverige* har påpekat, att den sökande enligt bestämmelsen om kommunikation i 25 § förvaltningslagen (2017:900) har rätt att yttra sig över sådant material som är av betydelse för myndighetens beslut. Arvsfondsdelegationen har vidare i enlighet med 23 § förvaltningslagen en skyldighet att se till att ärendet blir utrett i den omfattning som dess beskaffenhet kräver.

Sveriges kristna råd anger att det behövs en värderingsskala för allvaret i olika typer av avvikelser från demokrativillkoret. Regeringen anser inte att det i lagtexten bör införas en gradering av de ageranden som omfattas av demokrativillkoret. Bedömningen av om ett visst handlande ska leda till att ett beviljat stöd inte betalas ut bör ske i varje enskilt fall. För att tillämpningen av demokrativillkoret inte ska leda till orimliga eller oproportionerliga konsekvenser bör Arvsfondsdelegationen vidare, även vid beslut om att inte betala ut beviljat stöd, beakta om det finns särskilda skäl att ändå lämna stöd. I den prövningen bör ingå att bedöma hur allvarligt ett agerande i strid med demokrativillkoret är.

Forum – idéburna organisationer med social inriktning, *Famna – Riksorganisationen för idéburen välfärd*, *Fremia* och *Giva Sverige* för fram

att organisationerna vill se en borte tidsgräns för hur länge ett beslut om nekat stöd gäller. Regeringen anser inte att Arvsfondsdelegationens beslut om nekat stöd bör vara tidsbegränsade. Det bör dock understrykas att Arvsfondsdelegationens beslut saknar negativ rättskraft och att det inte finns något som hindrar en organisation från att på nytt ansöka om stöd.

7.2 Återbetalningsskyldighet och återkrav

Regeringens förslag: Stöd ur Allmänna arvsfonden ska betalas tillbaka om mottagaren inte uppfyller demokrativillkoret och det inte finns förutsättningar att ändå lämna stöd på grund av särskilda skäl.

Regeringens bedömning: Gällande bestämmelser om förfarandet vid beslut om återkrav bör omfatta även fall där mottagaren inte uppfyller demokrativillkoret.

Promemorians förslag överensstämmer i sak med regeringens, men har en något annorlunda utformning.

Promemorians bedömning överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Majoriteten av remissinstanserna har inga synpunkter på promemorians förslag eller bedömning. *Forum – idéburna organisationer med social inriktning*, *Famna – Riksorganisationen för idéburen välfärd*, *Fremia och Giva Sverige* anser att regleringen om återbetalning måste ta hänsyn till överträdelsernas allvarlighetsgrad och att kostnaderna för överklagandeinstitutet ska tas utanför befintlig bidragsram.

Skälen för regeringens förslag och bedömning: I lagen om Allmänna arvsfonden finns en bestämmelse som anger när stöd ska betalas tillbaka (2 kap. 13 §). Ett tillägg bör införas i bestämmelsen som innebär att stöd ska betalas tillbaka om mottagaren av stödet inte uppfyller det föreslagna demokrativillkoret och det inte finns förutsättningar att ändå lämna stöd på grund av särskilda skäl. Arvsfondsdelegationen bör således kunna ta hänsyn till överträdelsernas allvarlighetsgrad vid bedömningen av om det finns särskilda skäl, vilket också *Forum – idéburna organisationer med social inriktning*, *Famna – Riksorganisationen för idéburen välfärd*, *Fremia och Giva Sverige* efterfrågar. Finansieringen av överklagandeinstitutet berörs däremot inte av denna proposition.

Gällande bestämmelser i 2 kap. 14 § om förfarandet vid beslut om återkrav bör omfatta även beslut om återkrav som föranleds av att det föreslagna demokrativillkoret inte är uppfyllt. Det krävs ingen lagändring för att åstadkomma detta.

7.3 Överklagande av beslut

Regeringens förslag: Beslut om att inte betala ut stöd och om återkrav på grund av att mottagaren inte uppfyller demokrativillkoret ska få överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Prövningstillstånd ska krävas vid överklagande till kammarrätten.

Regeringens bedömning: Bestämmelsen om att beslut om stöd ur fonden inte får överklagas bör omfatta även fall där mottagaren inte uppfyller demokrativillkoret.

Promemorians förslag och bedömning överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: En övervägande majoritet av remissinstanserna har inga synpunkter på förslaget. Både *Arvsfondsdelegationen* och *Kammarkollegiet* önskar ett förtydligande av om Kammarkollegiet kan fatta beslut om återkrav utan att invänta resultatet av en prövning gällande hinder mot utbetalning.

Forum – idéburna organisationer med social inriktning, Famna – Riksorganisationen för idéburen välfärd, Fremia och Giva Sverige delar bedömningen att ett beslut om att inte betala ut stöd och om återkrav på grund av att mottagaren inte uppfyller demokrativillkoret ska kunna överklagas till allmän förvaltningsdomstol. *Sveriges Riksidrottsförbund (RF)* delar bedömningen att stöd ur Allmänna arvsfonden inte avser en civil rättighet och att överklagandeförbudet i 6 kap. 1 § lagen om Allmänna arvsfonden därmed bör omfatta även beslut om att stöd ur Allmänna arvsfonden inte ska beviljas på grund av att demokrativillkoret inte är uppfyllt.

Justitiekanslern påpekar att den som har fått ett beslut om att stöd ur Allmänna arvsfonden inte ska beviljas på grund av att demokrativillkoret inte är uppfyllt kan vända sig till domstol och få prövat om det sökta stödet trots allt får anses vara en civil rättighet som ska ge rätt till domstolsprövning av beslutet.

Riksdagens ombudsmän (JO) anser att bedömningen i den del som gäller förbud mot överklagande inger betänkligheter och inte kan tillstyrkas utan en mer grundlig analys.

Skälen för regeringens förslag och bedömning: Huvudregeln är att beslut enligt lagen om Allmänna arvsfonden inte får överklagas. Beslut om att inte betala ut stöd och om återbetalning får dock enligt 6 kap. 1 § överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten. Samma förutsättningar för att överklaga bör gälla beslut om att inte betala ut stöd och beslut om återkrav som fattas på grund av att mottagaren inte uppfyller demokrativillkoret. För att 6 kap. 1 § ska omfatta även beslut som innebär att stöd inte ska betalas ut på grund av att det föreslagna demokrativillkoret inte är uppfyllt krävs en hänvisning till det föreslagna andra stycket i 2 kap. 12 §.

Arvsfondsdelegationen och *Kammarkollegiet* har efterfrågat ett förtydligande av huruvida beslut om återkrav kan fattas innan rätten slutligt har avgjort ett överklagat mål om nekad utbetalning. Regeringen konstaterar att det saknas formella hinder mot att besluta om återkrav innan rätten slutligt har avgjort ett överklagat mål om nekad utbetalning. Myndigheten får utifrån gällande regelverk göra en lämplighetsbedömning i det enskilda fallet.

En grundläggande förutsättning för ett överklagandeförbud är att ett sådant förbud är förenligt med den rätt till domstolsprövning av en enskilds civila rättigheter eller skyldigheter som följer av Europakonventionen. Som *Justitiekanslern* mycket riktigt framhåller ska

ett överklagandeförbud som är oförenligt med artikel 6.1 i Europakonventionen inte tillämpas (se exempelvis RÅ 2001 ref. 56, HFD 2016 ref. 49 och HFD 2018 ref. 46).

Regeringen bedömde i propositionen Ett modernt regelverk för Allmänna arvsfonden att övervägande skäl talar för att beslut avseende stöd ur Allmänna arvsfonden inte avser en civil rättighet och därför inte bör vara överklagbara (prop. 2020/21:139 s. 39–40). Omständigheter som ansågs tala för detta är bl.a. att stöd endast tilldelas i mån av tillgång på medel. Inflödet av medel är utanför Arvsfondsdelegationens kontroll och sker främst genom dödsboavveckling och genom direktavkastning från Allmänna arvsfonden. Det är därför osäkert och svårt att förutse hur mycket medel som i framtiden kommer att inflyta i fonden. Det är också fråga om en vag och för en domstol svårkontrollerad bestämmelse från strikt juridiska utgångspunkter. Stöd ska därutöver inte ges till organisationers löpande verksamhet.

På grund av Allmänna arvsfondens konstruktion och regelverkets uppbyggnad finns ett behov av utrymme för skönsmässighet i Arvsfondsdelegationens bedömning av om stöd ska beviljas. Osäkerheten kring tillgängliga medel innebär att det är av vikt att kriterierna för stöd regleras på ett sådant sätt att utrymmet för ett visst mått av skönsmässighet i stödgivningen inte går förlorad. Delegationen måste även kunna rangordna ansökningarna bland dem som uppfyller samtliga villkor och därför ges möjlighet att tillämpa kompletterande villkor i stödgivningen. Regeringen gör i denna del inte någon annan bedömning än den som tidigare har gjorts.

JO för fram att bedömningen att en viss organisation inte uppfyller kriterierna i demokrativillkoret medför att den inte bara går miste om möjligheten till stöd ur fonden utan också utpekats för att, beroende av omständigheterna, bl.a. motarbeta det demokratiska styrelseskicket eller bryta mot principen om alla människors lika värde. JO efterfrågar mot den bakgrunden en fördjupad analys av frågan om beslut att neka stöd på grund av att demokrativillkoret inte är uppfyllt bör kunna överklagas. En berättigad fråga är därmed om det finns skäl att göra en annan bedömning vad gäller avslagsbeslut som görs med hänvisning till det föreslagna demokrativillkoret.

För att artikel 6.1 i Europakonventionen ska vara tillämplig krävs att det är fråga om en reell och seriös tvist avseende en rättighet i nationell rätt samt att denna rättighet kan karaktäriseras som en civil rättighet. Innebörden av uttrycket civila rättigheter och skyldigheter har över tid utvecklats i Europadomstolens praxis. Rättigheter som inte finns enligt den nationella rätten kan inte skapas genom artikel 6.1, utan måste följa av de bestämmelser som är tillämpliga i det enskilda fallet. Det kan följaktligen inte ställas upp en presumtion för att det föreligger en viss rättighet enligt inhemsk rätt (se HFD 2019 ref. 10).

I svensk rätt finns ett antal bestämmelser som skyddar rätten till ett gott namn eller anseende, se t.ex. i 5 kap. brottsbalken om ansvar för ärekränkning och i 2 kap. 3 § skadeståndslagen (1972:207), som anger att den som allvarligt kränker någon annan genom brott som innefattar ett angrepp mot dennes person, frihet, frid eller ära ska ersätta den skada som kränkningen innebär. Gemensamt för dessa bestämmelser är att de endast avser fysiska personer.

Enligt artikel 8 i Europakonventionen, som utgör svensk lag, har var och en rätt till respekt för sitt privatliv, vilket omfattar bl.a. rätten till ett gott anseende. Vad gäller fysiska personer har Europadomstolen i flera avgöranden uttalat att rätten till ett gott namn eller anseende enligt artikel 8 i Europakonventionen kan utgöra en civil rättighet (se Golder mot Förenade kungariket, dom den 21 februari 1975, p. 27, och Helmers mot Sverige, dom den 29 oktober 1991, p. 27). Däremot går det inte att slå fast att denna rätt skulle anses omfatta även juridiska personer. Vidare har de beslut som gällt rätten till ett gott anseende, och som ansetts innefatta en prövning av en civil rättighet, riktat sig direkt mot den person som tillerkänns överklaganderätt.

Stöd ur Allmänna arvsfonden får inte lämnas till en fysisk person (2 kap. 4 § lagen om Allmänna arvsfonden). Även om ett avgörande grundas på en företrädares olämpliga agerande, skulle prövningen och beslutet som sådant vara riktat mot den organisation som ansökt om stöd. Enligt regeringens mening får det anses förenligt med Europakonventionen att låta överklagandeförbudet omfatta även fall där mottagaren inte uppfyller demokrativillkoret. Det skulle därutöver vara ett avsteg från nuvarande ordning att införa en rätt att överklaga beslut om stöd ur Allmänna arvsfonden i syfte att möjliggöra för företrädare att, för egen räkning, överklaga beslut som riktats mot den organisation de företräder.

Regeringen anser det inte heller lämpligt att olika regler för överklagande ska gälla för samma beslut, beroende på vilken avslagsgrund överklagandet avser. Mot denna bakgrund bör överklagandeförbudet i 6 kap. 1 § lagen om Allmänna arvsfonden omfatta även beslut om att stöd ur Allmänna arvsfonden inte ska beviljas på grund av att demokrativillkoret inte är uppfyllt.

7.4 Föreslagna ändringar av överklagandebestämmelser som rör beslut om stöd till civilsamhället analyseras vidare

Demokrativillkorsutredningen hade bl.a. i uppdrag att se över dagens bestämmelser om överklagande och återkrav av statsbidrag och överväga om det finns behov av bestämmelser som gör det möjligt att inte betala ut ett beviljat bidrag. Mot bakgrund av att beslut som avser enskildas civila rättigheter och skyldigheter får överklagas med stöd av den rätt till domstolsprövning som följer av Europakonventionen, föreslog utredningen ändringar i förordningar som reglerar statsbidrag. Utredningen föreslog också att en överklagandebestämmelse som reglerar forum för överklagande samt prövningstillstånd till kammarrätten ska föras in i fyra lagar som reglerar överlämnande av förvaltningsuppgift till de enskilda organen Folkbildningsrådet, Studieförbundet SISU Idrottsutbildarna, Stiftelsen Svenska Filminstitutet, Sveriges Riksidrottsförbund och Svenskt Friluftsliv.

Regeringen anser att utredningens förslag om överklagbarhet rymmer frågor som behöver analyseras närmare. Regeringen avser därför att återkomma avseende dessa frågor.

8 Integritet vid handläggning av ärenden om stöd

8.1 I ärenden om stöd behöver personuppgifter behandlas

Förslagen till förtydligade demokrativillkor i kapitel 6 ställer krav på civilsamhällesorganisationernas företrädares ageranden. Vid bedömningen av om en företrädare har agerat på ett sådant sätt som anges i demokrativillkoren kan känsliga personuppgifter om företrädaren och personuppgifter som rör lagöverträdelse behöva behandlas av de myndigheter och enskilda organ som handlägger ärendena samt av de civilsamhällesorganisationer som ansöker om stöd. Vidare kan personuppgifter som rör den som anmält ett missförhållande eller den som utsatts för ett agerande komma att behandlas. Det kan röra sig om uppgifter som avslöjar religiös eller politisk övertygelse, uppgifter om att en person utsatts för ett brott eller uppgifter om diskriminering som grundar sig på t.ex. hälsa, etnicitet eller sexuell läggning. Det behöver säkerställas att beslutsorganen och civilsamhällesorganisationerna har förutsättningar att behandla de personuppgifter som behöver behandlas i ärenden om stöd. Dessa frågor behandlas i avsnitt 8.2–8.6. Det behöver också övervägas om det finns ett tillräckligt sekretesskydd. Denna fråga behandlas i avsnitt 8.7.

8.2 Behandling av personuppgifter regleras i dataskyddsförordningen

Dataskyddsförordningen⁴ tillämpas när behandling av personuppgifter genomförs helt eller delvis på automatisk väg samt när personuppgifter som ingår i eller kommer att ingå i ett register behandlas (artikel 2.1). Exempel på åtgärder som utgör behandling är insamling, registrering, lagring, bearbetning, användning eller spridning av personuppgifter (artikel 4.2). En personuppgift är varje upplysning som avser en identifierad eller identifierbar fysisk person (artikel 4.1). Vissa personuppgifter utgör känsliga personuppgifter. Det gäller dem som avslöjar ras eller etniskt ursprung, politiska åsikter, religiös eller filosofisk övertygelse eller medlemskap i fackförening och genetiska uppgifter, biometriska uppgifter för att entydigt identifiera en fysisk person, uppgifter om hälsa eller uppgifter om en fysisk persons sexualliv eller sexuella läggning (se artikel 9.1).

⁴ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (allmän dataskyddsförordning).

Dataskyddsförordningen ställer krav på att all behandling av personuppgifter ska ha en rättslig grund och genomföras i enlighet med vissa grundläggande principer (artikel 5.1 och 6.1). Enligt de grundläggande principerna ska personuppgifter behandlas på ett lagligt, korrekt och öppet sätt. Uppgifterna ska samlas in för särskilda, uttryckligt angivna och berättigade ändamål, och inte senare behandlas på ett sätt som är oförenligt med dessa ändamål (ändamålsbegränsning). De insamlade uppgifterna ska vara adekvata, relevanta och inte för omfattande i förhållande till ändamålen med behandlingen (uppgiftsminimering). Uppgifterna ska vidare vara riktiga och, om det är nödvändigt, uppdaterade. Alla rimliga åtgärder måste vidtas för att säkerställa att felaktiga personuppgifter raderas eller rättas utan dröjsmål. Slutligen får personuppgifter inte förvaras under längre tid än vad som är nödvändigt med hänsyn till ändamålet med behandlingen och de ska skyddas genom lämpliga skyddsåtgärder (artikel 5.1).

De rättsliga grunderna för personuppgiftsbehandling anges uttömmande i förordningen. Enligt dessa grunder får personuppgifter behandlas med stöd av den registrerades samtycke, för att fullgöra ett avtal eller en rättslig förpliktelse, till skydd för intressen som är av grundläggande betydelse för en fysisk person, för att utföra en uppgift av allmänt intresse, som ett led i myndighetsutövning eller utifrån en intresseavvägning mellan den personuppgiftsansvariges eller tredje parts berättigade intressen och den registrerades intressen och grundläggande fri- och rättigheter (artikel 6.1).

Utöver de grundläggande principerna för personuppgiftsbehandling och kravet på rättslig grund gäller särskilda krav för behandling av känsliga personuppgifter. Behandling av sådana uppgifter är som utgångspunkt förbjuden, men det finns en rad undantag som anges i förordningen (artikel 9.1 och 9.2).

Dataskyddsförordningen innehåller även bestämmelser till skydd för personuppgifter som rör fällande domar i brottmål och lagöverträdelser som innefattar brott eller därmed sammanhängande säkerhetsåtgärder (uppgifter om lagöverträdelser). Utöver de villkor som gäller vid all behandling av personuppgifter gäller att uppgifter om lagöverträdelser endast får behandlas under kontroll av en myndighet eller då behandling är tillåten enligt unionsrätten eller medlemsstaternas nationella rätt, där lämpliga skyddsåtgärder för de registrerades rättigheter och friheter fastställs (artikel 10).

8.3 Dataskyddsförordningen förutsätter och möjliggör kompletterande bestämmelser

Även om dataskyddsförordningen är direkt tillämplig i alla EU:s medlemsstater förutsätter och möjliggör den samtidigt kompletterande bestämmelser i nationell rätt. Av artikel 6.2 följer att medlemsstaterna får införa mer specifika bestämmelser för att anpassa tillämpningen av bestämmelserna i förordningen när det gäller behandling av personuppgifter som är nödvändig för att fullgöra en rättslig förpliktelse, utföra en uppgift av allmänt intresse eller som ett led i den personuppgiftsansvariges myndighetsutövning. Detta får ske genom att

medlemsstaterna närmare fastställer specifika krav för personuppgiftsbehandlingen och andra åtgärder för att säkerställa en laglig och rättvis behandling. Detta gäller även känsliga personuppgifter enligt skäl 10. I enlighet med skäl 8 kan medlemsstaterna dessutom under vissa förutsättningar och i den utsträckning det är nödvändigt för samstämmigheten och för att göra de nationella bestämmelserna begripliga för de personer som de tillämpas på, införliva delar av förordningen i nationell rätt.

Grunden för den behandling av personuppgifter som är nödvändig för att fullgöra en rättslig förpliktelse, utföra en uppgift av allmänt intresse eller som ett led i den personuppgiftsansvariges myndighetsutövning ska vidare enligt artikel 6.3 fastställas i enlighet med unionsrätten eller en medlemsstats nationella rätt. Förpliktelsen, uppgiften av allmänt intresse eller myndighetsutövningen ska alltså ha stöd i rättsordningen för att kunna läggas till grund för behandling av personuppgifter. Den rättsliga grunden kan innehålla särskilda bestämmelser för att anpassa tillämpningen av bestämmelserna i förordningen, bl.a. de allmänna villkor som ska gälla, vilken typ av uppgifter som ska behandlas, ändamålsbegränsningar och lagringstid. Även vissa av undantagen för behandling av känsliga personuppgifter i artikel 9.1 kräver fastställelse i nationell rätt. Detta gäller t.ex. för att känsliga personuppgifter ska få behandlas av hänsyn till ett viktigt allmänt intresse med stöd av artikel 9.2 g i dataskyddsförordningen. Som framgått ovan får uppgifter om lagöverträdelse endast behandlas utan kontroll av myndighet om behandling är tillåten enligt unionsrätten eller medlemsstaternas nationella rätt (artikel 10).

Nationell reglering som tillåter personuppgiftsbehandling ska enligt artikel 6.3 uppfylla ett mål av allmänt intresse och vara proportionell mot det legitima mål som eftersträvas. Enligt artikel 9.2 g ska nationell reglering som tillåter behandling av känsliga personuppgifter stå i proportion till det eftersträfvade syftet och vara förenlig med det väsentliga innehållet i rätten till dataskydd. I dataskyddsförordningen finns också krav på att nationell reglering som tillåter viss behandling av personuppgifter ska innehålla lämpliga och särskilda åtgärder för att säkerställa den registrerades grundläggande rättigheter och intressen. Kravet finns för att känsliga personuppgifter ska få behandlas med stöd av artikel 9.2 g. Motsvarande krav gäller för nationell reglering som tillåter behandling av uppgifter om lagöverträdelse utan kontroll av en myndighet (artikel 10). Utöver att möjliggöra viss reglering i nationell rätt kräver alltså dataskyddsförordningen i vissa fall att bl.a. skyddsåtgärder fastställs i nationell rätt.

I lagen (2018:218) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning (dataskyddslagen) och förordningen (2018:219) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning (kompletteringsförordningen) finns bestämmelser som kompletterar dataskyddsförordningen på ett generellt plan. Dataskyddslagen är subsidiär i förhållande till annan lag eller förordning, vilket möjliggör avvikande bestämmelser i andra författningar. Sådana författningar brukar kallas registerförfattningar.

Regeringens bedömning: Ett beslutsorgans uppdrag att fördela statligt reglerat stöd till civilsamhället bör anses utgöra en uppgift av allmänt intresse som har fastställts i svensk rätt. Det finns därmed rättslig grund för beslutsorganens behandling av personuppgifter i ärenden om stöd till det civila samhället. Att ett beslutsorgan kan utföra en uppgift att fördela stöd till civilsamhällets organisationer bör även anses utgöra ett viktigt allmänt intresse. Beslutsorganen har därmed även grund för behandling av känsliga personuppgifter. För behandling av personuppgifter på dessa grunder följer särskilda krav på bl.a. proportionalitet och särskilda skyddsåtgärder, vilket kan medföra att det krävs kompletterande nationell dataskyddsreglering.

De beslutsorgan som är myndigheter bör kunna behandla uppgifter om lagöverträdelser. För enskilda organ som handlägger ärenden om statligt stöd bör det införas en bestämmelse som ger organen rätt att behandla uppgifter om lagöverträdelser.

Granskningsutredningens bedömning överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna delar utredningens bedömning eller har inga synpunkter på den.

Skälen för regeringens bedömning

Uppdrag att fördela stöd är en uppgift av allmänt intresse som har fastställts i svensk rätt

Gemensamt för den statliga bidragsgivningen till det civila samhället är det underliggande allmänna intresset av att främja ett demokratiskt samhälle. Ett fritt och självständigt civilsamhälle med en mångfald av organisationer, verksamheter och röster är en förutsättning för en väl fungerande demokrati. Stödet fördelas i enlighet med uppdrag som följer av författning eller regeringsbeslut. Uppgiften att handlägga ärenden om stöd till det civila samhället är därmed en uppgift av allmänt intresse som har fastställts i svensk rätt i enlighet med artikel 6.3 i dataskyddsförordningen. I den del som handläggningen av ärenden om stöd innebär myndighetsutövning kan personuppgiftsbehandling även vara nödvändig som ett led i beslutsorganens myndighetsutövning. Beslutsorganen får därmed utföra behandling av personuppgifter i ärenden om stöd till det civila samhället förutsatt att behandlingen är nödvändig för handläggningen av ett ärende om stöd (artikel 6.1 e i dataskyddsförordningen och 2 kap. 2 § dataskyddslagen).

Möjligheten att behandla känsliga personuppgifter med hänsyn till ett viktigt allmänt intresse

Uppgiften att fördela stöd till civilsamhället, som följer av författning eller regeringsbeslut, får av de skäl som anförts ovan anses utgöra ett viktigt allmänt intresse som ger beslutsorganen möjlighet att behandla känsliga personuppgifter (artikel 9.2 g i dataskyddsförordningen). Som framgår i avsnitt 8.3 ställer dock dataskyddsförordningen krav på proportionalitet

och lämpliga skyddsåtgärder vid behandling av känsliga personuppgifter med stöd av detta undantag, vilket kan innebära att det krävs kompletterande nationell dataskyddsreglering. Av 3 kap. 3 § första stycket 2 dataskyddslagen framgår att känsliga personuppgifter får behandlas av en myndighet om behandlingen är nödvändig för handläggningen av ett ärende. Frågan om det finns behov av ytterligare bestämmelser i nationell rätt behandlas i avsnitt 8.6.

Beslutsorganen behöver kunna behandla uppgifter om lagöverträdelser

Att en myndighet får behandla uppgifter om lagöverträdelser framgår direkt av dataskyddsförordningen (artikel 10) och har även tydliggjorts genom 3 kap. 8 § dataskyddslagen. Bland de organ som handlägger dessa ärenden finns dock, utöver ett stort antal statliga myndigheter, ett antal från staten fristående organ såsom t.ex. Folkbildningsrådet, Stiftelsen Svenska Filminstitutet och Svenskt Friluftsliv. Dessa beslutsorgan är inte myndigheter men har, inom ramen för sina uppdrag att fördela statligt stöd, anförtrots en uppgift som annars ankommer på den offentliga sektorn. Det är inte helt klart hur begreppet under kontroll av en myndighet ska tolkas i en svensk kontext. För att det ska vara tydligt att beslutsorgan som inte är myndigheter får behandla uppgifter om brott bör sådan behandling därför regleras särskilt i svensk rätt (se även avsnitt 8.6.6).

8.5 Civilsamhällesorganisationernas personuppgiftsbehandling

Regeringens bedömning: En civilsamhällesorganisations intresse av att ansöka om och ta del av ett statligt stöd bör anses utgöra ett berättigat intresse. Organisationen har därmed en rättslig grund för nödvändig behandling av personuppgifter i ärenden om stöd förutsatt att den gör en noggrann avvägning mellan motstående intressen.

En civilsamhällesorganisation som ansöker om att få ta del av statligt stöd bör anses ha ett rättsligt anspråk. Detta medför att organisationen kan behandla även känsliga personuppgifter och uppgifter om lagöverträdelser vid en prövning av en fråga om rätt till stöd.

Granskningsutredningens bedömning överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: De flesta remissinstanserna delar utredningens bedömning eller har inga synpunkter på den. *Integritetsskyddsmyndigheten* instämmer i utredningens bedömning att organisationernas intresse är berättigat men anser att det vore värdefullt med vägledande uttalanden om hur avvägningen mellan detta intresse och den registrerades intresse av skydd för sina personuppgifter ska göras i praktiken. Myndigheten bedömer vidare att rättsläget fortfarande är oklart i fråga om civilsamhällesorganisationerna kan stödja sig på undantaget för rättsliga anspråk i ärenden där det inte finns någon möjlighet att få en domstolsprövning eller annan utomstående prövning. Myndigheten anser att lagstiftaren bör överväga att reglera den personuppgiftsbehandling som de förtydligade demokrativillkoren kan medföra för civilsamhället.

Prop. 2021/22:272 *Landsrådet för Sveriges Ungdomsorganisationer (LSU), Sveriges kristna råd, Equmeniakyrkan och Sveriges Frikyrkosamråd ansluter sig till utredningens bedömning i fråga om undantaget för rättsliga anspråk.*

Skälen för regeringens bedömning

Civilsamhällesorganisationerna behöver kunna behandla personuppgifter utan samtycke av den registrerade

Varje personuppgiftsansvarig ansvarar för att den egna behandlingen av personuppgifter utförs i enlighet med gällande dataskyddsreglering. Att en civilsamhällesorganisation behandlar personuppgifter i enlighet med dataskyddsförordningens krav på rättslig grund och respekt för de grundläggande principerna för behandling av personuppgifter är därmed i första hand organisationens eget ansvar.

I de föreslagna demokrativillkoren ställs vissa krav som har koppling till organisationernas medlemmar och företrädare. Dessa villkor medför att en organisation som önskar ta del av stöd kan behöva behandla personuppgifter utöver vad som annars hade krävts av verksamhetsskäl. För att denna reglering ska kunna tillämpas i praktiken krävs därför att organisationerna har rättsliga förutsättningar för att kunna behandla de personuppgifter som är nödvändiga för en prövning av om organisationen uppfyller villkoren för stöd.

Statligt reglerat stöd till det civila samhället fördelas till organisationer av varierande karaktär som bedriver verksamheter av vitt skilda slag. Vilken eller vilka rättsliga grunder som är tillämpliga vid viss behandling av personuppgifter kan därför variera från en organisation till en annan. Den rättsliga grunden för en civilsamhällesorganisations behandling av personuppgifter måste därför bedömas från fall till fall. Generellt gäller dock att behandling av personuppgifter som utförs av organisationer inom det civila samhället inte förutsätter att grunden för behandlingen har fastställts i rättsordningen i samma utsträckning som gäller för beslutsorganen. Organisationernas personuppgiftsbehandling kan därför till stor del utföras direkt med stöd av dataskyddsförordningen. Exempelvis kan civilsamhällesorganisationer i större utsträckning än myndigheter behandla personuppgifter med stöd av den registrerades samtycke (artikel 6.1 a). Vid en prövning av om en organisation uppfyller villkoren för stöd, t.ex. ett demokrativillkor, kan det dock bli nödvändigt för organisationen att behandla vissa personuppgifter trots att den registrerade inte har gett sitt samtycke till sådan behandling.

Civilsamhällesorganisationernas intresse av att få ta del av statligt reglerat stöd utgör ett berättigat intresse

Integritetsskyddsmyndigheten bedömer, i likhet med utredningen, att en civilsamhällesorganisations intresse av att kunna söka och ta del av ett statligt reglerat stöd utgör ett berättigat intresse. *Integritetsskyddsmyndigheten* framhåller emellertid att civilsamhällesorganisationerna inte alltid kan anses ha stöd för en viss personuppgiftsbehandlingen utifrån att de har ett berättigat intresse utan att behandlingen också ska vara nödvändig för det berättigade intresse som eftersträvas och den registrerades intresse av skydd för sina

personuppgifter får inte väga tyngre. Myndigheten anser att det bör övervägas att reglera civilsamhällesorganisationernas personuppgiftsbehandling. Dock utesluter inte myndigheten att personuppgiftsbehandlingen kan ske utifrån civilsamhällesorganisationernas berättigade intresse, om tillräckliga skyddsåtgärder vidtas. Myndigheten har vidare efterlyst vägledande uttalanden om hur avvägningen ska göras i praktiken.

Precis som utredningen och Integritetsskyddsmyndigheten bedömer regeringen att en civilsamhällesorganisations intresse av att söka och ta del av statligt reglerat stöd utgör ett berättigat intresse. Personuppgiftsbehandling som är nödvändig för att en civilsamhällesorganisation ska kunna få del av statligt stöd kan därmed utföras utan att den regleras men det förutsätter att civilsamhällesorganisationerna, i egenskap av personuppgiftsansvariga, gör en noggrann avvägning mellan motstående intressen. Detta gäller särskilt personuppgiftsbehandling som avser registrerade som är barn.

När det gäller hur avvägningen ska göras vill regeringen hänvisa till vad EU-domstolen, som är den domstol som slutligen bestämmer hur dataskyddsförordningen och annan EU-rätt ska tolkas och tillämpas, har uttalat. Enligt EU-domstolen ska vid avvägningen hänsyn tas till vilken typ av personuppgifter det är fråga om, i synnerhet till att det kan vara fråga om känsliga uppgifter. Vidare ska det tas hänsyn till vilken typ av behandling av personuppgifter det är fråga om och hur denna konkret går till, varvid det särskilt ska beaktas hur många personer som har tillgång till personuppgifterna och formerna för åtkomst till dessa. Av betydelse är vidare om den registrerade kan förvänta sig att en sådan behandling kan komma att ske (dom av den 11 december 2019, *Asociația de Proprietari bloc M5A-ScaraA*, C-708/18, EU:C:2019:1064, punkt 57 och 58). EU-domstolen har också ansett att allvaret i den kränkning av den registrerades grundläggande rättigheter som en behandling innebär kan variera beroende på om det är möjligt att få tillgång till personuppgifterna i fråga i källor som är tillgängliga för allmänheten (dom av den 11 december 2019, *Asociația de Proprietari bloc M5A-ScaraA*, C-708/18, EU:C:2019:1064, punkt 54 och 55, dom av den 4 maj 2017, *Rīgas satiksme*, C-13/16, EU:C:2017:336, punkt 32, dom av den 24 november 2011, *ASNEF*, C-468/10 och C-469/10, EU:C:2011:777, punkt 44 och 45 och *Öman*, *Dataskyddsförordningen [GDPR] m.m.* [30 juni 2021, JUNO] kommentaren till 6.1 f under rubriken Allmänt om intresseavvägningen).

Vägledande är också vad Artikel 29-arbetsgruppen för skydd av personuppgifter har uttalat om avvägningen. Gruppen var en oberoende europeisk arbetsgrupp som behandlade frågor om integritetsskydd och skydd av personuppgifter som bl.a. utfärdade riktlinjer för hur det tidigare dataskyddsdirektivet skulle tolkas. Gruppen har nu ersatts av Europeiska dataskyddsstyrelsen, som är ett EU-organ som ansvarar för tillämpningen av dataskyddsförordningen. Gruppen har beskrivit intresseavvägningen enligt dataskyddsdirektivet i huvudsak enligt följande (yttrande 6/2014 om begreppet den registeransvarigas berättigade intressen i artikel 7 f i direktiv 95/46/EG, s. 32). Även om den personuppgiftsansvariges berättigade intressen är mindre viktiga och inte tvingande, kan dessa i allmänhet uppväga den registrerades intressen och rättigheter om konsekvenserna för dessa intressen och rättigheter är av ännu mindre

Prop. 2021/22:272 betydelse. Viktiga och tvingande intressen kan i vissa fall, om de omfattas av skyddsåtgärder, även motivera betydande intrång i integriteten eller andra stora konsekvenser för de registrerades intressen eller rättigheter. Skyddsåtgärder kan minska otillbörliga konsekvenser för de registrerade och på så sätt ändra balansen mellan intressen och rättigheter till den grad att den personuppgiftsansvariges berättigade intressen inte kommer att överskuggas.

Civilsamhällesorganisationerna behöver kunna behandla även känsliga personuppgifter utan samtycke av den registrerade

Känsliga personuppgifter får behandlas bl.a. om den registrerade har gett sitt samtycke till behandlingen eller om uppgifterna på ett tydligt sätt har offentliggjorts av den registrerade (artikel 9.2 a och e). Stiftelser, föreningar eller andra icke vinstdrivande organ som har ett politiskt, filosofiskt, religiöst eller fackligt syfte får behandla känsliga personuppgifter om behandlingen utförs inom ramen för en berättigad verksamhet med lämpliga skyddsåtgärder och enbart rör organets medlemmar eller tidigare medlemmar eller personer som på grund av organets ändamål har regelbunden kontakt med detta. Känsliga personuppgifter som behandlas på denna grund får dock inte lämnas ut utanför organet, om inte den registrerade har gett sitt samtycke till att uppgifterna lämnas ut (artikel 9.2 d). För att en civilsamhällesorganisation ska kunna utföra nödvändig behandling av personuppgifter vid en prövning av en fråga om stöd kan organisationen dock behöva behandla känsliga personuppgifter även utan samtycke av den registrerade.

I vissa fall kan civilsamhällesorganisationerna behandla känsliga personuppgifter av hänsyn till ett viktigt allmänt intresse

Känsliga personuppgifter får, utan samtycke av den registrerade, behandlas om det är nödvändigt av hänsyn till ett viktigt allmänt intresse (artikel 9.2 g). Vid behandling på denna grund krävs även att uppgifterna behandlas med stöd i unionsrätten eller medlemsstaternas nationella rätt. Bland de organisationer som ansöker om och tar del av stöd finns organisationer som utför uppgifter av allmänt intresse (jfr skäl 45).

Civilsamhällesorganisationer bedriver typiskt sett verksamheter på eget initiativ, utan att organisationerna enligt författning eller särskilt beslut har getts i uppdrag av det allmänna att utföra en viss uppgift. Även inom det civila samhället finns dock organisationer som utför uppgifter som har fastställts i svensk rätt. Detta gäller exempelvis den statsbidragsfinansierade folkbildningen som bedrivs av folkhögskolor och studieförbund. Av 2 § förordningen (2015:218) om statsbidrag till folkbildningen följer att folkhögskolor och studieförbund bedriver utbildnings-, bildnings- och kulturverksamhet. Folkhögskolorna och studieförbunden har alltså i uppdrag att utföra en uppgift av viktigt allmänt intresse som har fastställts i svensk rätt. Dessa organisationer kan därmed behandla personuppgifter, inklusive känsliga sådana, inom ramen för sin verksamhet förutsatt att behandlingen är nödvändig för t.ex. bedrivande av utbildningsverksamhet (prop. 2017/18:218 s. 102 f. och 172 f.).

Kompletterande nationella bestämmelser som reglerar studieförbundens och folkhögskolornas behandling av känsliga personuppgifter av hänsyn

till ett viktigt allmänt intresse har i svensk rätt antagits på förordningsnivå (se t.ex. 17 a–d §§ förordningen om statsbidrag till folkbildningen). Merparten av civilsamhällets organisationer bedriver dock verksamheter utan att uppgiften har fastställts i nationell rätt. Dessa organisationer kan därmed inte behandla personuppgifter med stöd av denna rättsliga grund, även om organisationerna bedriver sådan verksamhet som innebär att de utför en uppgift av allmänt intresse.

Behandling av känsliga personuppgifter av hänsyn till ett viktigt allmänt intresse kan vidare vara nödvändig för att en personuppgiftsansvarig ska kunna fullgöra en rättslig förpliktelse som har fastställts i svensk rätt. Så kan t.ex. vara fallet för en civilsamhällesorganisation som har beviljats statligt reglerat stöd. I den mån en organisation omfattas av en i svensk rätt fastställd skyldighet att redovisa eller anmäla vissa uppgifter till ett beslutsorgan kan organisationen, utan samtycke av den registrerade, utföra personuppgiftsbehandling med hänvisning till att behandlingen är nödvändig för att fullgöra en rättslig förpliktelse. Organisation får då även behandla känsliga personuppgifter.

En civilsamhällesorganisations anspråk att få ta del av statligt stöd utgör ett rättsligt anspråk

Behandling av känsliga personuppgifter är tillåten om behandlingen är nödvändig för att fastställa, göra gällande eller försvara rättsliga anspråk eller som en del av domstolarnas dömande verksamhet (artikel 9.2 f). Sådan behandling kan utföras utan samtycke av den registrerade. Dataskyddsförordningen innehåller inte någon definition av begreppet rättsligt anspråk och frågan om vad som utgör ett rättsligt anspråk har inte heller prövats av EU-domstolen. Det är därför inte helt klart vilka anspråk som omfattas.

Begreppet rättsligt anspråk förekom även i 1995 års dataskyddsdirektiv⁵ och den numera upphävda personuppgiftslagen (1998:204). Enligt denna reglering fick känsliga personuppgifter behandlas om behandlingen var nödvändig för att rättsliga anspråk skulle kunna fastställas, göras gällande eller försvaras (se 16 § första stycket c personuppgiftslagen, jfr artikel 8.2 e i direktivet). Inte heller enligt den tidigare regleringen fanns det någon klar definition av vad som avsågs med ett rättsligt anspråk. Begreppet tolkades dock i svensk rätt så att det avsåg anspråk om vilka man kan föra talan i domstol eller ett domstolsliknande organ och som kan utkrävas av eller med hjälp av statsmakterna, t.ex. Kronofogdemyndigheten (se Öman och Lindblom, Personuppgiftslagen – En kommentar [30 juni 2021, JUNO], kommentaren till 16 § första stycket c).

Bestämmelsen om behandling av känsliga personuppgifter med rättsligt anspråk som grund har getts en delvis annorlunda utformning i dataskyddsförordningen i jämförelse med 1995 års dataskyddsdirektiv och personuppgiftslagen. Av bestämmelsens ordalydelse följer numera att känsliga personuppgifter får behandlas om behandlingen är nödvändig för att fastställa, göra gällande eller försvara rättsliga anspråk eller som en del

⁵ Europaparlamentets och rådets direktiv 95/46/EG av den 24 oktober 1995 om skydd för enskilda personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter.

Prop. 2021/22:272 av domstolarnas dömande verksamhet. Därutöver innehåller skälen till dataskyddsförordningen, till skillnad från det tidigare direktivet, vissa klargöranden gällande begreppets innebörd. I skälen till förordningen anges bl.a. att behandling av känsliga personuppgifter bör tillåtas där så krävs för fastställande, utövande eller försvar av rättsliga anspråk, oavsett om detta sker inom ett domstolsförfarande eller inom ett administrativt eller ett utomrättsligt förfarande (skäl 52). Detta talar för en vidare tolkning av begreppet rättsligt anspråk än endast sådana anspråk som kan göras gällande genom ett domstolsförfarande.

Begreppet rättsligt anspråk förekommer även i andra bestämmelser i dataskyddsförordningen. Viss ledning gällande hur begreppet ska tolkas kan hämtas utifrån hur begreppet har tolkats i dessa bestämmelser. Enligt regleringen av överföring av personuppgifter till tredjeländer eller internationella organisationer får sådan överföring ske bl.a. om det är nödvändigt för att kunna fastställa, göra gällande eller försvara rättsliga anspråk (artikel 49.1 e). Av skälen till förordningen framgår att det under vissa omständigheter bör vara möjligt att överföra personuppgifter till tredjeländer eller internationella organisationer bl.a. när överföringen är nödvändig med hänsyn till ett rättsligt anspråk, oavsett om detta sker inom ett rättsligt förfarande eller i ett administrativt eller utomrättsligt förfarande, inbegripet förfaranden inför tillsynsorgan (skäl 111). Europeiska dataskyddsstyrelsen har antagit riktlinjer gällande tolkningen av denna bestämmelse och uttalat att med rättsligt anspråk avses ett brett spektrum av verksamheter inom bl.a. rättsliga eller administrativa förfaranden, inbegripet förfaranden inför ett tillsynsorgan. Kombinationen av termerna rättsligt anspråk och förfarande innebär dock att det relevanta förfarandet måste ha en grund i lag och innefatta en formell, rättsligt definierad process. Eftersom behandlingen ska utföras inom ett förfarande krävs en nära koppling mellan behandlingen av uppgifter och ett specifikt förfarande när det gäller den aktuella situationen (se Europeiska dataskyddsstyrelsens riktlinjer 2/2018 för undantagen i artikel 49 enligt förordning 2016/679, antagna den 25 maj 2018).

Utöver anspråk inom ett domstolsförfarande omfattar alltså begreppet rättsligt anspråk även anspråk inom bl.a. ett administrativt förfarande. Vad som utgör ett administrativt förfarande definieras inte i förordningen. Begreppet förekommer dock även i andra EU- och folkrättsliga akter som en benämning för olika förfaranden vid handläggningen av ärenden vid en stats nationella myndigheter. En svensk förvaltningsmyndighets handläggning av ärenden, s.k. förvaltningsärenden, utgör därmed som utgångspunkt ett administrativt förfarande.

I dataskyddsförordningen förekommer därutöver begreppet administrativt prövningsförfarande. Detta begrepp tar, till skillnad från det vidare begreppet administrativa förfaranden, tydligt sikte på ett prövningsförfarande som ger den registrerade en möjlighet att få ett klagomål prövat av ett, från den personuppgiftsansvarige, fristående offentligt organ (se artikel 77–79). Även detta talar för att begreppet administrativa förfaranden bör ges en vidare betydelse.

Enligt utredningens mening bör mot den bakgrunden begreppet rättsligt anspråk tolkas så att även förvaltningsrättsliga anspråk som inte kan bli föremål för domstolsprövning kan utgöra rättsliga anspråk. Statligt reglerat stöd till civilsamhället utgör en offentligrättsligt reglerad förmån

som, efter ansökan, kan tilldelas en organisation som uppfyller villkoren för stöd. Genom en ansökan förklarar en civilsamhällesorganisation att organisationen, utifrån vissa i rättsordningen reglerade villkor, gör anspråk på att få ta del av det sökta stödet. Detta måste enligt utredningen anses utgöra ett sådant anspråk inom ett administrativt förfarande som, likt ansökan om andra offentliga förmåner, kan utgöra ett rättsligt anspråk enligt dataskyddsförordningen.

Integritetsskyddsmyndigheten har påpekat att denna tolkning skiljer sig från den tolkning som myndigheten tidigare har gjort. Myndigheten yttrade i två mål vid Förvaltningsrätten i Stockholm att det av dataskyddsförordningen inte framkommer att den nuvarande undantagsbestämmelsen om rättsliga anspråk ska tolkas annorlunda jämfört med tidigare reglering. Myndigheten bedömde att begreppet rättsligt anspråk, i avsaknad av vägledning från t.ex. EU-domstolen, fortsatt ska tolkas i linje med vad som gällde enligt 1995 års dataskyddsdirektiv och personuppgiftslagen (se Förvaltningsrätten i Stockholms dom den 17 juni 2020 i mål nr 9379-19 och 9408-19). Enligt Integritetsskyddsmyndighetens mening är de skäl som utredningen för fram inte tillräckligt övertygande för att myndigheten i nuläget ska ändra sin uppfattning. Myndigheten anser att lagstiftaren i stället bör överväga att reglera personuppgiftsbehandlingen, dels för att se till att civilsamhällesorganisationerna inte drabbas av den osäkerhet som det oklara rättsläget innebär, dels för att se till att den personuppgiftsbehandling som organisationerna kommer att utföra lever upp till kraven på proportionalitet och att det vidtas lämpliga och särskilda åtgärder för att säkerställa de registrerades grundläggande rättigheter och intressen.

Till skillnad från Integritetsskyddsmyndigheten ansluter sig regeringen till utredningens bedömning i fråga om att civilsamhällesorganisationernas anspråk på att ta del av statligt reglerat stöd utgör ett rättsligt anspråk, oavsett om beslutet om stöd kan överklagas till allmän förvaltningsdomstol eller inte. Såväl dataskyddsförordningens ordalydelse som skälen till dataskyddsförordningen talar för att begreppet ska tolkas vidare än den tidigare tolkningen av begreppet i 1995 års dataskyddsdirektiv och personuppgiftslagen. Av skälen till dataskyddsförordningen framgår att behandling av känsliga personuppgifter bör vara tillåten för att fastställa, göra gällande eller försvara rättsliga anspråk, oavsett om detta sker inom ett domstolsförfarande eller inom ett administrativt förfarande. Förordningen anger inte att detta endast ska gälla inom sådana administrativa förfaranden som kan bli föremål för prövning i domstol och som kan utkrävas av eller med hjälp av statsmakterna. Den Europeiska dataskyddsstyrelsen har uttalat att begreppet rättsligt anspråk avser ett brett spektrum av verksamheter inom bl.a. rättsliga eller administrativa förfaranden. Dataskyddsstyrelsen har därmed gjort en vid tolkning av vilka förfaranden som kan omfattas av begreppet. Utgångspunkten måste därför enligt regeringens mening vara att ärenden om statligt reglerat stöd som hanteras inom ramen för förvaltningsrättsliga förfaranden omfattas av begreppet. Regeringen anser därmed, till skillnad från myndigheten, att någon ytterligare reglering inte krävs. Regeringen delar utredningens bedömning att en civilsamhällesorganisation, med undantag från förbudet

Prop. 2021/22:272 att behandla känsliga personuppgifter, kan behandla sådana uppgifter förutsatt att det är nödvändigt för att fastställa, göra gällande eller försvara organisationens anspråk på stöd.

Civilsamhällesorganisationerna får med grund i rättsligt anspråk behandla uppgifter om brott

I avsnittet ovan har regeringen gjort bedömningen att en civilsamhällesorganisation ska anses ha ett rättsligt anspråk i ett ärende om statligt reglerat stöd till civilsamhället. Denna bedömning medför även att en organisation med stöd av artikel 10 i dataskyddsförordningen och 5 § kompletteringsförordningen kan behandla uppgifter om lagöverträdelse, förutsatt att behandlingen är nödvändig för att fastställa, göra gällande eller försvara organisationens anspråk på stöd.

8.6 En ny lag ska säkerställa skyddet för personuppgifter vid beslutsorganens handläggning

Regeringens förslag: Det ska införas en ny lag om behandling av personuppgifter i ärenden om stöd till det civila samhället. Den nya lagen ska möjliggöra en ändamålsenlig personuppgiftsbehandling vid beslutsorganens handläggning av ärenden om stöd och säkerställa att dataskyddsförordningens krav på proportionalitet samt lämpliga och särskilda åtgärder för den registrerades grundläggande rättigheter och intressen efterlevs vid sådan behandling.

Granskningsutredningens förslag överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: De flesta remissinstanser tillstyrker eller uttrycker sig på annat sätt positivt över förslaget så som *Civilsamhällets organisationer i samverkan (Civos)*, *Folkets Hus och Parker*, *Forum – Idéburna organisationer med social inriktning*, *IOGT-NTO*, *Studieförbunden i samverkan*, *Sveriges Konsumenter*, *Sveriges kristna råd*, *Equmeniakyrkan*, *Sveriges Frikyrkosamråd*, *Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor (MUCF)* och *Socialstyrelsen*. Studieförbunden i samverkan vill särskilt understryka vikten av att den nya lagen ska säkerställa att dataskyddsförordningens krav på proportionalitet samt den registrerades grundläggande rättigheter och intressen efterlevs vid beslutsorganens handläggning av ärenden om stöd. Vissa remissinstanser, bl.a. *Myndigheten för stöd till trossamfund (SST)*, *Folkbildningsrådet*, *Arvsfondsdelegationen* och *Kammarkollegiet*, framhåller också att de delar utredningens bedömning att en reglering är nödvändig. *Folkhälsomyndigheten* anser att förslagen underlättar för beslutande organ att handlägga ärenden om stöd och säkerställer att den personliga integriteten för personer anknutna till sökande organisationer inte kränks. Även *Integritetsskyddsmyndigheten* delar utredningens bedömning att det bör införas en reglering men anser att det behöver analyseras om beslutsorganens personuppgiftsbehandling är av sådant slag att grundlagsskyddet i 2 kap. 6 § andra stycket regeringsformen blir tillämpligt. Integritetsskyddsmyndigheten anser vidare att det även i det

fortsatta lagstiftningsarbetet bör ingå att närmare identifiera vilka personuppgiftsbehandlingar som ett införande av nya förtydligade demokrativillkor kan leda till samt vilka konsekvenser för den personliga integriteten som dessa behandlingar kan medföra. Också *Förvaltningsrätten i Växjö* delar utredningens bedömning att det behövs kompletterande dataskyddsreglering men pekar på att det saknas överväganden i utredningen i fråga om regleringen skulle kunna införas i förordning i stället för i lag.

Några remissinstanser, bl.a. *Justitiekanslern* och *Säkerhetspolisen*, meddelar att de inte har några synpunkter på förslagen. *Riksdagens ombudsmän (JO)* framhåller att oavsett hur demokrativillkoren slutligen utformas kommer en tillämpning av villkoren sannolikt medföra att personuppgifter som berör opinionsfriheterna i 2 kap. regeringsformen samlas in och behandlas. JO vill därför för den praktiska tillämpningen peka på vikten av att det görs en noggrann och omsorgsfull bedömning av om personuppgiftsbehandlingen är nödvändig.

Skälen för regeringens förslag

Dagens reglering till skydd för personuppgifter i ärenden om stöd

Det finns i Sverige inte någon särskild författning som reglerar beslutsorganens behandling av personuppgifter i ärenden om statligt reglerat stöd till civilsamhället. Vid handläggningen av dessa ärenden tillämpas därför, utöver bestämmelserna i dataskyddsförordningen, dataskyddslagen och kompletteringsförordningen. I dataskyddslagen tydliggörs bl.a. när personuppgifter får behandlas för att utföra en uppgift av allmänt intresse och när en myndighet får behandla känsliga personuppgifter av hänsyn till ett viktigt allmänt intresse (2 kap. 2 § och 3 kap. 3 §). I lagen föreskrivs även bl.a. ett generellt förbud för myndigheter att utföra sökningar i syfte att få fram ett urval av personer grundat på känsliga personuppgifter vid behandling av hänsyn till ett viktigt allmänt intresse (3 kap. 3 § andra stycket).

I svensk rätt utgör bestämmelser om sekretess och tystnadsplikt en viktig del av det nationella skyddet för personuppgifter. Uppgifter som förekommer i ärenden om stöd till det civila samhället faller dock i dag till stor del utanför gällande sekretessreglering och uppgifterna i dessa ärenden är därmed i regel offentliga. Som framgår i avsnitt 8.7 anser regeringen att en bestämmelse om sekretess för uppgifter om enskildas personliga förhållanden i vissa ärenden om statligt reglerat stöd till civilsamhället ska införas.

Förtydligade demokrativillkor innebär risker för den personliga integriteten och medför krav på ytterligare åtgärder till skydd för den personliga integriteten

Vid bedömningen av vilka krav på skyddsåtgärder som bör gälla vid behandling av personuppgifter i ärenden om statligt reglerat stöd till civilsamhället har Granskningsutredningen identifierat de konsekvenser som den aktuella behandlingen kan innebära för den personliga integriteten. Att direkt i författningstexten ange vilka ågeranden som ska medföra att en organisation nekats stöd, s.k. exkluderingsgrunder, innebär

Prop. 2021/22:272 att det blir enklare för de beslutsorgan som ska tillämpa demokrativillkoren att avgöra när det finns grund för att neka stöd. Huruvida en organisation uppfyller ett demokrativillkor bedöms dock även fortsättningsvis behöva utredas närmare i endast en liten andel av det totala antalet ärenden om stöd till det civila samhället. I dessa fall kan det emellertid bli nödvändigt att utföra en relativt omfattande behandling av känsliga personuppgifter.

Den krets personer som ska anses företräda en organisation omfattar inte endast en organisations legala företrädare, utan även en bredare krets personer som på ett eller annat sätt företräder en organisation utåt vilket innebär att kretsen företrädare kan bli vid och, beroende på en organisations storlek och uppbyggnad, komma att omfatta ett relativt stort antal personer. Det kommer inte alltid 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.

Även personuppgifter om t.ex. medlemmar eller andra personer som har medverkat i en organisations verksamhet kan behöva behandlas. Det kan t.ex. gälla personer som har anmält missförhållanden inom en organisation eller uppgifter om att en viss person ska ha utsatts för ett visst agerande inom en organisations verksamhet. Det kan komma att gälla både personuppgifter som har lämnats till en organisation eller ett beslutsorgan av den registrerade själv och personuppgifter som har kommit till ett beslutsorgans kännedom via tredje part, t.ex. en före detta medlem, allmänheten eller media.

Den typ av ageranden som enligt förslagen till förtydligade demokrativillkor kan komma att leda till att en organisation ska anses ha agerat i strid med ett demokrativillkor rör omständigheter som typiskt sett är integritetskänsliga. Det kan t.ex. röra uppgifter om att någon har gjort sig skyldig till ett våldsbrott eller uppgifter om att någon har utsatts för diskriminering eller annan kränkande behandling inom en organisations verksamhet. Beroende på vilken verksamhet som en organisation bedriver kan redan en uppgift om medlemskap eller deltagande i en organisations verksamhet vara en känslig personuppgift. Sammantaget medför dessa faktorer en risk för intrång i den personliga integriteten.

Integritetsskyddsmyndigheten anser att det även i det fortsatta lagstiftningsarbetet bör ingå att närmare identifiera vilka personuppgiftsbehandlingar som ett införande av förtydligade demokrativillkor kan leda till samt vilka konsekvenser för den personliga integriteten som dessa behandlingar kan medföra. I kapitel 6 har regeringens förslag till förtydligade demokrativillkor presenterats. Förslagen överensstämmer i allt väsentligt med förslagen i betänkandena Statens stöd till trossamfund i ett mångreligiöst Sverige och Demokrativillkor för bidrag till civilsamhället. De personuppgiftsbehandlingar som förslagen kan leda till och dess konsekvenser för den personliga integriteten motsvarar vad Granskningsutredningen identifierat.

Med beaktande av de integritetsrisker som Granskningsutredningen identifierat har utredningen bedömt att svensk rätt inte uppställer tillräckliga skyddsåtgärder för att säkerställa de registrerades

grundläggande rättigheter och intressen vid handläggningen av ärenden om stöd. Regeringen anser att motsvarande bedömning kan göras beträffande de förslag till förtydligade demokrativillkor som lagts fram i kapitel 6. Förtydligade demokrativillkor medför därmed krav på ytterligare åtgärder till skydd för den personliga integriteten vid behandling av personuppgifter i ärenden om stöd till det civila samhället.

Att förhindra att statliga medel går till verksamheter som inte är förenliga med samhällets grundläggande värderingar är ett angeläget samhällsintresse

De föreslagna demokrativillkoren syftar till att förhindra att statliga medel betalas ut till verksamheter som inte är förenliga med samhällets grundläggande värderingar såsom de har angetts i regeringsformen och internationella konventioner om mänskliga rättigheter. Om ett demokrativillkor ska uppfylla detta syfte, måste ett beslutsorgan kunna behandla de personuppgifter som är relevanta för prövningen av ett sådant villkor.

Regeringen anser att den risk för ökat integritetsintrång som införandet av de nya demokrativillkoren kan medföra är acceptabel i förhållande till samhällsintresset av att förhindra att offentliga medel går till organisationer som agerar i strid med de föreslagna demokrativillkoren. Regeringen anser mot den bakgrunden att det finns skäl att ge beslutsorganen förutsättningar att kunna utföra den personuppgiftsbehandling som är nödvändig för att bedöma om en organisation uppfyller ett förtydligt demokrativillkor.

Det behövs en ny lag om behandling av personuppgifter

Utredningen har med beaktande av den risk för den personliga integriteten som förslagen till förtydligade demokrativillkor innebär, kommit fram till att personuppgiftsbehandling i ärenden om stöd bör regleras i en särskild lag och att det i lagen bör införas bl.a. begränsningar avseende ändamålet med behandlingen, lagringstid, sökningar och tillgång till personuppgifter som är anpassade för den behandling som är nödvändig i ärenden om statligt reglerat stöd till civilsamhället. En sådan lag kan göra det tydligt för de registrerade hur deras personuppgifter får behandlas. Detta innebär utökade möjligheter för enskilda att tillvarata sina rättigheter. Ärenden om statligt reglerat stöd till civilsamhället handläggs vidare av ett stort antal beslutsorgan. En gemensam reglering av behandling av personuppgifter i dessa ärenden säkerställer ett enhetligt och tillräckligt skydd för personuppgifter, oberoende av vilket organ som handlägger ett ärende. Som framgår av avsnitt 8.4 behöver det också införas kompletterande nationell reglering som ger enskilda organ som har till uppgift att fördela statligt stöd till civilsamhället rätt att utföra nödvändig behandling av uppgifter om lagöverträdelser. En sådan bestämmelse kan lämpligen placeras i en sådan ny lag.

De flesta remissinstanser ställer sig bakom förslaget att införa en ny personuppgiftsreglering i ärenden om stöd till det civila samhället. *Integritetsskyddsmyndigheten* delar utredningens bedömning att en särskild personuppgiftsreglering bör införas men anser att frågan om huruvida beslutsorganens personuppgiftsbehandling är av sådant slag att

Prop. 2021/22:272 skyddet för den personliga integriteten i 2 kap. 6 § andra stycket regeringsformen blir tillämpligt behöver klarläggas. *Förvaltningsrätten i Växjö* framhåller att det saknas överväganden i utredningen i fråga om huruvida regleringen skulle kunna införas i förordning i stället för i lag.

Grundlagens regler om hur normgivningen är fördelad mellan riksdagen och regeringen finns i huvudsak i 8 kap. regeringsformen. Föreskrifter meddelas av riksdagen genom lag och av regeringen genom förordning. Föreskrifter ska meddelas genom lag bl.a. om de avser skyldigheter för enskilda eller ingrepp i enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden (8 kap. 2 § första stycket 2). Kravet på att sådana föreskrifter ska ha lagform är dock inte obligatoriskt. Riksdagen kan bemyndiga regeringen att meddela föreskrifterna. Regeringen får i övrigt meddela bl.a. sådana föreskrifter som inte enligt grundlag ska meddelas av riksdagen (8 kap. 7 §).

Att det allmänna registrerar personuppgifter om enskilda anses inte innebära någon skyldighet för den enskilde. Det har normalt sett inte heller betraktats som ett ingrepp i enskildas personliga förhållanden i den mening som avses i 8 kap. 2 § första stycket 2 regeringsformen. Personuppgiftslagstiftning är dock av offentligrättslig karaktär och får betraktas som betungande i förhållande till de personuppgiftsansvariga och personuppgiftsbiträden som träffas av den. När dessa är enskilda innebär 8 kap. 2 § första stycket 2 och 3 § regeringsformen att föreskrifterna kräver lagform. Bestämmelser om personuppgiftsbehandling som utförs av statliga myndigheter som lyder under regeringen har dock, med undantag för de fall som avses i 2 kap. 6 § andra stycket regeringsformen, ansetts kunna beslutas av regeringen med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen (prop. 2017/18:105 s. 26). När organ som inte är myndigheter ägnar sig åt myndighetsutövning representerar de det allmänna, vilket innebär att lagkravet i 8 kap. 2 § första stycket 2 regeringsformen inte behöver iakttas. Skyldigheter för sådana organ i sådan verksamhet kan också beslutas med stöd av restkompetensen i 8 kap. 7 § regeringsformen (se prop. 2000/01:129 s. 57 och 131–132).

Regeringen konstaterar att den föreslagna lagen enbart ska röra behandling av personuppgifter som utförs av statliga myndigheter eller enskilda organ till vilka förvaltningsuppgifter överlämnats. 8 kap. 2 § andra stycket 2 regeringsformen innebär därmed inte att lagform krävs för föreskrifterna.

Av 2 kap. 6 § andra stycket regeringsformen följer att var och en gentemot det allmänna är skyddad mot betydande intrång i den personliga integriteten, om det sker utan samtycke och innebär övervakning eller kartläggning av den enskildes personliga förhållanden. Enligt 2 kap. 20 § regeringsformen får skyddet i vissa fall begränsas genom lag. Det får däremot inte begränsas genom förordning.

Uppgifter om enskildas personliga förhållanden i den mening som avses i 2 kap. 6 § andra stycket regeringsformen kan komma att behandlas i ärenden om stöd. Att ansöka om stöd är en förmån för en organisation och valfritt för organisationen att göra. Det är dock svårt att se att behandlingen av personuppgifter vid tillämpningen av demokrativillkoret sker med ett sådant samtycke som avses i 2 kap. 6 § andra stycket regeringsformen. Som framgått av avsnitt 8.4 och 8.5 är samtycke inte heller den rättsliga grund som behandlingen vilar på enligt dataskyddsförordningen, varken

för beslutsorganen eller alltid för civilsamhällesorganisationerna. I beslutsorganens verksamhet med handläggning av ärenden om stöd kan alltså uppgifter om enskildas personliga förhållanden komma att behandlas utan något egentligt samtycke från dem som berörs. Frågan är då om behandlingen innebär övervakning eller kartläggning. Avgörande för om en åtgärd ska anses innebära övervakning eller kartläggning är enligt förarbetena inte åtgärdens huvudsakliga syfte utan vilken effekt den har. Vad som avses med övervakning respektive kartläggning får enligt förarbetena bedömas utifrån vad som enligt normalt språkbruk läggs i dessa begrepp (prop. 2009/10:80 s. 250).

Behandlingen av personuppgifter i verksamheten med prövning av ärenden om stöd kan enligt regeringens mening inte betraktas som övervakning. Frågan är då om den kan anses innefatta kartläggning. Enligt förarbetena är uppgifter i t.ex. databaser med information som är knuten till en myndighets ärendehantering i många fall tillgängliga för myndigheten på ett sådant sätt att lagringen och behandlingen av uppgifterna kan sägas innebära att enskilda kartläggs, även om det huvudsakliga ändamålet med behandlingen är ett helt annat (prop. 2009/10:80 s. 180). Som framgått ovan kan, vid granskningar av om de föreslagna demokrativillkoren uppfylls, en relativt omfattande personuppgiftsbehandling förekomma framför allt om en organisations företrädare. Det kan enligt regeringens mening inte uteslutas att denna behandling kan innefatta kartläggning.

Frågan är då om det intrång i den personliga integriteten som behandlingen kan innebära är betydande. Det är bara vissa kvalificerade intrång som omfattas av grundlagsskyddet. Bestämmelsen omfattar endast sådana intrång som på grund av åtgärdens intensitet eller omfattning eller av hänsyn till uppgifternas integritetskänsliga natur eller andra omständigheter innebär ett betydande ingrepp i den enskildes privata sfär. Ju känsligare uppgifterna är, desto mer ingripande anses hanteringen normalt sett vara. En hantering som syftar till att utreda brott kan normalt anses vara mer känslig än t.ex. en hantering som uteslutande sker för att ge en myndighet underlag för förbättringar av kvaliteten i handläggningen (prop. 2009/10:80 s. 183 f. och 250).

Som framgår ovan kan de uppgifter som kan komma att hanteras vara mycket integritetskänsliga. Ändamålet med behandlingen är emellertid inte att utreda brott utan att handlägga förvaltningsärenden om förmåner för organisationer i form av olika statliga stöd. Uppgifterna kommer uteslutande att förekomma inom ramen för enskilda stödärenden och inte ingå i några personregister. De uppgifter som kan komma att hanteras är vidare sådana som tar sikte på organisationsföreträdarens ageranden inom ramen för de aktuella stödsökande organisationernas verksamhet. Privata ageranden som saknar en koppling till en företrädarens funktion i en verksamhet kan inte stå i strid med de demokrativillkor som föreslås (se kapitel 6). Mot denna bakgrund får behandlingen av personuppgifter vid handläggningen av ärenden om stöd som omfattas av ett demokrativillkor visserligen anses utgöra ett intrång i den enskildes personliga integritet, men inte ett så betydande intrång att grundlagsskyddet i 2 kap. 6 § andra stycket regeringsformen är tillämpligt.

Lagform krävs därför inte enligt regeringsformens bestämmelser. Med beaktande av den risk för den personliga integriteten som följer av

Prop. 2021/22:272 personuppgiftsbehandling har det emellertid sedan länge varit en ambition i svensk rätt att särskilt integritetskänslig behandling ska regleras i lag. Detta trots att det inte, i alla fall strikt sett, är nödvändigt utifrån regeringsformens bestämmelser om normgivning. En av orsakerna till denna ambition är att reglering i lag förutsätter en grundlig utredning och en ingående avvägning mellan integritetsintresset och de intressen som talar för personuppgiftsbehandlingen (se SOU 2015:39 s. 72). Regeringen bedömer mot den bakgrunden, precis som utredningen, att personuppgiftsbehandlingen bör regleras i en särskild lag.

Som *JO* framhåller är det viktigt att det i den praktiska tillämpningen av demokrativillkoren görs en noggrann och omsorgsfull bedömning av om personuppgiftsbehandlingen är nödvändig. Regeringen instämmer i detta och vill framhålla att en särskild lag som reglerar personuppgiftsbehandlingen i ärenden om stöd gör det tydligt för beslutsorganen vilka överväganden de behöver göra när de behandlar personuppgifter.

8.6.1 Lagens syfte

Regeringens förslag: Syftet med den nya lagen ska vara att ge myndigheter och enskilda organ som handlägger ärenden om statligt reglerat stöd till civilsamhället möjlighet att behandla personuppgifter på ett ändamålsenligt sätt och att skydda människor mot att deras personliga integritet kränks vid sådan behandling.

Granskningsutredningens förslag överensstämmer delvis med regeringens. Utredningen föreslår att ”har till uppgift att fördela” ska anges i författningstexten i stället för ”handlägger ärenden om”. Utredningens förslag har också en annan språklig utformning.

Remissinstanserna: De flesta remissinstanser tillstyrker eller har ingen invändning mot förslaget. *Kammarkollegiet* och *Arvsfondsdelegationen* anser att ”handlägga ärenden om” bör användas i stället för ”fördela”.

Skälen för regeringens förslag: Som utredningen konstaterar bör syftet med lagen vara tudelat. Den bör syfta till att dels ge möjlighet att behandla personuppgifter på ett ändamålsenligt sätt vid de myndigheter och andra organ som handlägger ärenden om statligt reglerat stöd till det civila samhället, dels tillförsäkra de personer som berörs av behandlingen ett gott skydd för sina personuppgifter.

Regeringen anser precis som *Kammarkollegiet* och *Arvsfondsdelegationen* att uppgiften bör beskrivas som att handlägga ärenden om statligt reglerat stöd i stället för att ha i uppgift att fördela statligt reglerat stöd, för att få en enhetlig benämning av verksamheten i lagen.

8.6.2 Tillämpningsområde

Regeringens förslag: Lagen ska gälla vid behandling av personuppgifter i verksamhet med handläggning av sådana ärenden om statligt reglerat stöd till civilsamhället som omfattas av ett villkor om

att en organisations verksamhet inte får utövas i strid med samhällets grundläggande värderingar.

Lagen ska endast gälla om behandlingen av personuppgifter är helt eller delvis automatiserad eller om personuppgifterna ingår i eller kommer att ingå i ett register.

Granskningsutredningens förslag överensstämmer i huvudsak med regeringens. Utredningen har föreslagit att det i författningstexten ska anges ”demokrativillkor” i stället för ”villkor om att en organisations verksamhet inte får utövas i strid med samhällets grundläggande värderingar”. Utredningens förslag innehåller ingen bestämmelse om att lagen endast ska gälla om behandlingen av personuppgifter är helt eller delvis automatiserad eller om personuppgifterna ingår i eller kommer att ingå i ett register. Utredningens förslag har också en annan språklig utformning.

Remissinstanserna: De flesta remissinstanser tillstyrker eller har ingen invändning mot förslaget. *Folkbildningsrådet*, som noterar att lagen enbart ska gälla myndigheter och enskilda bidragsorgan, anser att det behöver klargöras vad som gäller för folkhögskolorna och studieförbundens personuppgiftshantering vid deras arbete med uppföljning och kontroll av verksamheten hos folkhögskolorna och studieförbunden.

Skälen för regeringens förslag: Liksom utredningen anser regeringen att den föreslagna lagens tillämpningsområde bör avgränsas till att gälla inom verksamhet med handläggning av ärenden om statligt reglerat stöd till civilsamhället. Utanför den föreslagna lagens tillämpningsområde faller därmed annat stöd än statligt reglerat stöd, t.ex. kommunalt och regionalt stöd till det civila samhället.

Det är inte alltid enkelt att avgöra vilka statligt reglerade stöd som ska anses utgöra stöd till just det civila samhället. Många statsbidrag fördelas i princip uteslutande till civilsamhällets organisationer. Detta gäller bl.a. för bidrag till idrotten, folkhälsan och det sociala området samt bidrag till ungdoms-, handikapps- och pensionärsorganisationer. Bland de förordningar som reglerar stöd till det civila samhället finns dock även ett antal statsbidrag som huvudsakligen har andra bidragsmottagare än civilsamhällesorganisationer. Så är fallet för bl.a. bidrag inom konst- och kulturområdet, skol- och utbildningsområdet samt miljö- och naturvård. Dessa statsbidrag riktar sig inte specifikt till civilsamhället, utan kan tilldelas såväl enskilda, aktiebolag, kommuner eller regioner som civilsamhällesorganisationer. För att undvika att det uppstår gränsdragningsproblematik i fråga om lagens tillämpningsområde, bör det anges att den omfattar personuppgiftsbehandling 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 grundläggande värderingar, dvs. ett demokrativillkor som tar sikte på organisationens verksamhet och som innehåller s.k. exkluderingsgrunder. Vad som avses med demokrativillkor som tar sikte på organisationens verksamhet och innehåller exkluderingsgrunder utvecklas i kapitel 6. Det är det utökade behovet av att behandla personuppgifter som följer av förslagen om förtydligade demokrativillkor som medför att en särskild dataskyddsreglering behövs. Även av det skälet framstår avgränsningen av lagens tillämpningsområde till personuppgiftsbehandling som utförs i

Prop. 2021/22:272 sådana ärenden som omfattas av dessa förtydligade demokrativillkor som lämplig. Behovet av särskild dataskyddsreglering gör sig inte gällande i ärenden när det gäller tillämpningen av demokrativillkor avseende organisationens syfte eller uppbyggnad (jfr avsnitt 6.1.1 och 6.1.2). Avgränsningen säkerställer därmed att den nya lagens tillämpningsområde blir tydligt samtidigt som lagen blir tillämplig i de stödärenden där det kan komma att genomföras sådan omfattande personuppgiftsbehandling som lagen avser att reglera.

Den nya lagen bör tillämpas av beslutsorganen i den del deras verksamhet består av handläggning av ärenden om stöd. Av det följer att lagen inte är tillämplig vid andra fristående organ, så som de studieförbund och folkhögskolor som *Folkbildningsrådet* lyft fram ansvarar för viss kontroll och uppföljning av verksamheten. Av 2 § förordningen (2015:218) om statsbidrag till folkbildningen följer dock att folkhögskolor och studieförbund bedriver utbildnings-, bildnings- och kulturverksamhet. Som redogjorts för i avsnitt 8.5 har folkhögskolorna och studieförbunden därmed i uppdrag att utföra en uppgift av allmänt intresse som har fastställts i svensk rätt. Dessa organisationer kan därmed behandla personuppgifter, inklusive känsliga sådana, inom ramen för sin verksamhet förutsatt att behandlingen är nödvändig för t.ex. bedrivande av utbildningsverksamhet (prop. 2017/18:218 s. 102 f. och 172 f.). Kompletterande nationella bestämmelser som reglerar studieförbundens och folkhögskolornas behandling av känsliga personuppgifter av hänsyn till ett viktigt allmänt intresse har i svensk rätt antagits på förordningsnivå (se t.ex. 17 a–d §§ förordningen om statsbidrag till folkbildningen).

Med att handlägga ärenden om statligt reglerat stöd bör avses hela ärendeprocessen från att en ansökan kommer in till ett beslutsorgan till dess beslut i fråga om en organisation ska få ta del av ett visst stöd och i så fall med vilket belopp. I många fall följer beslutsorganen även upp hur utbetalda medel har nyttjats. I vissa ärenden kan det vidare komma att bli fråga om återkallelse eller återkrav av stöd, liksom indrivning av sådant återkrävt stöd. I bestämmelsen anges inte att endast vissa typer av ärenden omfattas av bestämmelsen. Syftet är att lagen ska omfatta samtliga typer av ärenden om statligt reglerat stöd.

Utanför lagens tillämpningsområde faller dock annan verksamhet än verksamhet med handläggning av ärenden om stöd. Det administrativa förfarandet vid uttag av avgifter enligt lagen (1999:291) om avgift till registrerat trossamfund måste därmed anses falla utanför lagens tillämpningsområde. Detta förfarande regleras i skatteförfarandelagen (2011:1244). I lagen (2001:181) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet finns bestämmelser om Skatteverkets personuppgiftsbehandling i sådan verksamhet.

I artikel 2.1 i dataskyddsförordningen anges att dataskyddsförordningen ska tillämpas på sådan behandling av personuppgifter som helt eller delvis företas på automatisk väg samt på annan behandling än automatisk av personuppgifter som ingår eller kommer att ingå i ett register. Enligt artikel 4.6 i dataskyddsförordningen definieras register som en strukturerad samling av personuppgifter som är tillgänglig enligt särskilda kriterier, oavsett om samlingen är centraliserad, decentraliserad eller spridd på grundval av funktionella och geografiska förhållanden. Den föreslagna lagen bör i detta avseende ha samma tillämpningsområde som

dataskyddsförordningen och detta bör enligt regeringens mening komma till uttryck i en bestämmelse i lagen. Prop. 2021/22:272

8.6.3 Lagen ska komplettera den allmänna dataskyddsregleringen

Regeringens förslag: Lagen ska innehålla bestämmelser som klargör att den kompletterar dataskyddsförordningen. Dataskyddslagen och föreskrifter som har meddelats i anslutning till den lagen ska gälla vid behandlingen av personuppgifter i ärenden om stöd till civilsamhället, om inte annat följer av den nya lagen eller av föreskrifter som har meddelats i anslutning till den nya lagen.

Granskningsutredningens förslag överensstämmer med regeringens men har en annan språklig utformning.

Remissinstanserna tillstyrker eller har ingen invändning mot förslaget.

Skälen för regeringens förslag: Dataskyddsförordningen är direkt tillämplig i svensk rätt. Förordningen gäller alltså oavsett om det i den föreslagna lagen införs en bestämmelse som hänvisar till den eller inte. Det finns dock skäl att införa en upplysningsbestämmelse för att tydliggöra att lagen innehåller kompletterande bestämmelser till dataskyddsförordningen. En sådan bestämmelse tydliggör den nya lagens förhållande till förordningen och klargör att lagen inte kan tillämpas fristående, utan att den ska tillämpas tillsammans med dataskyddsförordningen.

I svensk rätt har det vidare antagits generella kompletterande bestämmelser till dataskyddsförordningen genom dataskyddslagen. Dataskyddslagens bestämmelser är subsidiära i förhållande till annan nationell dataskyddsreglering, dvs. eventuella specialbestämmelser i andra författningar om behandling av personuppgifter ska tillämpas framför de allmänna bestämmelserna i dataskyddslagen. Detta följer direkt av lagen (se 1 kap. 6 § dataskyddslagen). Det behövs därför inte någon materiell bestämmelse för att specialbestämmelser i den nya lagen ska ges företräde framför de generella bestämmelserna i dataskyddslagen. För att det ska vara tydligt hur den nya lagen förhåller sig till dataskyddslagen finns det skäl att införa en bestämmelse om att dataskyddslagen och föreskrifter som har meddelats i anslutning till den lagen ska gälla vid behandling av personuppgifter i ärenden om stöd, om inte annat följer av den nya lagen eller föreskrifter som har meddelats i anslutning till den.

8.6.4 Beslutsorganen ska vara personuppgiftsansvariga

Regeringens förslag: En myndighet eller ett annat organ som handlägger ärenden om statligt reglerat stöd till civilsamhället är personuppgiftsansvarig för den behandling av personuppgifter som myndigheten eller organet utför inom en sådan verksamhet.

Granskningsutredningens förslag överensstämmer delvis med regeringens. Utredningen föreslår att ”har till uppgift att fördela” ska anges

Prop. 2021/22:272 i författningstexten i stället för ”handlägger ärenden om”. Utredningens förslag har även en något annan språklig utformning.

Remissinstanserna: De flesta remissinstanser tillstyrker eller har ingen invändning mot förslaget. *Kammarkollegiet* och *Arvsfondsdelegationen* har påpekat att det är två olika myndigheter som har olika ansvar när det gäller prövning av stöd ur Allmänna arvsfonden och återkrav av sådant stöd. De anser att som författningsförslaget är utformat är det inte tydligt vilken av dessa myndigheter som är personuppgiftsansvarig. *Kammarkollegiet* och *Arvsfondsdelegationen* anser att ”handlägga ärenden om” bör användas i stället för ”fördela”. *Kammarrätten i Jönköping* anför att det kan behöva förtydligas att personuppgiftsansvaret omfattar samtliga typer av ärenden, även t.ex. ärenden om återkallelse eller återkrav och föreslår att sista ledet i meningen ges följande lydelse: ”...är personuppgiftsansvarig för den behandling av personuppgifter som myndigheten eller organet utför i samtliga typer av ärenden inom en sådan verksamhet.”

Skälen för regeringens förslag: Begreppet personuppgiftsansvarig är ett centralt begrepp i dataskyddsförordningen, eftersom det är den personuppgiftsansvarige som ansvarar för att behandlingen av personuppgifter utförs i enlighet med gällande dataskyddsreglering (artikel 5.2). Med personuppgiftsansvarig avses en fysisk eller juridisk person, offentlig myndighet, institution eller annat organ som ensamt eller tillsammans med andra bestämmer ändamålen och medlen för behandlingen av personuppgifter.

För att det ska vara tydligt vem som är personuppgiftsansvarig vid behandling av personuppgifter i ärenden om stöd till det civila samhället bör personuppgiftsansvaret regleras i den nya lagen. Sådan reglering är möjlig enligt dataskyddsförordningen och gör det enkelt för den registrerade att identifiera vem som är personuppgiftsansvarig för viss behandling. Regeringen föreslår därför att det i lagen ska framgå att ett beslutsorgan som handlägger ärenden om statligt reglerat stöd till civilsamhället ska vara personuppgiftsansvarig för den behandling av personuppgifter som organet utför inom ramen för en sådan verksamhet. Även här bör, precis som *Kammarkollegiet* och *Arvsfondsdelegationen* påpekat, beslutsorganens uppgift benämnas att handlägga ärenden om statligt reglerat stöd, för att få en enhetlig benämning av verksamheten i lagen.

I de allra flesta stödärenden handläggs alla frågor om stöd av ett och samma beslutsorgan. I vissa fall har dock beslutsprocessen delats upp mellan olika beslutsorgan och ett ärende om stöd kan därför komma att handläggas av mer än ett organ. Som *Kammarkollegiet* och *Arvsfondsdelegationen* påpekat gäller detta i ärenden om stöd enligt lagen (2021:401) om Allmänna arvsfonden. Stöd ur Allmänna arvsfonden fördelas av Arvsfondsdelegationen. För det fall Arvsfondsdelegationen anser att en organisation bör betala tillbaka stöd ur arvsfonden, ska delegationen överlämna ärendet till Kammarkollegiet som beslutar i frågor om återkrav och återbetalningsskyldighet (2 kap. 1 och 14 §§ lagen om Allmänna arvsfonden). Av den föreslagna bestämmelsen följer att varje beslutsorgan ansvarar för den egna personuppgiftsbehandlingen, vilket innebär att Arvsfondsdelegationen ansvarar för den behandling som

Arvsfondsdelegationen utför och Kammarkollegiet ansvarar för den behandling som Kammarkollegiet utför. Prop. 2021/22:272

Enligt regeringens mening finns inte skäl att ytterligare förtydliga i författningstexten att personuppgiftsansvaret omfattar samtliga typer av ärenden på det sätt som *Kammarrätten i Jönköping* föreslår. Det framgår att samtliga typer av ärenden omfattas av bestämmelsen genom att det i bestämmelsen inte pekas ut att endast vissa typer av ärenden omfattas.

8.6.5 Ändamål med personuppgiftsbehandlingen

Regeringens förslag: Ändamålen med behandling av personuppgifter ska avgränsas till sådan behandling som är nödvändig för handläggningen av ett ärende om stöd. Känsliga personuppgifter och uppgifter om lagöverträdelse ska få behandlas om det är nödvändigt för handläggningen av ett ärende om stöd. Lagen ska innehålla en bestämmelse om att personuppgifter får behandlas även för andra ändamål, under förutsättning att uppgifterna inte behandlas på ett sätt som är oförenligt med det ändamål för vilket uppgifterna samlades in.

Granskningsutredningens förslag överensstämmer delvis med regeringens. Utredningen föreslår att ett beslutsorgan ska få behandla känsliga personuppgifter och uppgifter om lagöverträdelse endast om uppgifterna har lämnats i ett ärende eller är nödvändiga för handläggningen av det. Utredningens förslag till författningstext har också en annan utformning. Utredningens förslag innehåller inte någon bestämmelse om att personuppgifter som behandlas enligt ändamålsbestämmelsen i lagen får behandlas även för andra ändamål, under förutsättning att uppgifterna inte behandlas på ett sätt som är oförenligt med det ändamål för vilket uppgifterna samlades in.

Remissinstanserna: De flesta remissinstanser tillstyrker förslaget eller har ingen invändning mot det. *Länsstyrelsen i Stockholms län* framhåller att vid sidan av uppdraget att fördela statsbidrag har länsstyrelsen också vissa samordnande och stödjande uppdrag. Genom ansökningar om statsbidrag får länsstyrelsen tillgång till bl.a. uppdaterade kontaktuppgifter som länsstyrelsen behöver använda i det samordnande och stödjande arbetet. Genom att begränsa behandlingen av personuppgifter i ärenden om stöd till det civila samhället till vad som är nödvändigt för handläggningen av ärendet kan länsstyrelsen inte använda uppgifter på det sätt som beskrivits. Enligt länsstyrelsen innebär detta en alltför genomgripande begränsning.

Integritetsskyddsmyndigheten ser positivt på att grunden för de enskilda beslutsorganen att behandla känsliga personuppgifter kommer till uttryck i en bestämmelse men menar att den bestämmelse som föreslås kan uppfattas så att det inte alltid krävs att behandlingen av en känslig personuppgift eller uppgift om lagöverträdelse är nödvändig för handläggningen av ärendet utan att det är tillräckligt att en sådan uppgift har lämnats i ett ärende för att det ska finnas stöd för behandlingen. Integritetsskyddsmyndigheten anser därför att bestämmelsens utformning bör ses över.

Sveriges Kommuner och Regioner saknar en analys av vilka uppgifter om lagöverträdelse som kan komma att behandlas. Även *Landsrådet för Sveriges Ungdomsorganisationer (LSU)* ställer frågor om vilka uppgifter om lagöverträdelser som är relevanta. *Brottsförebyggande rådet* anser att reformen får anses genomgripande då så många myndigheter och fristående organ kommer att få behandla uppgifter om lagöverträdelser.

Skälen för regeringens förslag: Enligt en av dataskyddsförordningens grundläggande principer får personuppgifter bara samlas in för särskilda, uttryckligt angivna och berättigade ändamål (artikel 5.1 b). Bestämmelser som anger ett visst ändamål för behandling av personuppgifter tydliggör vilken behandling som är tillåten inom en viss verksamhet och begränsar vilken behandling som en personuppgiftsansvarig får utföra. Ändamålsbestämmelser utgör därmed en form av åtgärd till skydd för personuppgifter som bidrar till att säkerställa en laglig och rättvis behandling (jfr artikel 6.2 och 6.3). Den nya lagen bör mot den bakgrunden innehålla en ändamålsbestämmelse.

Ändamålen med behandlingen bör avgränsas till sådan behandling som är nödvändig för handläggningen av ett ärende om stöd. Genom att uttryckligen knyta ändamålet med behandlingen till vad som är nödvändigt för handläggningen av ärenden om stöd inskränks beslutsorganens möjligheter att behandla personuppgifter som saknar ärendekoppling.

Som konstaterats i avsnitt 8.4 är det inte helt klart hur begreppet under kontroll av myndighet i dataskyddsförordningen ska tolkas i en svensk kontext. Mot den bakgrunden bör det i den nya lagen även tas in en bestämmelse om att enskilda organ får behandla uppgifter om lagöverträdelser i ärenden om stöd och inom vilka ramar sådan behandling får ske. Även ramarna för myndigheters behandling av uppgifter om lagöverträdelser bör komma till uttryck i bestämmelsen.

Utredningen har föreslagit att ett beslutsorgan ska få behandla känsliga personuppgifter och uppgifter om lagöverträdelser endast om uppgifterna har lämnats i ett ärende eller är nödvändiga för handläggningen av det. Regeringen anser att förutsättningarna för behandlingen av känsliga personuppgifter och uppgifter om lagöverträdelser bör motsvara de förutsättningar som anges i ändamålsbestämmelsen, nämligen att behandlingen ska vara nödvändig för handläggningen av ett ärende. Detta uppnås lämpligen genom att en hänvisning görs i bestämmelsen till förutsättningarna i ändamålsbestämmelsen. En sådan justering förhindrar även att bestämmelsen uppfattas så att det inte alltid krävs att uppgifterna är nödvändiga för handläggningen av ett ärende, som *Integritetsskyddsmyndigheten* befarar.

Lagrådet, som framhåller att det följer redan av ändamålsbestämmelsen att känsliga personuppgifter får behandlas, ifrågasätter vilken funktion en särskild bestämmelse om känsliga personuppgifter fyller. Integritetsskyddsmyndigheten anför däremot att myndigheten ser positivt på att grunden för de enskilda beslutsorganen att behandla känsliga personuppgifter kommer till uttryck i bestämmelsen. Regeringen anser att det i detta fall är lämpligt att ramarna för myndigheters och enskilda organs behandling av känsliga personuppgifter tydliggörs på samma sätt som för uppgifter om lagöverträdelser. Under vilka förutsättningar känsliga personuppgifter får behandlas av myndigheter och enskilda organ bör därför också komma till uttryck i bestämmelsen.

Länsstyrelsen i Stockholms län framhåller att den föreslagna ändamålsbestämmelsen leder till att länsstyrelsen inte kan använda t.ex. uppdaterade kontaktuppgifter som länsstyrelsen får tillgång till vid handläggningen av stödärenden i sitt samordnande och stödjande arbete. Enligt länsstyrelsen innebär detta en alltför genomgripande begränsning.

I och med att den nya lagen inte ska vara tillämplig inom annan verksamhet vid beslutsorganen än i verksamhet med handläggning av ärenden om stöd (jfr avsnitt 8.6.2) begränsar den inte länsstyrelsen personuppgiftsbehandling i annan verksamhet som myndigheten har i uppdrag att utföra. Regeringen gör ingen annan bedömning än utredningen i fråga om hur ändamålet med personuppgiftsbehandlingen i verksamhet med handläggning av ärenden om stöd lämpligen bör avgränsas. Förutsättningarna för den personuppgiftsbehandling som länsstyrelsen önskar utföra får avgöras utifrån den personuppgiftsreglering som är tillämplig på den samordnande och stödjande verksamheten. Som framgått ovan ska dock personuppgifter samlas in för särskilda, uttryckligt angivna och berättigade ändamål. Enligt finalitetsprincipen får uppgifterna inte senare behandlas på ett sätt som är oförenligt med dessa ändamål. Detta kommer till uttryck i artikel 5.1 b dataskyddsförordningen. Av samma artikel framgår att ytterligare behandling för arkivändamål av allmänt intresse, vetenskapliga eller historiska forskningsändamål eller statistiska ändamål i enlighet med artikel 89.1 inte ska anses vara oförenlig med de ursprungliga ändamålen. Bestämmelserna i dataskyddsförordningen är direkt tillämpliga vid den behandling av personuppgifter som omfattas av den föreslagna lagen. Registerförfattningar innehåller dock ofta en uttrycklig hänvisning till finalitetsprincipen. Regeringen bedömer att även den föreslagna lagen av tydlighetsskäl bör innehålla en bestämmelse om att det är tillåtet att behandla personuppgifter för andra ändamål än de som uttryckligen anges i lagen, så länge som behandlingen inte är oförenlig med insamlingsändamålen. Regeringen ser inte skäl att införa några begränsningar av tillämpningen av finalitetsprincipen.

Brottsförebyggande rådet anser att reformen får anses genomgripande då så många myndigheter och fristående organ kommer att få behandla uppgifter om lagöverträdelse. Myndigheter har dock redan i dag möjlighet att behandla uppgifter om lagöverträdelse (se avsnitt 8.4). Förslaget innebär därför att möjlighet att behandla sådana uppgifter ges till de organisationer som fått förvaltningsuppgiften att fördela statsbidrag överlämnad till sig med stöd av lag.

Sveriges Kommuner och Regioner saknar en analys av vilka uppgifter om lagöverträdelse som kan komma att behandlas. Även *Landsrådet för Sveriges Ungdomsorganisationer (LSU)* ställer frågor om vilka uppgifter om lagöverträdelse som är relevanta. De uppgifter som kan komma att vara nödvändiga för beslutsorganen att behandla är sådana som är av relevans för att bedöma om det föreslagna demokrativillkoret är uppfyllt. Förslaget behandlas i kapitel 6. Det kan bl.a. röra sig om uppgifter om brott enligt den straffrättsliga terrorismlagstiftningen.

8.6.6 Det behövs inte särskilda bestämmelser om behandling av personnummer och samordningsnummer

Regeringens bedömning: Några särskilda bestämmelser om behandling av personnummer och samordningsnummer behöver inte införas i den nya lagen.

Granskningsutredningens bedömning överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna tillstyrker eller har inget att invända mot bedömningen.

Skälen för regeringens bedömning: Beslutsorganen behöver behandla personnummer och i förekommande fall samordningsnummer vid handläggningen av ärenden om stöd till det civila samhället. Sådana uppgifter får behandlas utan samtycke endast när det är klart motiverat med hänsyn till ändamålet med behandlingen, vikten av en säker identifiering eller något annat beaktansvärt skäl (3 kap. 10 § dataskyddslagen). I likhet med utredningen bedömer regeringen att denna generella reglering av behandling av personuppgifter och samordningsnummer i dataskyddslagen är tillräcklig för den behandling som ett beslutsorgan behöver utföra vid en prövning av en fråga om stöd. Det finns därför inte något behov av särskilda villkor eller skyddsåtgärder för behandling av sådana uppgifter i den föreslagna lagen.

8.6.7 Tillgången till personuppgifter ska begränsas

Regeringens förslag: Tillgången till personuppgifter ska begränsas till vad var och en behöver för att kunna fullgöra sina arbetsuppgifter.

Granskningsutredningens förslag överensstämmer med regeringens men har en annan språklig utformning.

Remissinstanserna tillstyrker förslaget eller har inget att invända mot det. *Integritetsskyddsmyndigheten* understryker att det kommer att krävas av varje personuppgiftsansvarig att göra aktiva behovs- och riskanalyser gällande vilka som ska ha åtkomst till personuppgifterna för att utföra dessa arbetsuppgifter. Det kommer också krävas att varje personuppgiftsansvarig utformar åtkomstkontroller för utredning av om någon obehörigen bereder sig åtkomst till personuppgifterna.

Skälen för regeringens förslag: En fysisk person som utför ett arbete under den personuppgiftsansvariges överinseende, och som får tillgång till personuppgifter, får som utgångspunkt endast behandla dessa på instruktion från den personuppgiftsansvarige (artikel 29 i dataskyddsförordningen). Den personuppgiftsansvarige ska vidta åtgärder för att säkerställa att personuppgifter inte behandlas utöver vad den personuppgiftsansvarige har gett instruktion om (artikel 32.4 i dataskyddsförordningen).

Den personuppgiftsansvarige har alltså ett ansvar för att anställda och andra uppdragstagare inte behandlar personuppgifter utöver vad den personuppgiftsansvarige har bedömt lämpligt. Vilken spridning av

personuppgifter som en viss behandling innebär har av naturliga skäl stor inverkan på integritetsriskerna med behandlingen. Om personuppgifter sprids ökar risken för att uppgifterna kommer att användas på ett sätt som innebär ett intrång i de registrerades personliga integritet. Utgångspunkten är därför att personuppgifter inte ska spridas till fler än vad som är nödvändigt med hänsyn till ändamålet med behandlingen (jfr artikel 5.1 f i dataskyddsförordningen). Att begränsa tillgången till personuppgifter i ärenden om stöd är en viktig åtgärd för att säkerställa den registrerades grundläggande rättigheter och intressen (jfr artikel 9.2 g i dataskyddsförordningen). Regeringen föreslår därför en bestämmelse i den nya lagen som begränsar tillgången till personuppgifter till vad var och en behöver för att kunna fullgöra sina arbetsuppgifter. Enligt den föreslagna bestämmelsen klargörs, precis som *Integritetsskyddsmyndigheten* pekar på, att varje beslutsorgan har ett ansvar att vidta lämpliga tekniska och organisatoriska åtgärder för att säkerställa att personuppgifter inte sprids utanför den krets av personer som behöver ha tillgång till dessa för att kunna utföra sina arbetsuppgifter (jfr artikel 32 i dataskyddsförordningen).

8.6.8 Det ska vara förbjudet att utföra vissa sökningar

Regeringens förslag: Det ska vara förbjudet att utföra sökningar i syfte att få fram ett urval av personer grundat på känsliga personuppgifter eller uppgifter om lagöverträdelse.

Granskningsutredningens förslag överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna tillstyrker eller har inget att invända mot förslaget.

Skälen för regeringens förslag: Sökningar som tar sikte på känsliga personuppgifter är av naturliga skäl förknippade med risker i integritetshänseende. Ett beslutsorgan bör därför inte få utföra sökningar i syfte att få fram ett urval av personer grundat på sådana uppgifter. Utöver känsliga personuppgifter bör förbudet omfatta uppgifter om brott. Även om dessa uppgifter inte utgör känsliga personuppgifter är ett urval av personer baserat på uppgifter om lagöverträdelse särskilt känsligt ur ett integritetshänseende. Även sådana uppgifter bör därför omfattas av ett sökförbud. Den föreslagna bestämmelsen går i denna del utöver vad som gäller i fråga om sökbegränsningar enligt dataskyddslagen (jfr 3 kap. 3 § andra stycket dataskyddslagen).

8.6.9 Längsta tid som personuppgifter får behandlas

Regeringens förslag: Personuppgifter ska inte få behandlas under längre tid än vad som är nödvändigt med hänsyn till ändamålet med behandlingen. Detta hindrar dock inte att en behörig myndighet arkiverar och bevarar allmänna handlingar eller att arkivmaterial lämnas till en arkivmyndighet.

Granskningsutredningens förslag överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna tillstyrker eller har inget att invända mot förslaget.

Skälen för regeringens förslag: En av de grundläggande principerna för dataskydd är principen om lagringsminimering. Enligt denna princip får personuppgifter inte lagras under en längre tid än vad som är nödvändigt för de ändamål för vilka personuppgifterna behandlas (artikel 5.1 e i dataskyddsförordningen). Genom att minimera lagringstiden minskar den risk för den personliga integriteten som en viss behandling av personuppgifter innebär. Bestämmelser som tydliggör hur länge personuppgifter får behandlas inom en verksamhet innebär därmed en form av skyddsåtgärd. Regeringen anser därför att det bör införas en bestämmelse om längsta tid för personuppgiftsbehandling i den nya lagen.

Stöd till det civila samhället fördelas i olika former och över olika tidsperioder, där t.ex. visst stöd fördelas årligen medan annat stöd kan sträcka sig över en flerårsperiod. Det är därför svårt att på ett generellt plan uttala sig om hur länge det kan vara nödvändigt att lagra uppgifter i ett visst ärende om stöd. Regeringen ansluter sig därför till utredningens slutsats att den lämpligaste lösningen är en ändamålsrelaterad bestämmelse om längsta tid för behandling som innebär att ett beslutsorgan inte får behandla personuppgifter längre än vad som är nödvändigt med hänsyn till ändamålet. Det som avses är ändamålet i det enskilda fallet. Behovet av att fortsätta behandla uppgifterna måste därför prövas kontinuerligt. En sådan bestämmelse säkerställer att personuppgifter inte behandlas under en längre tid än vad som är nödvändigt för handläggningen av ett ärende om stöd.

Med undantag från principen om lagringsminimering får personuppgifter dock lagras under längre perioder i den mån som personuppgifterna enbart behandlas för arkivändamål av allmänt intresse, vetenskapliga eller historiska forskningsändamål (artikel 5.1 e i dataskyddsförordningen). För att tydliggöra att personuppgifter som utgör en del av en allmän handling får arkiveras bör det därför anges i bestämmelsen att det som anges gällande längsta tid för behandling av personuppgifter inte hindrar att sådana uppgifter arkiveras i enlighet med gällande arkivlagstiftning. I vilken utsträckning personuppgifter ska gallras i samband med arkivering regleras i det arkivrättsliga regelverket.

8.6.10 Det behöver inte införas en bestämmelse om rätt att meddela föreskrifter

Regeringens bedömning: Det behöver inte införas en bestämmelse som upplyser om att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer kan meddela föreskrifter som kompletterar den nya lagen.

Granskningsutredningens bedömning överensstämmer inte med regeringens. Utredningen föreslår att det ska införas en bestämmelse om rätt att meddela föreskrifter.

Remissinstanserna tillstyrker eller har inget att invända mot förslaget.

Skälen för regeringens bedömning: Det kan uppkomma ett behov av att komplettera den nya lagen genom bestämmelser i förordning eller föreskrift. Bestämmelser om myndigheters personuppgiftsbehandling anses normalt falla in under regeringens s.k. restkompetens i 8 kap. 7 § regeringensformen (se avsnitt 8.6). Regeringen eller den myndighet som

regeringen bestämmer har alltså möjlighet att meddela kompletterande bestämmelser till den föreslagna lagen (jfr prop. 2017/18:105 s. 26). Regeringen anser, till skillnad från utredningen, att det inte behöver införas en upplysning om regeringens normgivningskompetens i lagen.

8.6.11 Rätten att göra invändningar bör inte begränsas

Regeringens bedömning: Rätten att göra invändningar vid behandling av personuppgifter i ärenden om statligt reglerat stöd till civilsamhället bör inte begränsas.

Granskningsutredningens bedömning överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna tillstyrker eller har inget att invända mot bedömningen.

Skälen för regeringens bedömning: Vid behandling av personuppgifter för att utföra en uppgift av allmänt intresse eller som ett led i den personuppgiftsansvariges myndighetsutövning har den registrerade rätt att göra invändningar mot behandling av personuppgifter avseende honom eller henne. Den personuppgiftsansvarige får då inte längre behandla personuppgifterna om inte denne kan visa avgörande berättigade skäl för behandlingen som väger tyngre än den registrerades intressen, rättigheter och friheter (artikel 21.1 i dataskyddsförordningen). Rätten att göra invändningar innebär att den registrerade har möjlighet att få till stånd en prövning av om viss behandling är tillåten. Medlemsstaterna har möjlighet att begränsa denna rätt under vissa förutsättningar (artikel 23.1 i dataskyddsförordningen). Det saknas enligt regeringens mening skäl att i detta fall begränsa den registrerades rätt att göra invändningar. I ett ärende om stöd bör ett beslutsorgan närmast undantagslöst kunna påvisa skäl för fortsatt behandling som väger tyngre än den registrerades intressen i det enskilda fallet (jfr prop. 2017/18:254 s. 45).

8.7 Uppgifter om enskildas personliga förhållanden i ärenden om stöd ska omfattas av sekretess

Regeringens förslag: Sekretess ska gälla i ärenden om sådant statligt reglerat stöd till civilsamhället som omfattas av ett villkor om att en organisations verksamhet inte får utövas i strid med samhällets grundläggande värderingar för uppgifter om enskildas personliga förhållanden, om det kan antas att den enskilde lider men om uppgiften röjs. Sekretessen ska gälla i högst sjuttio år.

Regeringens bedömning: Rätten att meddela och offentliggöra uppgifter bör ha företräde framför den tystnadsplikt som följer av den föreslagna sekretessbestämmelsen.

Granskningsutredningens förslag och bedömning överensstämmer i huvudsak med regeringens. Utredningen har föreslagit att det i författningstexten ska anges ”demokrativillkor” i stället för ”villkor om att

Prop. 2021/22:272 en organisations verksamhet inte får utövas i strid med samhällets grundläggande värderingar”.

Remissinstanserna: De flesta remissinstanser tillstyrker eller uttrycker sig på annat sätt positivt över förslaget bl.a. *Länsstyrelsen i Stockholms län, Folkets Hus och Parker, Forum – Idéburna organisationer med social inriktning, IOGT-NTO, Myndigheten för stöd till trossamfund (SST), Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor (MUCF), Socialstyrelsen, Studieförbunden i samverkan, Sveriges Konsumenter, Sveriges kristna råd och Equmeniakyrkan.* Några remissinstanser, bl.a. *Justitiekanslern* och *Säkerhetspolisen*, meddelar att de inte har några synpunkter på förslaget. *Kammarkollegiet* och *Arvsfondsdelegationen* anser att sekretesskyddet även bör omfatta enskildas ekonomiska förhållanden och att det bör övervägas om ett rakt skaderekvisit är tillräckligt.

Skälen för regeringens förslag och bedömning

Sekretess för uppgifter i ärenden om stöd till civilsamhället

Av 2 kap. 1 § tryckfrihetsförordningen följer en rätt för var och en att ta del av allmänna handlingar. Med handling avses en framställning i skrift eller bild samt en upptagning som endast med tekniska hjälpmedel kan läsas eller avlyssnas eller uppfattas på annat sätt (2 kap. 3 §). En handling är allmän, om den förvaras hos en myndighet och är att anse som inkommen till eller upprättad hos myndigheten (2 kap. 4 §). Rätten att ta del av allmänna handlingar utgör en viktig del av offentlighetsprincipen och får begränsas endast om det krävs av hänsyn till vissa intressen som anges uttömmande i 2 kap. 2 § första stycket tryckfrihetsförordningen. Ett av dessa är skyddet för enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden.

Begränsningar av rätten att ta del av allmänna handlingar följer i huvudsak av offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), OSL. Enligt 3 kap. 1 § OSL innebär sekretess ett förbud att röja en uppgift, vare sig det sker muntligen, genom utlämnande av allmän handling eller på något annat sätt. Sekretess innebär därför inte bara sekretess för uppgifter i allmänna handlingar utan också tystnadsplikt. Till den del sekretessbestämmelserna innebär tystnadsplikt utgör de också en begränsning av yttrandefriheten enligt 2 kap. 1 § regeringsformen.

Det finns inte någon särskild sekretessreglering som gäller för verksamhet som avser prövning av ärenden om stöd till det civila samhället. Även om det inte finns någon särskild sekretessreglering för uppgifter i ärenden om statligt reglerat stöd kan uppgifter i dessa ärenden omfattas av sekretessbestämmelser med generell räckvidd, dvs. bestämmelser som är tillämpliga inom hela den offentliga sektorn. Merparten av sekretessbestämmelserna med generell räckvidd har antagits till skydd för allmänna intressen. Uppgifter som omfattas av sådan sekretessreglering kan förekomma i ärenden om stöd till det civila samhället. Det finns vidare ett fåtal sekretessbestämmelser till skydd för enskildas personliga förhållanden oavsett i vilket sammanhang uppgifterna förekommer (se 21 kap. OSL). Dessa bestämmelser utgör ett minimiskydd för den personliga integriteten inom offentlig verksamhet.

Enligt dessa bestämmelser är t.ex. uppgifter om enskildas hälsa eller sexualliv sekretessreglerade (21 kap. 1 § OSL). Offentlighets- och sekretesslagen innehåller ingen generell tillämplig sekretessreglering till skydd för enskildas ekonomiska förhållanden.

Sammantaget kan alltså uppgifter i ärenden om stöd till det civila samhället omfattas av generell sekretessreglering till skydd för allmänna intressen eller enskildas personliga förhållanden. En stor del av de uppgifter som förekommer i ärenden om stöd träffas dock inte av någon sekretessbestämmelse enligt nu gällande reglering. Uppgifter som förekommer i dessa ärenden är därmed i regel offentliga.

Uppgifter om enskildas personliga och ekonomiska förhållanden i ärenden om stöd

För att en civilsamhällesorganisation ska beviljas statligt reglerat stöd måste organisationen uppfylla vissa villkor. Villkoren för stöd varierar, men ställer i regel vissa krav gällande en sökande organisations uppbyggnad och verksamhet. Detta innebär att beslutsorganen behöver hantera uppgifter om de sökande organisationerna och deras verksamhet vid en prövning av ett ärende om stöd till civilsamhället.

För att en organisation ska ha rätt till visst stöd ställs ofta krav på organisationens ekonomi. Ett av de vanligast förekommande villkoren är att stöd inte får lämnas till en organisation som har skulder för svenska skatter eller avgifter hos Kronofogdemyndigheten eller som är i likvidation eller försatt i konkurs. I regel ska även en organisation redovisa hur beviljade medel har nyttjats. För att kunna bedöma detta kan ett beslutsorgan behöva få del av t.ex. verksamhetsberättelser samt balans- och resultaträkningar. Enligt den reglering som gäller för stöd till trossamfunden ställs vidare vissa krav på hur samfunden finansierar sin verksamhet. För att ett trossamfund ska ha rätt till stöd krävs i dag att samfundets verksamhet i huvudsak finansieras av betjänade som är bosatta i Sverige. Regeringen föreslår att detta ska gälla även fortsättningsvis (se avsnitt 5.8). Olika typer av stöd villkor som tar sikte på en organisations uppbyggnad och verksamhet, inklusive dess finansiering och ekonomiska förhållanden i övrigt, medför att det ofta förekommer uppgifter om organisationernas ekonomiska förhållanden i ärenden om stöd.

Utifrån de villkor som i dag gäller för statligt reglerat stöd till civilsamhället finns typiskt sett ett relativt begränsat behov av att behandla uppgifter om fysiska personer i ärenden om stöd. Redan enligt nu gällande reglering finns dock ett visst behov av att hantera uppgifter om enskildas personliga förhållanden vid prövningen av en fråga om stöd. Regeringens förslag till förtydligade demokrativillkor (se kapitel 6) medför därutöver ett utökat behov av att behandla uppgifter om fysiska personer i ärenden om stöd till det civila samhället. De föreslagna demokrativillkoren ställer krav på organisationerna och deras företrädares agerande. Uppgifter om att en företrädare för en viss organisation har agerat i strid med ett demokrativillkor kommer med stor sannolikhet att innehålla uppgifter om företrädares personliga förhållanden. Det kan t.ex. röra sig om uppgifter rörande företrädares politiska eller religiösa aktiviteter eller uppgifter om att företrädaren har gjort sig skyldig till ett brott. Vid en prövning av ett demokrativillkor kan det vidare vara nödvändigt att hantera uppgifter om

Prop. 2021/22:272 andra fysiska personer som uppges ha utsatts för olika typer av ageranden inom verksamheten. Det kan t.ex. gälla uppgifter om att en person ska ha utsatts för brott, diskriminering eller annan kränkande behandling inom en organisations verksamhet. Beroende på vilken verksamhet som en organisation bedriver kan det komma att gälla uppgifter om brott mot barn. En uppgift om att en person har medverkat i en organisations verksamhet kan vidare, beroende på vilken organisation det gäller, avslöja uppgifter om exempelvis enskildas sexuella läggning, etniska ursprung eller hälsotillstånd.

Även uppgifter om enskildas ekonomiska förhållanden kan få betydelse vid en prövning av om en organisation har agerat i strid med ett demokrativillkor. Som exempel på sådana ekonomiska förhållanden som skulle kunna beaktas kan nämnas att en civilsamhällesorganisation har tagit emot finansiering från icke-demokratiska stater eller organisationer alternativt att organisationen har finansierat eller på annat sätt stöttat anti-demokratiska verksamheter. Förtydligade demokrativillkor kan därmed även medföra ett utökat behov av att hantera uppgifter om enskildas ekonomiska förhållanden i ärenden om stöd till det civila samhället.

Det bör inte införas någon sekretessreglering till skydd för uppgifter om enskildas ekonomiska förhållanden

Förslagen till förtydligade demokrativillkor medför alltså att beslutsorganen kan behöva hantera uppgifter om enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden i större utsträckning än vad som är nödvändigt enligt nu gällande reglering av stöd till det civila samhället. Uppgifter om enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden i ärenden om stöd faller till stor del utanför den nuvarande sekretessregleringen till skydd för sådana uppgifter.

De uppgifter som ett beslutsorgan hanterar gällande en sökande organisations ekonomiska förhållanden är typiskt sett begränsade till vissa uppgifter om organisationens uppbyggnad och verksamhet. Sådana uppgifter är normalt sett inte känsliga och en organisation lider i regel inte någon skada om sådana uppgifter blir offentliga.

Däremot kan det vid en prövning av ett förtydligt demokrativillkor bli nödvändigt att hantera uppgifter gällande en organisations finansiering och ekonomiska förhållanden i övrigt som kan vara av känslig natur. Det skulle exempelvis kunna gälla uppgifter om ekonomiskt stöd till eller från icke-demokratiska stater eller anti-demokratiska aktörer. Om sådana uppgifter blir offentliga, skulle det kunna leda till att en organisation lider skada. Det är dock frivilligt för en civilsamhällesorganisation att ansöka om stöd och en organisation som väljer att ansöka om statligt reglerat stöd får vara beredd på att vissa uppgifter om organisationens verksamhet blir offentliga. En sökande organisation är dessutom medveten om villkoren för sökt stöd och därmed vilken typ av uppgifter som kan vara relevanta vid beslutsorganens prövning. Det finns ett tydligt intresse av transparens och insyn i fördelningen av statens medel. Det är av stor vikt att allmänheten får insyn i på vilka grunder detta stöd beviljas och att stödet fördelas i enlighet med villkoren i gällande reglering. Enligt utredningens bedömning väger detta insynsintresse tyngre än intresset av att skydda uppgifter om organisationers ekonomiska förhållanden. *Kammarkollegiet*

och *Arvsfondsdelegationen* anser dock att sekretess bör gälla för enskildas ekonomiska förhållanden. De framhåller att sådana uppgifter kan vara känsliga. Regeringen ifrågasätter inte detta, men anser att den avvägning som utredningen förespråkar mellan intresset av insyn och intresset av skydd är lämplig och välavvägd. Regeringen anser därför, liksom utredningen, att det inte bör införas någon sekretessreglering till skydd för uppgifter om enskildas ekonomiska förhållanden i ärenden om stöd.

Förtydligade demokrativillkor medför ett behov av ytterligare sekretessreglering till skydd för uppgifter om enskildas personliga förhållanden

De förtydligade demokrativillkoren innebär dock även ett utökat behov av att hantera uppgifter om enskildas personliga förhållanden i ärenden om stöd till civilsamhället. Som framgår ovan kan en prövning av ett demokrativillkor komma att gälla integritetskänsliga uppgifter av vitt skilda slag såsom uppgifter om fysiska personers politiska eller religiösa aktiviteter eller uppgifter om brott, diskriminering eller annan kränkande behandling. De uppgifter som kan förekomma i dessa ärenden är därmed sådana att de inte bara kan utgöra känsliga personuppgifter enligt dataskyddsförordningen, utan även sådana uppgifter om enskildas personliga förhållanden som enligt tryckfrihetsförordningen kan motivera en begränsning av rätten att ta del av allmänna handlingar. Vilka uppgifter som kan bli relevanta vid en prövning av ett förtydligat demokrativillkor kommer att variera från fall till fall. Utifrån de ageranden som enligt förslagen kan leda till att en organisations företrädare ska anses ha agerat i strid med ett demokrativillkor, kan det dock antas att det i många fall kommer att gälla uppgifter som skulle kunna leda till att företrädaren lider men, om de blir offentliga. Detsamma gäller för de uppgifter om andra fysiska personer än en organisations företrädare som kan komma att behöva hanteras vid en prövning av ett demokrativillkor. Enligt nu gällande villkor för stöd till det civila samhället finns sällan något större behov för beslutsorgan att hantera uppgifter om enskildas personliga förhållanden. Ett införande av förtydligade demokrativillkor innebär dock en förändring gällande vilken typ av uppgifter som kan vara relevanta vid prövningen av ärenden om stöd. Vid prövningen av ett sådant demokrativillkor kan ett beslutsorgan komma att hantera relativt omfattande uppgifter om enskildas personliga förhållanden. Det finns inte anledning att anta annat än att frågan om en organisation uppfyller ett demokrativillkor, även efter ett införande av förtydligade demokrativillkor, kommer att behöva utredas närmare i endast en liten andel av det totala antalet ärenden om stöd till det civila samhället. I den mindre andel ärenden där det uppstår frågetecken gällande om en organisation har agerat i strid med ett demokrativillkor kan det dock, beroende på omständigheterna i det enskilda ärendet, förekomma relativt omfattande uppgifter om enskildas personliga förhållanden av integritetskänslig karaktär.

Intresset av transparens och insyn vid fördelningen av stöd till det civila samhället är stort och allmänheten ska ges möjlighet till insyn i beslutsorganens handläggning av dessa ärenden. Detta gäller inte minst vid tillämpningen av ett demokrativillkor. De uppgifter om enskildas

Prop. 2021/22:272 personliga förhållanden som kan förekomma i ett ärende om stöd vid en prövning av ett sådant villkor kan dock vara av mycket integritetskänslig karaktär. Att en organisation väljer att ansöka om ett visst stöd innebär att uppgifter om dess företrädare samt medlemmar och andra personer som medverkar i organisationens verksamhet kan komma att lämnas till ett beslutsorgan. Värt att notera är att begreppet företrädare i detta sammanhang föreslås ges en vid betydelse och avser inte bara en organisations legala företrädare, utan omfattar även en bredare krets personer som på ett eller annat sätt företräder en organisation utåt. Den krets av fysiska personer som kan komma att bli föremål för utredningsåtgärder vid en prövning av ett demokrativillkor kan därmed vara relativt vid. Förslagen till förtydligade demokrativillkor tar vidare sikte på ageranden inom ramen för en organisations verksamhet. Det är dock inte alltid enkelt att avgöra om en företrädare i en viss situation har agerat inom ramen för organisationens verksamhet eller om han eller hon har agerat utanför sitt uppdrag. Det kan därför förekomma uppgifter i ett ärende om stöd som är närliggande till en företrädares privatliv. Dessa omständigheter talar för ett behov av särskild sekretessreglering till skydd för uppgifter om enskildas personliga förhållanden i ärenden om stöd.

För att ett demokrativillkor ska få önskat genomslag är det vidare av stor betydelse att oegentligheter och andra missförhållanden inom en organisation kommer till beslutsorganens kännedom. Detta bygger delvis på att personer som anser sig ha utsatts för brott eller diskriminering eller som på annat sätt har fått vetskap om missförhållanden inom en organisation lämnar uppgifter till berörd organisation eller ansvarigt beslutsorgan. För att det ska vara möjligt att skydda uppgiftslämnarens identitet krävs att sådana uppgifter omfattas av sekretess. Avsaknaden av sekretessreglering till skydd för sådana uppgifter kan innebära att berörda personer eller organisationer avstår från att lämna uppgifter till ett beslutsorgan. Konsekvensen av offentlighetsprincipen kan i sådant fall bli att de förtydligade demokrativillkoren inte får önskat genomslag, eftersom beslutsorganen inte får vetskap om sådana uppgifter som kan vara av relevans för bedömningen av om en organisation har agerat i strid med ett demokrativillkor. Utredningen bedömer mot den bakgrunden att det finns ett behov av en ny bestämmelse om sekretess till skydd för uppgifter om enskildas personliga förhållanden i ärenden om stöd till det civila samhället. En sådan reglering innebär en viss begränsning av allmänhetens möjligheter till insyn i beslutsorganens handläggning av ärenden om stöd. Liksom de flesta remissinstanserna delar regeringen utredningens bedömning av behovet av sekretess för uppgifter om enskildas personliga förhållande och anser att intresset av att skydda sådana uppgifter i detta fall väger tyngre än insynsintresset.

Utformningen av bestämmelsen

En prövning av ett demokrativillkor kan komma att gälla uppgifter av mycket varierande slag och det är inte möjligt att på förhand uttömmande ange vilka typer av uppgifter som kan komma att förekomma i ett ärende vid en sådan prövning. En begränsning av sekretessens föremål till att gälla endast vissa typer av uppgifter om enskildas personliga förhållanden skulle därmed innebära en uppenbar risk för att vissa integritetskänsliga

uppgifter skulle falla utanför bestämmelsens tillämpningsområde. Regeringen anser därför precis som utredningen att den nya sekretessbestämmelsen bör utformas så att sekretessen ska gälla för uppgifter om enskildas personliga förhållanden.

När det gäller bestämmelsens räckvidd bör sekretessen, precis som förslaget till en ny lag om personuppgiftsbehandling i vissa ärenden om stöd till civilsamhället, tillämpas 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 grundläggande värderingar, dvs. ett demokrativillkor som tar sikte på organisationens verksamhet och som innehåller s.k. exkluderingsgrunder (se avsnitt 8.6.2). Vad som avses med demokrativillkor som tar sikte på organisationens verksamhet och innehåller exkluderingsgrunder utvecklas i kapitel 6. Det är det utökade behovet av att hantera uppgifter om enskildas personliga förhållanden som följer av förslagen om förtydligade demokrativillkor som medför ett utökat behov av sekretess. Det framstår därför som lämpligt att bestämmelsens räckvidd avgränsas till uppgifter om enskildas personliga förhållanden i ärenden som omfattas av dessa förtydligade demokrativillkor. Behovet av sekretess gör sig inte gällande i ärenden som gäller tillämpningen av demokrativillkor avseende organisationens syfte eller uppbyggnad (jfr avsnitt 6.1.1 och 6.1.2).

Den nya sekretessbestämmelsen bör enligt utredningens förslag utformas med ett rakt skaderekvisit. Detta innebär att utgångspunkten fortsatt är att uppgifter i ärenden om stöd är offentliga, men kan skyddas av sekretess om uppgiften inte kan röjas utan att den som uppgiften berör lider men. *Kammarkollegiet* och *Arvsfondsdelegationen* är tveksamma till om detta innebär ett tillräckligt starkt skydd och framhåller att informationssökning och kartläggning numera är möjlig genom olika sökfunktioner och källor och att detta talar för ett högre skydd. Regeringen konstaterar att intresset av insyn i fördelningen av statligt reglerat stöd till det civila samhället är stort och att utgångspunkten därför bör vara att uppgifter i dessa ärenden är offentliga. Genom ett rakt skaderekvisit skyddas dock sådana integritetskänsliga uppgifter om enskildas personliga förhållanden som typiskt sett kan antas innebära att den enskilde lider men om uppgifterna röjs, samtidigt som rätten till insyn inte inskränks mer än nödvändigt. Ett rakt skaderekvisit är också det som normalt används vid sekretessbestämmelser till skydd för uppgifter om enskilda i verksamhet som avser myndighetsutövning. Regeringen anser därför i likhet med utredningen att ett rakt skaderekvisit ska gälla.

En sekretessbestämmelse bör även innehålla en yttersta begränsning i tid. När det gäller sekretess till skydd för enskildas personliga förhållanden är sekretesstiden i regel bestämd till högst sjuttio år med utgångspunkt i att sekretessen bör gälla under större delen av den enskildes livstid (se prop. 1979/80:2 Del A s. 459 f. och 493 f.). Detta gör sig gällande även för uppgifter om personliga förhållanden i ärenden om stöd. Inte minst mot bakgrund av att det bland de civilsamhällesorganisationer som kan ta del av statligt reglerat stöd finns organisationer som helt eller delvis bedriver verksamhet som riktar sig mot barn och unga.

Bestämmelsen bör införas i 40 kap. OSL som reglerar sekretess till skydd för enskild hos övriga myndigheter och i övriga verksamheter.

Offentlighets- och sekretesslagen innehåller begränsningar av den rätt att meddela och offentliggöra uppgifter som följer av tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen. När en ny sekretessbestämmelse föreslås ska det därför även övervägas om den tystnadsplikt som följer av den föreslagna sekretessbestämmelsen bör inskränka rätten att meddela och offentliggöra uppgifter eller om denna rätt ska ha företräde. Utgångspunkten är dock att det ska iaktas stor återhållsamhet vid prövningen av om undantag från rätten att meddela och offentliggöra uppgifter ska göras i ett särskilt fall. Meddelarfriheten ska därmed endast begränsas i de fall där det är särskilt motiverat.

Den föreslagna bestämmelsen om sekretess för uppgifter i ärenden om statligt reglerat stöd till civilsamhället har ett rakt skaderekvisit. Sekretessen omfattar vidare uppgifter vid beslutsorganens handläggning av ärenden om stöd, vilket innefattar myndighetsutövning. Dessa omständigheter talar för att den tystnadsplikt som följer av den föreslagna bestämmelsen inte bör ges företräde framför rätten att meddela och offentliggöra uppgifter. Regeringen föreslår därför inte någon begränsning av meddelarfriheten med anledning av den nya sekretessbestämmelsen (jfr prop. 1979/80:2 del A s. 111).

9 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

9.1 Ikraftträdande av lag och lagändringar om trossamfund

Regeringens förslag: Den föreslagna lagen om statsbidrag till trossamfund och de föreslagna ändringarna i lagen om trossamfund och lagen om avgift till registrerat trossamfund ska träda i kraft den 1 januari 2023 samtidigt som den tidigare lagen om stöd till trossamfund ska upphöra att gälla.

Trossamfundsutredningens förslag till ikraftträdandedatum, den 1 januari 2020, har passerat.

Remissinstanserna: De flesta remissinstanserna yttrar sig inte särskilt i denna del. *Justitiekanslern* finner skäl att uppmärksamma bestämmelserna om de särskilda beslutsformerna i 8 kap. 14–18 §§ regeringsformen.

Skälen för regeringens förslag: Regeringens förslag innebär flera författningsändringar som bl.a. berör trossamfunden, samverkande församlingar eller trossamfund (samverkansorgan), anordnare av teologisk utbildning och myndigheter. Enligt de föreslagna övergångsbestämmelserna möjliggörs att de trossamfund som får stöd i dag, och som inte är samverkansorgan, fortsatt kan få stöd enligt äldre föreskrifter under det första året då den nya lagen och lagändringarna har börjat tillämpas (se avsnitt 9.2). Ett tidigt ikraftträdande bör därför inte få

alltför stora konsekvenser för de trossamfund som är stödberättigade. Det är vidare av vikt att de nya och tydligare villkoren för statens stöd till trossamfund kan börja tillämpas så snart som möjligt. Tiden för ikraftträdande bör med beaktande av detta sättas till den 1 januari 2023.

9.2 Övergångsbestämmelser till lag och lagändringar om trossamfund

Regeringens förslag: Den upphävda lagen om stöd till trossamfund ska fortsätt gälla, dock längst till och med den 31 december 2023, för sådana trossamfund som inte är samverkansorgan och som den 31 december 2022 var statsbidragsberättigade med stöd av den upphävda lagen.

Äldre föreskrifter i lagen om trossamfund och i lagen om avgift till registrerat trossamfund ska fortsätta gälla, dock längst till och med beskattningsåret 2023, för sådana trossamfund som den 31 december 2022 var berättigade till statlig avgiftshjälp enligt 16 § lagen om trossamfund i dess lydelse före den 1 januari 2023.

Trossamfundsutredningens förslag överensstämmer delvis med regeringens. Utredningens förslag innehåller en övergångsbestämmelse om överklagande. Enligt utredningens förslag ska ett trossamfund som har beslutats vara statsbidragsberättigat enligt den upphävda lagen och som inte är ett samverkansorgan, anses ha beviljats stödberättigande för statsbidrag enligt en ny lag om stöd till trossamfund. Enligt utredningens förslag ska ett trossamfund som har beviljats statlig avgiftshjälp enligt 16 § lagen om trossamfund i dess tidigare lydelse anses ha beviljats stödberättigande för statlig avgiftshjälp enligt en ny lag om stöd till trossamfund. I utredningens förslag är övergångsbestämelsen om trossamfund som beviljats statlig avgiftshjälp placerad i anslutning till en ny lag om stöd till trossamfund.

Remissinstanserna: De flesta remissinstanserna har inte yttrat sig särskilt i denna del. *Dansk Sömandskirke i Göteborg* föreslår en övergångsperiod på 3–4 år där de och andra minoritetssamfund får ett graderat stöd till dess att de möter minimikravet när det gäller antal betjänade.

Skälen för regeringens förslag: Regeringen anser att endast trossamfund som bedöms uppfylla villkoren i den nya regleringen bör vara berättigade till stöd. En följd av detta är att de trossamfund som får stöd enligt den nuvarande regleringen behöver ansöka om att bli berättigade till stöd enligt den nya regleringen (se avsnitt 5.9.2). En sådan granskning innebär en risk för att de trossamfund som får stöd enligt nuvarande bestämmelser, under den tid som deras ansökan handläggs, inte kan få stöd utbetalt och att de under denna period förlorar en viktig inkomstkälla. Regeringen anser därför att den upphävda lagen ska fortsätta gälla för de trossamfund som är berättigade till statsbidrag enligt nu gällande lagstiftning, och som inte är ett samverkansorgan, under det första året som den nya lagen tillämpas. På så sätt möjliggörs att statsbidrag fortsatt kan ges till de trossamfund som är berättigade till sådant stöd under det första

Prop. 2021/22:272 året då myndigheten prövar alla ansökningar mot den nya lagens villkor. Detta bör regleras i en övergångsbestämmelse till den nya lagen om statsbidrag till trossamfund.

Av samma skäl bör äldre föreskrifter i lagen om trossamfund och lagen om avgift till registrerat trossamfund också fortsätta att gälla för trossamfund som enligt nuvarande regler är berättigade till statlig avgiftshjälp. På så sätt kan dessa trossamfund få avgiftshjälp under det första året som det nya regelverket tillämpas. Detta bör regleras i övergångsbestämmelser till lagen om trossamfund och lagen om avgift till registrerat trossamfund. För att ett trossamfund ska kunna få statlig avgiftshjälp för beskattningsåret 2024 krävs dock att trossamfundet har beslutats vara berättigat till stöd före den 1 november 2023 (se avsnitt 5.9.4).

Dansk Sömandskirke i Göteborg föreslår en övergångsperiod på 3–4 år där de och andra minoritetssamfund får ett graderat stöd till dess att de möter minimikravet när det gäller antal betjänade. Regeringen konstaterar att berörda aktörer kan behöva viss tid på sig för att förbereda sig på samt anpassa sig till de nya bestämmelserna. Huvudregeln är dock att trossamfund ska uppfylla villkoren i lagen för att vara berättigade till stöd. Regeringen anser därför inte att det är lämpligt att införa en flerårig övergångsperiod.

9.3 Ikraftträdande av och övergångsbestämmelser till lag om ändring i lagen om Allmänna arvsfonden

Regeringens förslag: De föreslagna bestämmelserna ska träda i kraft den 1 januari 2023. Äldre bestämmelser ska fortfarande gälla för stöd som har beviljats före ikraftträdandet.

Promemorians förslag överensstämmer i sak med regeringens, men har en något annorlunda språklig utformning.

Remissinstanserna har inte yttrat sig särskilt i denna del.

Skälen för förslaget: Ändringarna bör träda i kraft så snart som möjligt. Med anledning av hur bidrag fördelas och redovisas bör ändringarna träda i kraft vid ett årsskifte. Ändringarna föreslås därför träda i kraft den 1 januari 2023.

Ett beviljat stöd kan ändras till den enskildes nackdel bl.a. under förutsättning att det framgår av beslutet eller de föreskrifter som det har grundats på att beslutet under vissa förutsättningar får ändras (se 37 § andra stycket 1 förvaltningslagen [2017:900]). För organisationer som har beviljats stöd innan de föreslagna bestämmelserna trätt i kraft framgår demokrativillkoret inte av de föreskrifter som stödbeslutet grundade sig på. Äldre bestämmelser bör därför fortfarande gälla för stöd som har beviljats före ikraftträdandet.

9.4 Ikraftträdande av lagen om personuppgiftsbehandling i vissa ärenden om stöd till civilsamhället och lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen

Prop. 2021/22:272

Regeringens förslag: Den föreslagna lagen om behandling av personuppgifter i vissa ärenden om stöd till civilsamhället och den föreslagna ändringen i offentlighets- och sekretesslagen ska träda i kraft den 1 januari 2023.

Granskningsutredningen föreslår att den nya lagen om personuppgiftsbehandling i vissa ärenden om stöd till civilsamhället och förslaget till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) ska träda i kraft den 1 juli 2022 men att förslagen bör samordnas med förslagen till förtydligade demokrativillkor.

Remissinstanserna: De flesta remissinstanser har inte yttrat sig särskilt i denna del. *Jämställdhetsmyndigheten* ser att det finns en risk för att förändringarna kan innebära att beslutsorganen identifierar behov av nyrekryteringar inom t.ex. IT, säkerhet eller dataskydd. Detta kan leda till att beslutsorganen får svårt att ställa om till den 1 juli 2022.

Skälen för förslaget: Den nya lagen och ändringen i offentlighets- och sekretesslagen bör träda i kraft samtidigt som de föreslagna bestämmelserna som innehåller förtydligade demokrativillkor träder i kraft. Ikraftträdandet bör därför sättas till den 1 januari 2023.

Med hänsyn till vad *Jämställdhetsmyndigheten* lyft fram vill regeringen framhålla att förslaget främst kompletterar nu gällande dataskyddsreglering och förtydligar den. Personuppgiftsbehandlingen för beslutsorganen bör därmed bli enklare och inte kräva att beslutsorganen vidtar några mer omfattande åtgärder. Regeringen bedömer att ett ikraftträdande den 1 januari 2023 innebär att beslutsorganen kommer att ha tillräckligt med tid att anpassa sig till den nya regleringen. Några särskilda övergångsbestämmelser behövs inte.

10 Konsekvenser

10.1 Alternativa lösningar

Regeringen ser behov av att göra regleringen av statens stöd till andra trossamfund än Svenska kyrkan mer konfessionsneutral samt införa ett förtydligt demokrativillkor och bestämmelser om när ett trossamfund inte längre ska vara berättigat till stöd. Vidare finns det skäl att utvidga syftet med stödet och införa nya villkor som tar sikte på stabilitet och egen livskraft. Det finns också skäl att föra över beslutsfattandet från regeringen till myndighetsnivå.

Riksdagen har vid ett flertal tillfällen lämnat tillkännagivanden till regeringen om behovet av att tydliggöra demokrativillkoret för statens

Prop. 2021/22:272 bidragsgivning till det civila samhället, däribland Allmänna arvsfondens stödgivning och stödet för trossamfunden. Regeringen instämmer i bedömningen, vilket motiverar de föreslagna lagändringarna på området.

Vid prövningen av de föreslagna demokrativillkoren kan känsliga personuppgifter behöva behandlas av organisationen, trossamfundet, myndigheten eller det enskilda organ som prövar frågor om stöd. För att personuppgifter ska kunna hanteras krävs en ny lag om personuppgiftsbehandling. Vidare behövs en ny sekretessbestämmelse. Sammantaget ser regeringen inte att det finns något annat alternativ än att föreslå ovan nämnda regleringar.

10.2 Konsekvenser för staten

Regeringen bedömer att förslagen i sin helhet får marginella finansiella konsekvenser för staten. Förslagen förväntas bidra till att stärka rättssäkerheten och förutsebarheten i stödsystemen och därmed öka allmänhetens förtroende och legitimiteten för stödsystemen.

10.2.1 Konsekvenser för den myndighet som fattar beslut om stöd till trossamfund

Regeringen föreslår en ny definition av begreppet trossamfund och nya villkor för att ett trossamfund ska vara stödberättigat, bl.a. nya formella villkor som rör trossamfundens organisering.

Förslaget att kravet på antal betjänade sänks från 3 000 till 1 000, och att krav inte ställs på att verksamheten ska ha geografisk spridning över landet, kan leda till att beslutsmyndigheten kommer att få ta emot något fler ansökningar om stöd samt att fler trossamfund och församlingar kommer att kunna söka statsbidrag.

Trossamfund som i dag är berättigade till stöd kommer att behöva prövas på nytt mot den nya lagen och mot de nya villkoren i lagen om trossamfund. Denna granskning kan förväntas innebära en ökning av arbetsbelastningen hos beslutsmyndigheten under 2023. Utredningsansvaret och bevisningen avseende det föreslagna demokrativillkoret kan innebära en viss ökad arbetsbelastning för myndigheten. Regeringen bedömer dock att det föreslagna demokrativillkoret på sikt kommer att underlätta myndighetens arbete eftersom det blir tydligare vad det är som ska granskas.

Ny lagstiftning avseende personuppgiftsbehandling i ärenden om stöd till det civila samhället kan medföra ett behov av utbildning. Eftersom förslaget främst kompletterar nu gällande dataskyddsreglering bedöms behovet av utbildning dock vara begränsat. Lagen förtydligar den reglering som nu gäller och bör därför göra behandlingen av personuppgifter enklare för beslutsorganen. Förslaget om en ny sekretessbestämmelse kan komma att medföra att myndigheten i större utsträckning behöver ta ställning till om allmänna handlingar ska lämnas ut eller inte. Detta kan i sin tur leda till fler avslagsbeslut som också kan komma att överklagas. Detta bedöms dock inte vara aktuellt i någon större utsträckning. Av den anledningen bör

förslaget inte påverka myndigheten mer än att det går att hantera inom befintliga budgetramar. Prop. 2021/22:272

Sammantaget kan förslaget om ett förtydligt demokrativillkor och nya formella villkor för stödet innebära ett mer omfattande arbete vid granskningen av en ansökan från ett trossamfund som vill bli stödberättigat. Vissa ökade kostnader kommer att uppstå hos den myndighet som kommer att ansvara för handläggningen av stödet. Slutligen kan ytterligare kostnader komma att uppstå för beslutsmyndigheten för att kunna utöva uppföljning och tillsyn av lagarna. Regeringen har i budgeten för 2022 tillfört tre miljoner kronor till Myndigheten för stöd till trossamfunds förvaltningsanslag för att bland annat täcka kostnaderna för arbetet med det nya demokrativillkoret.

10.2.2 Konsekvenser för Skatteverket

En generell bestämmelse om återkallelse av stödberättigande för statlig avgiftshjälp för trossamfund finns redan i nuvarande lagstiftning. Förslaget att förtydliga förutsättningarna för återkallelse av stödberättigande för statlig avgiftshjälp bedöms inte leda till ökade kostnader för Skatteverket. Regeringen bedömer inte heller att förslagen i övrigt leder till ökade kostnader för myndigheten.

10.2.3 Konsekvenser för Allmänna arvsfonden

Ett förtydligt och lagreglerat demokrativillkor som utgår från grundläggande värderingar fastslagna i regeringsformen och i internationella konventioner om mänskliga rättigheter kan bidra till att stärka allmänhetens förtroende och legitimiteten för Allmänna arvsfonden. Med det föreslagna demokrativillkoret blir det även tydligare för såväl den stödgivande myndigheten som de stödsökande organisationerna vad som omfattas av villkoret.

10.2.4 Konsekvenser för Kammarkollegiet och Arvsfondsdelegationen

Regeringens förslag om en ny definition av begreppet trossamfund kan komma att innebära vissa ekonomiska konsekvenser för Kammarkollegiet. Det rör sig främst om kostnader för att arbeta in nya rutiner vid registrering. Dessutom är ett antal bidragsberättigade trossamfund i dag inte registrerade och Kammarkollegiet kan därför inledningsvis få ta emot ett större antal ansökningar om registrering än normalt. Förslaget om att ändra trossamfundsdefinitionen kommer dock inte att innebära att trossamfund som i dag är registrerade måste omregistreras.

Förslaget om införandet av ett demokrativillkor i lagen om Allmänna arvsfonden bedöms inte påverka antalet ansökningar om stöd ur Allmänna arvsfonden i någon större utsträckning. Arvsfondsdelegationen tillämpar redan i dag ett demokrativillkor i sin stödgivning, vilket dock är något annorlunda utformat än förslaget i denna proposition.

Ageranden i strid med demokrativillkoret kan normalt förväntas upptäckas redan i samband med prövningen av ansökningar om stöd. Tillkommande ärenden om hindrad utbetalning samt återkrav och återbetalning som förslaget kan förväntas medföra bör därför troligen bli begränsade. Antalet nekade beslut samt ärenden om hindrad utbetalning, återkrav och återbetalning bedöms således öka i begränsad omfattning till följd av införandet av förslagen.

Ny lagstiftning avseende personuppgiftsbehandling i ärenden om stöd till det civila samhället kan medföra ett behov av utbildning. Eftersom förslaget främst kompletterar nu gällande dataskyddsreglering bedöms behovet av utbildning dock vara begränsat. Lagen förtydligar den reglering som nu gäller och bör därför göra behandlingen av personuppgifter enklare för beslutsorganen. Förslaget om en ny sekretessbestämmelse kan komma att medföra att Arvsfondsdelegationen i större utsträckning behöver ta ställning till om allmänna handlingar ska lämnas ut eller inte. Detta kan i sin tur leda till fler avslagsbeslut som också kan komma att överklagas. Detta bedöms dock inte vara aktuellt i någon större utsträckning. Av den anledningen bör förslaget inte påverka mer än att det går att hantera inom befintliga budgetramar.

Sammantaget bedömer regeringen att konsekvenserna för Kammarkollegiet och Arvsfondsdelegationen kommer att vara ringa och rymmas inom befintligt anslag.

10.2.5 Konsekvenser för domstolar

Förslagen innebär att beslut som rör stödberättigade för trossamfund ska kunna överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätt.

Regeringens förslag om nya villkor för stödberättigande samt införandet av återkallelsebestämmelser borde innebära att något fler beslut som rör stödberättigande kommer att fattas varje år. Primärt kommer en ökning att ske under 2023 då de trossamfund som fortsatt vill vara berättigade till stöd måste prövas mot den nya lagstiftningen. Därefter kan det kan handla om cirka 10–20 beslut per år. Det kommer således även framöver att fattas mycket få beslut, varför införandet av överklagandebestämmelser endast bör innebära en mycket marginell ökning av måltillströmningen till domstolarna. En sådan marginell ökning bör kunna hanteras inom befintliga budgetramar. Till detta kommer att beslut som rör stödberättigande inte längre kommer att kunna rättsprövas.

Enligt lagen om Allmänna arvsfonden får beslut om ansökan om stöd inte överklagas, medan beslut om att inte betala ut stöd samt återkrav och återbetalning får överklagas. Det föreslagna demokrativillkoret föreslås omfattas av gällande bestämmelser. Enligt regeringens bedömning kommer måltillströmningen med anledningen av förslagen att vara begränsad och bör kunna hanteras inom befintliga budgetramar.

Förslaget om en ny sekretessbestämmelse kan komma att medföra att beslutsorgan i större utsträckning behöver ta ställning till om allmänna handlingar ska lämnas ut eller inte. Detta kan i sin tur leda till fler avslagsbeslut som också kan komma att överklagas. Detta bedöms dock inte vara aktuellt i någon större utsträckning. Av den anledningen bör

10.3 Konsekvenser för det civila samhället

10.3.1 Konsekvenser av förslagen i kapitlet Statens stöd till trossamfund

Regeringen bedömer att förslagen kommer att få konsekvenser för en del trossamfund. De föreslagna förändrade villkoren för vilka trossamfund som kan bli stödberättigade innebär att trossamfund som i dag är en del av ett samverkansorgan förlorar sitt stöd. Samtidigt innebär de ändrade reglerna vad gäller sänkt krav på antal betjänade och slopat krav på verksamhet på flera platser i landet att fler trossamfund kan komma att få ta del av stödet, även sådana som i dag får stöd som en del av ett samverkansorgan. Om det totala antalet bidragsgrundande personer ökar kan det innebära att de trossamfund som i dag tar emot statsbidrag kan få ett något mindre bidrag, givet samma budgetramar.

Tydligare villkor för stödet till trossamfunden kan medföra att förtroendet för trossamfunden och stödsystemet ökar. Mot bakgrund av detta, och eftersom trossamfunden enligt förslagen ges stabila förutsättningar för stöd, kan förslagen få positiva konsekvenser för trossamfunden.

10.3.2 Konsekvenser av förslagen i kapitlet Demokrativillkor för stöd till civilsamhället och trossamfund

Med förtydligade och lagreglerade demokrativillkor i Allmänna arvsfondens stödgivning och stödet till trossamfunden blir det tydligare vad som förväntas av stödsökande organisationer. Det blir lättare för organisationer att förutse vilka ägeranden som kommer att leda till att de exkluderas från möjligheten att få stöd ur fonden och vad som kan föranleda hindrad utbetalning samt återkrav och återbetalning av stöd. Tydliga demokrativillkor kan även stärka allmänhetens förtroende för trossamfunden och de till Allmänna arvsfondens stödsökande organisationerna och all den verksamhet som de genomför.

Trossamfunden och de organisationer som söker stöd ur Allmänna arvsfonden kan initialt få något ökade kostnader som en effekt av de nya demokrativillkoren, då de behöver försäkra sig om att de och deras företrädare inte agerar i strid med dem. Konsekvenserna på sikt bedöms dock bli begränsade. Såväl trossamfunden som de organisationer som söker stöd ur Allmänna arvsfonden behöver redan i dag förhålla sig till demokrativillkor som tillämpas i stödgivningen.

Regeringen bedömer inte att det demokrativillkor som föreslås innebär att de organisationer som har beviljats stöd ur Allmänna arvsfonden behöver se över sin verksamhet för att få fortsatt stöd. Däremot kan organisationerna behöva genomföra insatser för att försäkra sig om att

Prop. 2021/22:272 deras företrädare och samarbetsorganisationer har kunskap om och är medvetna om innebörden av det nya demokrativillkoret. Det kan t.ex. handla om att informera, utbilda och granska de personer som utses till företrädare.

10.3.3 Konsekvenser av förslagen i kapitlet Integritet vid handläggning av ärenden om stöd

Regeringen bedömer att förslagen i kapitlet stärker skyddet för den personliga integriteten vid handläggningen av vissa ärenden om statligt reglerat stöd till civilsamhället. Genom förslaget till en ny lag om personuppgiftsbehandling i vissa ärenden om stöd till civilsamhället möjliggörs en ändamålsenlig personuppgiftsbehandling vid beslutsorganens handläggning samtidigt som det säkerställs att dataskyddsförordningens krav på lämpliga och särskilda åtgärder till skydd för den registrerades grundläggande rättigheter och intressen efterlevs. Utöver en viss utökning av möjligheten att behandla uppgifter om brott innebär förslaget ingen egentlig utökning av beslutsorganens möjligheter att behandla personuppgifter i dessa ärenden, utan tydliggör i stället vad som gäller enligt dataskyddsförordningen. Införandet av en specifik reglering av personuppgiftsbehandling som tydliggör om och på vilket sätt en personuppgiftsansvarig får behandla personuppgifter kan i sig ses som en integritetshöjande åtgärd, eftersom det blir tydligt för enskilda vilka uppgifter som får behandlas och på vilka grunder. Detta innebär utökade möjligheter för enskilda att tillvarata sina rättigheter vid sådan behandling.

Ärenden om stöd till det civila samhället handläggs av ett antal olika myndigheter och enskilda organ enligt ett stort antal olika regleringar. Regeringen föreslår en tydlig och enhetlig reglering av personuppgiftsbehandlingen i dessa ärenden, som är oberoende av vilket beslutsorgan som prövar ett ärende. Även detta innebär enligt regeringens bedömning ett förhöjt skydd för den personliga integriteten vid handläggningen av ärendena. Förslaget innebär vidare en begränsning av beslutsorganens möjligheter att utföra behandling av personuppgifter, eftersom förslaget bl.a. begränsar vilka sökningar som ett organ får utföra vid en sökning i personuppgifter. Förslaget har i dessa delar en integritetsskyddande effekt och förhindrar t.ex. att beslutsorganen utför sökningar i syfte att få fram ett urval av personer baserat på religiös övertygelse eller etniskt ursprung.

Även förslaget om en ny bestämmelse om sekretess innebär en förstärkning av skyddet för den personliga integriteten vid handläggningen av ärenden om stöd till det civila samhället. Den föreslagna sekretessbestämmelsen innebär en begränsning av allmänhetens möjlighet till insyn i beslutsorganens handläggning av dessa ärenden till förmån för skyddet för den personliga integriteten. Genom förslaget utökas sekretessregleringen för uppgifter om enskildas personliga förhållanden, vilket innebär att fler uppgifter kommer att omfattas av sekretess än vad som gäller enligt nuvarande reglering. Bestämmelsen minskar därigenom risken för spridning av sådana integritetskänsliga uppgifter som kan förekomma i dessa ärenden.

Regeringen gör bedömningen att de föreslagna demokrativillkoren bör få positiva konsekvenser för jämställdheten. Demokrativillkoren tydliggör att stöd inte får tilldelas en verksamhet som diskriminerar individer eller grupper eller på annat sätt bryter mot principen om alla människors lika värde. Det innebär att en organisation som t.ex. inte anställer en person eller förhindrar att en person utses som företrädare på grund av dennes kön inte ska berättigas stöd om inte sådan särbehandling är nödvändig och berättigad för att uppfylla syftet med organisationens verksamhet. Att uppställa olika regler för män och kvinnor vid upplösning av ett religiöst äktenskap är ett exempel på vad som ses som en överträdelse av principen om alla människors lika värde och bör leda till vägrat stöd. Organisationer som kränker kvinnors rättigheter t.ex. genom att försvara, främja eller uppmåna till våld, tvång eller hot ska inte heller beviljas stöd. Det föreslagna demokrativillkoren kan därmed ses som ett skydd mot att verksamheter där t.ex. kränkningar av kvinnors rättigheter, diskriminering utifrån kön eller överträdelser av principen om alla människors lika värde förekommer inte beviljas statligt stöd. De föreslagna demokrativillkoren är därutöver mer konkreta än de demokrativillkor som tillämpas i dag och avseende Allmänna arvsfondens verksamhet innebär förslaget att demokrativillkoret regleras i lag, vilket ger villkoret en ny tyngd och gör det mer beständigt över tid. Det bör bidra till positiva konsekvenser för jämställdheten.

10.5 Konsekvenser för barn

Regeringen gör bedömningen att de föreslagna demokrativillkoren bör få positiva konsekvenser för barnets rättigheter. Demokrativillkorens utformning går att härleda till de grundläggande fri- och rättigheter som regeringsformen ger uttryck för. I regeringsformen framgår det att barns rätt ska tas till vara, och det gör den genomgående i de ageranden som lyfts i demokrativillkoren och leder till att organisationer vägras stöd. Demokrativillkoren för stöd ur Allmänna arvsfonden och stöd till trossamfunden tydliggör att stöd inte får tilldelas en organisation som utövar våld, tvång eller hot mot en person eller på ett annat sätt kränker någons grundläggande fri- och rättigheter. Det gäller även barn. I demokrativillkoren slås det även fast att stöd inte får tilldelas verksamheter som diskriminerar individer eller grupper av individer eller på annat sätt bryter mot principen om alla människors lika värde. Även den formuleringen omfattar barn. Organisationer som kränker barnets rättigheter genom att t.ex. försvara, främja eller uppmåna till våld, tvång eller hot ska heller inte beviljas stöd. De föreslagna demokrativillkoren kan därmed ses som ett skydd mot kränkningar av barnets rättigheter från organisationer som söker statligt stöd. De föreslagna demokrativillkoren är därutöver mer konkreta än de demokrativillkor som tillämpas i dag och avseende Allmänna arvsfondens verksamhet innebär förslaget att demokrativillkoret framöver regleras i lag, vilket ger villkoret en ny tyngd

Prop. 2021/22:272 och gör det mer beständigt över tid. Det bör gynna skyddet av barnets rättigheter.

10.6 Konsekvenser för den personliga integriteten

Förslagen kan få konsekvenser för den personliga integriteten. De uppgifter som lämnas till den myndighet som fattar beslut om stödet till trossamfunden samt till Arvsfondsdelegationen kan vara integritetskänsliga. Det kan förekomma uppgifter som kan avslöja t.ex. etniskt ursprung, politiska åsikter eller religiös övertygelse. Påståenden om att en företrädare agerat på ett av de sätt som anges i de föreslagna demokrativillkoren kommer sannolikt att innehålla integritetskränkande uppgifter om företrädaren. Vidare kan en prövning av demokrativillkoren innebära hantering av uppgifter om de personer som utsatts eller påstås ha utsatts för olika typer av ageranden inom verksamheten.

Regeringen ser att den risk för ökat integritetsintrång som införandet av de nya demokrativillkoren kan medföra är acceptabel i förhållande till samhällsintresset av att förhindra att offentliga medel går till organisationer som agerar i strid med de föreslagna demokrativillkoren.

Risken för intrång i den personliga integriteten motverkas därutöver av en rad förslag i syfte att stärka skyddet för den personliga integriteten i bidragshanteringen. Förslagen i kapitel 8 om en ny lag för behandling av personuppgifter och en ny sekretessbestämmelse utgör olika former av åtgärder som samverkar och på olika sätt stärker skyddet för den personliga integriteten vid prövningen av ärenden om stöd till civilsamhället (se avsnitt 10.3.4).

10.7 Övriga konsekvenser

Regeringen bedömer att förslagen inte får några konsekvenser för det kommunala självstyret, för brottsligheten, för sysselsättningen och offentlig service i olika delar av landet, för de integrationspolitiska målen, för miljön eller för mindre företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt i förhållande till större företag. Ett trossamfund kan visserligen bedriva en ekonomisk verksamhet, men förslaget kan inte anses få effekter av betydelse för företagets villkor. Möjligen kan förslaget om ett förtydligt demokratikriterium vara till gagn för det brottsförebyggande arbetet.

11 Författningskommentar

11.1 Förslaget till lag om statsbidrag till trossamfund

Tillämpningsområde

1 § Denna lag innehåller bestämmelser om när ett annat trossamfund än Svenska kyrkan är berättigat till statsbidrag.

Bestämmelser om statlig hjälp med att bestämma, debitera, redovisa och ta in avgifter finns i lagen (1998:1593) om trossamfund.

Paragrafen, som anger lagens tillämpningsområde, behandlas i avsnitt 5.5.

I *första stycket* anges att lagen innehåller bestämmelser om när ett annat trossamfund än Svenska kyrkan är berättigat till statsbidrag. Skrivningen saknar motsvarighet i lagen (1999:932) om stöd till trossamfund (1999 års lag om stöd till trossamfund), men vilka som var stödmottagare enligt den lagen framgick av förarbetena till lagen (prop. 1998/99:124 s. 58 f., bet. 1999/2000:KU5, rskr. 1999/2000:45). Svenska kyrkan kan därmed inte vara mottagare av statsbidrag enligt denna lag. Någon ändring i sak är inte avsedd.

I 1999 års lag om stöd till trossamfund fanns även vissa bestämmelser om statlig avgiftshjälp till trossamfund. Sådana bestämmelser finns nu i lagen (1998:1593) om trossamfund. En upplysning om detta finns i *andra stycket*.

Uttryck i lagen

2 § I denna lag avses med

1. *trossamfund*: en gemenskap som utövar religiös verksamhet i vilken gudstjänst, bön, meditation eller andra ritualer ingår,

2. *församling*: en gemenskap inom ett trossamfund som utövar lokal religiös verksamhet i vilken gudstjänst, bön, meditation eller andra ritualer ingår, och

3. *betjänad*: en medlem i ett trossamfund eller en person som deltar regelbundet i verksamhet som organiseras av ett trossamfund eller av en församling inom ett trossamfund.

Paragrafen, som innehåller definitioner av trossamfund, församling och betjänad, behandlas i avsnitt 5.7.

Paragrafen innehåller definitioner som är av betydelse för andra bestämmelser i lagen. I 1999 års lag om stöd till trossamfund fanns inte några definitioner av begreppen trossamfund, församling och betjänad. Dessa begrepp definierades dock i förordningen (1999:974) om statsbidrag till trossamfund (1999 års förordning om statsbidrag till trossamfund).

Av *första punkten* framgår att i lagen avses med trossamfund en gemenskap som utövar religiös verksamhet i vilken gudstjänst, bön, meditation eller andra ritualer ingår.

Att det ska vara en gemenskap innebär att det ska vara fråga om flera personer som utövar verksamheten tillsammans. För att en organisation ska kunna anses vara ett trossamfund krävs vidare att den utövar religiös verksamhet. Med religiös verksamhet avses verksamhet som bygger på en trosuppfattning som uppnår en viss nivå beträffande slagkraft, allvar, sammanhållning och betydelse. Vid bedömning av om verksamhet är religiös kan bl.a. beaktas om verksamheten innefattar regelbundna passageriter, såsom vigsel- och begravningsriter. Vidare kan beaktas hur länge trosuppfattningen kontinuerligt har utövats. Det som är relevant att beakta är att trosuppfattningen allmänt sett utövats under en längre tid t.ex. inom andra trossamfund, i andra länder eller utan att ha varit formellt organiserad, inte hur länge den utövats inom en viss organisation.

Religiös kärnverksamhet handlar i stor utsträckning om att hålla gudstjänst, bön eller meditation. Kärnverksamheten kan även utövas genom andra religiösa ritualer. Det kan handla om firande av högtider, sammankomster för andliga eller existentiella frågor eller andaktsövningar. För att det ska vara fråga om ritualer förutsätts att dessa har utövats eller är tänkta att utövas under en viss tid samt med en viss upprepning.

I *andra punkten* finns en definition av begreppet församling. Definitionen av begreppet församling motsvarar definitionen av begreppet trossamfund, men den religiösa verksamheten ska utövas på lokal nivå. Det ska också röra sig om en gemenskap inom ett trossamfund, dvs. en gemenskap som är en del av trossamfundet. En församling är därmed en gemenskap inom ett trossamfund som utövar religiös verksamhet i vilken gudstjänst, bön, meditation eller andra ritualer ingår på lokal nivå.

I *tredje punkten* finns en definition av begreppet betjänad. Definitionen har förtydligats något i jämförelse med tidigare definition i 1999 års förordning om statsbidrag till trossamfund. Med medlem i ett trossamfund avses också medlemmar i en församling inom trossamfundet. För att en person som inte är medlem i ett trossamfund ska anses vara betjänad krävs att personen inte endast tillfälligt deltar i verksamheten.

Syftet med statsbidraget

3 § Syftet med statsbidraget är att stärka förutsättningarna för trossamfund att bedriva en aktiv och långsiktig religiös verksamhet. Stödet ska 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.

Paragrafen, som anger syftet med statsbidraget, behandlas i avsnitt 5.6.

Syftet med statsbidraget är att stärka förutsättningarna för trossamfund att bedriva religiös verksamhet, exempelvis i form av gudstjänst, bön, meditation, ritualer, undervisning och omsorg. Genom att statsbidraget bidrar till att trossamfundet bedriva en stabil verksamhet, bidrar det också till att underlätta för enskilda att utöva sin religion i Sverige och därmed praktiskt kunna göra bruk av sin religionsfrihet.

Syftet med statsbidraget är också att det ska bidra till att upprätthålla och stärka de grundläggande värderingar som samhället vilar på. I tidigare reglering var detta i stället ett villkor för att få stöd. Ett villkor om att trossamfundets verksamhet inte får utövas i strid med samhällets grundläggande värderingar uppställs nu i 5 §.

Villkor för statsbidrag

4 § Statsbidrag får lämnas endast till ett registrerat trossamfund som

1. har minst 1 000 betjänade som är bosatta i Sverige,
2. har bedrivit verksamhet i Sverige under minst fem år, och
3. får sin religiösa verksamhet finansierad i huvudsak av betjänade som är bosatta i Sverige.

Paragrafen, som innehåller villkor för statsbidrag, behandlas i avsnitt 5.8.

Enligt 1999 års lag om stöd till trossamfund var en förutsättning för statsbidrag att det rörde sig om ett stabilt trossamfund med egen livskraft. Den närmare innebörden av begreppen stabilt och egen livskraft utvecklades i förarbetena till den lagstiftningen.

I paragrafen anges vissa villkor som måste vara uppfyllda för att ett trossamfund ska vara berättigat till statsbidrag. Statsbidrag får lämnas endast till trossamfund som är registrerade enligt lagen om trossamfund. Kravet att trossamfundet ska vara ett registrerat trossamfund har inte tidigare ställts för berättigande till statsbidrag.

Villkoret i *första punkten* om att trossamfundet ska ha minst 1 000 betjänade innebär en sänkning i jämförelse med tidigare krav om minst 3 000 betjänade. Samtidigt är det inte längre möjligt för församlingar eller trossamfund som samverkar att tillsammans uppfylla detta villkor i s.k. samverkansorgan. Vid beräkning av antal betjänade ska inte heller längre beaktas att trossamfundet är en del av ett internationellt verksamt trossamfund av betydande omfattning. Begreppet betjänad är definierat i 2 §. Med betjänade som är bosatta i Sverige avses betjänade som är folkbokförda i Sverige.

Villkoren i *andra och tredje punkterna* motsvarar i princip vad som omfattades av det tidigare kravet på stabilitet och egen livskraft. Femårskravet avser främst att säkerställa att trossamfundet är stabilt, och kravet på att trossamfundet i huvudsak får sin religiösa verksamhet finansierad av trossamfundets betjänade som är bosatta i Sverige avser att säkerställa trossamfundets självständighet och att det har egen livskraft. Finansieringskravet tar sikte på finansiering av trossamfundets religiösa verksamhet. Eftersom den verksamhet trossamfunden bedriver som regel i huvudsak är av religiöst slag kan kravet på egenfinansiering förväntas avse merparten av trossamfundets verksamhet. Med i huvudsak avses egenfinansiering av den religiösa verksamheten som uppgår till mer än hälften. Begreppet betjänad är definierat i 2 §. Med betjänade som är bosatta i Sverige avses betjänade som är folkbokförda i Sverige.

5 § Statsbidrag 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

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 av individer 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.

I paragrafen, som är utformad efter synpunkter från *Lagrådet*, finns en uppräknning av ageranden som medför att statsbidrag inte får lämnas. Dessa exkluderingsgrunder utgör det så kallade demokrativillkoret. Vid prövningen i ett enskilt fall kan skyddet för religionsfriheten och yttrandefriheten behöva beaktas. Paragrafen behandlas i avsnitt 6.10.

Av paragrafens inledande mening framgår att den omfattar såväl trossamfundets agerande som handlingar som utförs av en församling eller en företrädare. Ett trossamfund eller en församling bör anses agera om det är fråga om handlingar eller information som direkt kan kopplas till trossamfundet eller församlingen, exempelvis information som publiceras på en hemsida eller andra offentliga uttalanden som genom företrädare görs i trossamfundets eller församlingens namn. Även regler som har beslutats av ett trossamfunds eller en församlings styrelse, exempelvis stadgar, bör tillskrivas trossamfundet respektive församlingen. Om agerandet inte kan kopplas direkt till trossamfundet eller församlingen kan det i stället ha utförts av en företrädare. Begreppet företrädare utvecklas nedan. En definition av begreppet församling finns i 2 §.

Genom att anordna en tillställning eller aktivitet med ett visst innehåll får ett trossamfund eller en församling normalt anses ha handlat på det sätt som arrangemangets innehåll ger uttryck för, även om den som rent fysiskt står för innehållet inte tillhör trossamfundet eller församlingen. För att trossamfundet eller församlingen ska anses stå för arrangemangets innehåll bör det krävas att innehållet, exempelvis de uttalanden som förekommer, motsvarar vad trossamfundet eller församlingen har haft anledning att förvänta sig mot bakgrund av lätt tillgänglig information om till exempel inbjudna föreläsare. Det bör understrykas att syftet med bestämmelsen inte är att förhindra möjligheten för trossamfundet att bedriva en verksamhet där nyanserade samtal, diskussioner och debatter kan föras. Vid bedömningen kan därför hänsyn tas till bl.a. om en föreläsare har bjudits in i ett sammanhang där enskilda åsikter inte får stå oemotsagda, t.ex. för att delta i en debatt.

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.

Det krävs att företrädaren agerar inom ramen för verksamheten. Således krävs att företrädarens agerande har en koppling till hans eller hennes funktion som företrädare för organisationen i fråga. Aktiviteter som trossamfundet eller församlingen själv anordnar, såväl interna som externa, är uppenbart en del av verksamheten. Även när en person i egenskap av företrädare deltar i sammanhang som anordnats av en annan aktör, till exempel vid en konferens eller en utbildning, ansvarar trossamfundet eller församlingen för dennes agerande. Företrädarens agerande i helt privata sammanhang, utan samband med företrädarens roll

eller funktion i trossamfundet eller församlingen, bör dessa som regel inte ha ansvar för. Agerandet måste inte heller kunna knytas till ett trossamfunds eller en församlings lokaler.

För att få underlag till prövningen av demokrativillkoret kan den myndighet som prövar frågor om stödberättigande bland annat begära in uppgifter från trossamfundet enligt 11 §. Underlag som kan ligga till grund för bedömningen kan vara till exempel verksamhetsberättelser, årsmötesprotokoll, bidragsredovisningar, brottmålsdomar och policydokument från trossamfundet men även information från andra myndigheter eller omvärldsinformation.

I bestämmelsen anges vilka ageranden som är oförenliga med rätten till statsbidrag. Agerandena i bestämmelsen är uttryckta i presens, som ett pågående agerande. Denna tempusform avser att indikera att det i normalfallet är fråga om ageranden som begås återkommande och som kan sägas reflektera trossamfundets värderingar (jfr beskrivningen av demokrativillkor som avser verksamheten i prop. 2009/10:55 s 148, att bidrag kan lämnas till en organisation som i sin verksamhet respekterar demokratins idéer). En enskild händelse eller omständighet kan dock, beroende på dess karaktär, vara tillräcklig för att demokrativillkoret inte ska anses uppfyllt.

Om det framkommer uppgifter om att ett trossamfund, en församling eller en företrädare har agerat klandervärdt får myndigheten göra en helhetsbedömning av samtliga relevanta omständigheter i det enskilda fallet. Vid denna bedömning behöver det även beaktas hur lång tid som har passerat sedan det klandervärda agerandet inträffade. Har tillräckligt lång tid passerat sedan ett agerande som omfattas av demokrativillkoret inträffat, kan ett trossamfund ändå anses uppfylla demokrativillkoret.

De ageranden som anges gäller, som nämnts ovan, för såväl ett trossamfund som dess församlingar och företrädare. Alla exkluderingsgrunder är dock inte aktuella för samtliga aktörer. Exempelvis kan endast en företrädare, och inte ett trossamfund eller en församling, utöva våld mot en person.

Första punkten tar som första exkluderingsgrund upp ageranden som innebär att ett trossamfund, dess församling eller en företrädare utövar våld, tvång eller hot mot en person eller på annat sätt kränker en persons grundläggande fri- och rättigheter.

Med våld mot en person avses fysiska angrepp i form av en kraftutveckling riktad mot en person. Vissa våldshandlingar som inte medvetet syftar till att kränka, till exempel som någon lämnat godtagbart samtycke till, ska inte medföra att stöd inte beviljas. Exempelvis omfattas inte våld i enlighet med fastställda tävlingsregler inom vissa idrotter av begreppet våld i den mening som avses i bestämmelsen. Tvång innebär att någon tvingar någon att göra, tåla eller underlåta något. Inte enbart tvång som överensstämmer med den straffbara gärningen olaga tvång omfattas. Även andra ageranden som innebär att ett trossamfund, en församling, eller en företrädare genom otillbörliga påtryckningar tvingar en person att agera på ett visst sätt, tåla något eller underlåta att agera omfattas. Avgörande för om en påtryckning är otillbörlig är om trossamfundet utnyttjar ett maktöverläge gentemot den som påtryckningen riktas mot, exempelvis genom hot om skadliga konsekvenser för denne eller dennes närstående. Med hot avses en gärning som är ägnad att framkalla rädsla

Prop. 2021/22:272 hos en person genom ord eller handling. Även sådana hot mot en person som inte är straffbara omfattas. Det krävs dock att hotet har en viss styrka, det ska alltså inte framstå som helt lindrigt.

Det är viktigt att understryka att exkluderingsgrunden inte får tillämpas på ett sådant sätt att det försvåras eller omöjliggörs för trossamfund, församlingar eller företrädare att hålla nyanserade samtal med betjänade om exempelvis etik och moral. Att ett trossamfund eller en företrädare tydliggör för en betjänad vad trossamfundets, församlingens eller företrädarens uppfattning är om ett visst agerande och för diskussioner med en betjänad om hur denne bör agera mot bakgrund av religiösa påbud, får ses som en naturlig del i religiös verksamhet och kan i normalfallet inte omfattas av exkluderingsgrunden. Exempel på ageranden som omfattas är att tvinga en person att lämna upplysningar genom att slå sönder dennes tillhörigheter eller att utsätta en anhängare för hot med anledning av dennes politiska åsikter. Andra exempel är att genom hot om skadliga konsekvenser för en betjänads familjemedlemmar tvinga en betjänad som vill lämna trossamfundet att avstå från detta eller att framföra hot om uteslutning på grund av val av livspartner.

I punkten är det inte specificerat vilka grundläggande fri- och rättigheter som avses men den har sin utgångspunkt i den enskilda människans frihet och värdighet och rätten till personlig integritet. Stöd får därför inte lämnas till ett trossamfund, om samfundet, någon av dess församlingar eller en företrädare utsätter någon för kränkningar av dennes integritet eller dennes personliga frihet genom fysiska eller psykiska angrepp. Även sexuella övergrepp omfattas.

Givetvis får inte heller barn utsättas för olika fri- och rättighetskränkningar. Barn tillförsäkras ett särskilt skydd för sina rättigheter genom bland annat barnkonventionen. Kränkningar som omfattas av exkluderingsgrunden kan avse att ett trossamfund förnekar barn att ta del av utbildning, hälso- eller sjukvård, lek, vila eller fritid som ett barn har rätt till enligt barnkonventionen. Om ett trossamfund till exempel skulle medverka till barnåktenskap, till att barn nekats vård, till könsstympning av flickor eller till så kallade omvändelseförsök av unga hbtq-personer får stöd inte lämnas till samfundet.

I *andra punkten* tas upp ageranden som innebär att ett trossamfund, dess församling eller en företrädare diskriminerar individer eller grupper av individer eller på annat sätt bryter mot principen om alla människors lika värde. Principerna om icke-diskriminering och alla människors lika värde är en del av de grundläggande fri- och rättigheterna och kommer till uttryck i målsättningsstadgandena i regeringsformen som bl.a. anger att den offentliga makten ska utövas med respekt för alla människors lika värde och att det allmänna ska motverka diskriminering på grund av kön, hudfärg, nationellt eller etniskt ursprung, språklig eller religiös tillhörighet, funktionshinder, sexuell läggning, ålder eller annan omständighet som gäller den enskilde som person. Principerna har även kommit till uttryck i diskrimineringslagen (2008:567). Bestämmelsen är inte begränsad till diskriminering inom diskrimineringslagens tillämpningsområde. Även diskriminering av individer eller grupper av individer på de grunder som anges i diskrimineringslagen, men på ett område eller i en situation som faller utanför lagens tillämpningsområde

kan omfattas av villkoret, exempelvis att ett trossamfund inte tillåter medlemmar med viss sexuell läggning.

Förbudet mot diskriminering är inte absolut. Enligt 2 kap. 2 § 1 diskrimineringslagen tillåts särbehandling som föranleds av en egenskap som har samband med någon av diskrimineringsgrunderna om, vid beslut om anställning, befordran eller utbildning för befordran, egenskapen på grund av arbetets natur eller det sammanhang där arbetet utförs utgör ett verkligt och avgörande yrkeskrav som har ett berättigat syfte och kravet är lämpligt och nödvändigt för att uppnå syftet. Sådan särbehandling måste godtas, men det kan även vara godtagbart med annan särorganisering som är nödvändig och berättigad för trossamfundets eller församlingens verksamhet. För det fall en särbehandling sker så måste den tjäna ett legitimt syfte och får inte ha oproportionerliga konsekvenser. Ett trossamfund kan således, i egenskap av arbetsgivare, ställa krav på att de som ska ha arbetsuppgifter som berör själva religionsutövningen eller som ska företräda trossamfundet utåt bekänner sig till den tro eller religion som utövas. Mot bakgrund av ett trossamfunds rätt till autonomi bör trossamfundet vid tillämpningen av den nya lagen om statsbidrag till trossamfund, i enlighet med sin religiösa lära, fritt kunna välja vilka personer som ska företräda den religiösa kärnverksamheten utan att exkluderas från statsbidrag, även om detta innebär särbehandling av till exempel kvinnor. Detta undantag rör dock endast religiösa företrädare för ett trossamfund och således inte all personal som arbetar för trossamfundet.

Statsbidrag får inte lämnas om ett trossamfund, någon av dess församlingar eller en företrädare på annat sätt bryter mot principen om alla människors lika värde. Exkluderingsgrunden torde vara aktuell främst om ett trossamfund uttrycker missaktning för en grupp av personer med anspelning på till exempel. kön, etniskt ursprung, trosbekännelse eller sexuell läggning. Inte alla uttalanden av nedsättande eller förnedrande natur innebär missaktning, utan endast uttalanden som överskrider gränsen för en saklig och vederhäftig diskussion rörande gruppen i fråga. Att uppställa olika regler för män och kvinnor vid upplösning av ett religiöst äktenskap ska också ses som en överträdelse av principen om alla människors lika värde. Även andra omständigheter än de som redogörs för ovan kan utgöra sådana överträdelser som avses i punkten.

Enligt *tredje punkten* ska trossamfund även exkluderas från statsbidrag om trossamfundet, någon av dess församlingar eller en företrädare försvarar, främjar eller uppmanar till sådana agerande som anges i de ovanstående punkterna.

Med försvarar avses att uttala sig med innebörden att det är rätt att exempelvis utöva våld, tvång eller hot mot personer på grund av etnisk eller religiös tillhörighet eller att det är rätt att utöva hedersrelaterat våld eller förtryck. Det kan till exempel handla om att försvara uttalanden som innefattar kränkande beskyllningar om mindervärdiga egenskaper eller som grundas på sexuell läggning.

Med främjar avses att medvetet skapa möjligheter för eller underlätta för de ageranden som anges i demokrativillkoret. Det skulle till exempel kunna handla om ett trossamfund som främjar tvångsäktenskap eller barnäktenskap genom förmedling av kontakter utomlands.

Med uppmanar avses ett agerande för att förmå andra att begå något av de ageranden som beskrivs. Det kan handla om ett trossamfund eller en företrädare som uppviglar andra att utöva våld mot eller diskriminera enskilda av viss etnicitet eller att hota meningsmotståndare. Det skulle även kunna handla om trossamfund som uppmanar föräldrar till ett visst agerande, såsom att upprätthålla en viss sedvänja eller att vägra ett barn vård eller utbildning.

I *fjärde punkten* tas som exkluderingsgrund upp ageranden som innebär att ett trossamfund, en församling eller företrädare motarbetar det demokratiska styrelseskicket. Det kan handla om ett trossamfund som uppmanar sina betjänade till att inte följa svensk lag eller inte hörsamma tvingande påbud eller som främjar våldsbejakande extremism genom finansiering, rekrytering eller spridande av propaganda. Att ägna sig åt terrorism eller att ekonomiskt eller på annat sätt understödja terroristorganisationer måste självfallet anses vara att motarbeta det demokratiska styrelseskicket. De gärningar som beskrivs i den straffrättsliga terrorismlagstiftningen utgör tydliga exempel på ageranden som ska anses motarbeta det demokratiska styrelseskicket.

Att försvara terrorhandlingar eller våldsbejakande extremism ska också anses utgöra ett motarbetande av det demokratiska styrelseskicket. Beträffande ageranden som sker utanför Sveriges gränser kan dock försiktighet vara påkallad. En principiell utgångspunkt är att handlingar som exempelvis begås av motståndsrörelser som i totalitära stater arbetar för införandet av ett demokratiskt samhällsskick inte omfattas såvida det inte är fråga om allvarligt eller urskillningslöst våld som en sådan rörelse riktar mot civila.

Med hänsyn till intresset av en fri opinionsbildning eller försvaret av demokratiska värden kan i undantagsfall en uppmaning att inte följa lag eller myndighetsbeslut genom så kallad civil olydnad få anses godtagbar, utan att agerandet bör ses som ett motarbetande av det demokratiska styrelseskicket. Ett trossamfund, en församling eller en företrädare som främjar eller uppmanar till våld, hot eller tvång i syfte att uppnå ett politiskt eller religiöst mål ska dock alltid anses motarbeta det demokratiska styrelseskicket.

Genom en bestämmelse i 3 kap. 16 § lagen (1994:1809) om totalförsvarspplikt finns en möjlighet till vapenfri tjänstgöring inom totalförsvaret. Trossamfund som uppmanar till vapenvägran kan därmed inte anses motarbeta det demokratiska styrelseskicket. Utövande av rösträtt är en rättighet och inte en skyldighet. Att uppmana enskilda att inte utnyttja sin rösträtt ska inte anses motarbeta det demokratiska styrelseskicket (jfr HFD 2013 ref. 72).

6 § Om ett trossamfund, en församling eller en företrädare har agerat på ett sådant sätt som anges i 5 §, 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.

Av bestämmelsen framgår att om det finns särskilda skäl får statsbidrag lämnas fastän ett trossamfund, en församling eller en företrädare har agerat

på ett sådant sätt som anges i någon av exkluderingsgrunderna i 5 §. Paragrafen behandlas i avsnitt 6.11.

Vid bedömningen av om demokrativillkoret enligt 5 § är uppfyllt ska, som anges i kommentaren till den bestämmelsen, en helhetsbedömning av samtliga relevanta omständigheter göras. En enskild händelse kan dock vara tillräcklig för att demokrativillkoret inte ska anses uppfyllt. Genom undantagsregeln kan en sådan tillämpning av demokrativillkoret som skulle leda till orimliga eller oproportionerliga konsekvenser undvikas. Att det ska finnas särskilda skäl markerar att undantagsregeln ska tillämpas med restriktivitet.

Vid bedömningen av om särskilda skäl finns ska det särskilt beaktas om trossamfundet har tagit avstånd från agerandet. Med det avses att trossamfundet tydligt ska ha markerat att det inte delar de värderingar som agerandet ger uttryck för. Det ska även särskilt beaktas om trossamfundet vidtagit adekvata åtgärder för att säkerställa att agerandet inte upprepas. Adekvata åtgärder kan avse ett aktivt och fortlöpande arbete med församlingar och företrädare angående samhällets grundläggande värderingar. En bedömning måste göras utifrån omständigheterna i varje enskilt fall. Vid bedömningen kan bland annat beaktas om det rör sig om en mindre allvarlig överträdelse eller om agerandet ligger långt tillbaka i tiden.

Detta betyder att en omständighet, exempelvis tidsaspekten, som har beaktats vid bedömningen av om demokrativillkoret enligt 5 § är uppfyllt, även kan beaktas vid bedömningen av om det föreligger särskilda skäl att bevilja statsbidrag enligt 6 §.

Även om vissa omständigheter, som tidsaspekten och händelsens karaktär, kan tillmätas betydelse både vid bedömningen av om demokrativillkoret enligt 5 § är uppfyllt och vid bedömningen av om det finns särskilda skäl enligt 6 § ligger tyngdpunkten vid dessa båda bedömningar på olika omständigheter. Vid bedömningen enligt 5 § ligger tyngdpunkten på omständigheter som kan kopplas till ett agerande som omfattas av någon av demokrativillkorets exkluderingsgrunder. Vid bedömningen enligt 6 § ligger i stället tyngdpunkten på hur trossamfundet har bemött det klandervärda agerandet. Avgörande för bedömningen blir då om tillämpningen av demokrativillkoret får orimliga eller oproportionerliga konsekvenser.

Ett skäl att tillämpa undantagsregeln kan vara att en företrädare eller församling agerat utan att samfundet har haft en praktisk möjlighet att förhindra agerandet, och att agerandet skett trots att samfundet kan visa att förebyggande åtgärder vidtagits samt visar att ytterligare åtgärder kommer att vidtas för att agerandet inte ska upprepas. Om ett klandervärt agerande sker vid upprepade tillfällen torde undantagsregeln inte vara tillämplig.

7 § Statsbidrag får inte lämnas till ett trossamfund som har skulder för svenska skatter eller avgifter hos Kronofogdemyndigheten eller som är i likvidation eller försatt i konkurs.

Paragrafen, som innehåller villkor för statsbidrag, behandlas i avsnitt 5.8.

Bestämmelsen innebär att ett trossamfund som har skulder för svenska skatter eller avgifter hos Kronofogdemyndigheten eller som är försatt i likvidation eller konkurs inte ska vara berättigat till statsbidrag även om

Prop. 2021/22:272 de övriga villkoren för statsbidrag är uppfyllda. Villkoret är nytt i förhållande till tidigare lagstiftning.

Handläggning av ärenden

8 § Den myndighet som regeringen bestämmer handlägger ärenden enligt denna lag.

Av paragrafen framgår att det är den myndighet som regeringen bestämmer som handlägger ärenden enligt lagen. Övervägandena finns i avsnitt 5.9.1.

9 § Myndigheten ska efter ansökan besluta att ett trossamfund är berättigat till statsbidrag, om villkoren för statsbidrag är uppfyllda.

En ansökan om att bli berättigad till statsbidrag ska vara skriftlig.

Paragrafen, som reglerar ansökan om att bli berättigad till statsbidrag och beslut om att ett trossamfund är berättigat till statsbidrag, behandlas i avsnitt 5.9.2.

I *första stycket* regleras när beslut ska fattas om att ett trossamfund är berättigat till statsbidrag. Ett sådant beslut ska fattas efter ansökan och om villkoren för statsbidrag är uppfyllda.

Enligt *andra stycket* ska ett trossamfund som vill bli berättigat till statsbidrag ansöka om detta skriftligen.

10 § Om ett trossamfund som har beslutats vara berättigat till statsbidrag inte uppfyller villkoren för statsbidrag, ska myndigheten besluta att trossamfundet inte längre är berättigat till statsbidrag.

Innan myndigheten beslutar att trossamfundet inte längre är berättigat till statsbidrag på grund av att 4 § 1 eller 3 eller 7 § inte uppfylls eller för att trossamfundet inte längre är ett registrerat trossamfund ska trossamfundet ges möjlighet att avhjälpa bristen inom skälig tid. En sådan möjlighet ska dock inte ges om trossamfundet tidigare har brustit i att uppfylla samma villkor eller inte har fullgjort sin anmälningskyldighet enligt 12 §.

Paragrafen, som innehåller bestämmelser om upphävande av ett beslut om berättigande till statsbidrag, behandlas i avsnitt 5.9.3.

Paragrafen är utformad efter synpunkter från *Lagrådet*. I paragrafen, som saknar motsvarighet i 1999 års lag om stöd till trossamfund, regleras när beslut ska fattas om att ett trossamfund inte längre är berättigat till statsbidrag.

Av *första stycket* framgår att om villkoren för statsbidrag inte är uppfyllda ska myndigheten besluta att trossamfundet inte längre är berättigat till statsbidrag. Även att trossamfundet ska vara registrerat enligt lagen om trossamfund är ett villkor som framgår av 4 §.

Enligt *andra stycket* ska ett trossamfund som inte uppfyller villkoren i 4 § 1 eller 3 eller 7 § eller som inte längre är ett registrerat trossamfund, ges möjlighet att avhjälpa bristen inom skälig tid. Hur lång frist som kan ges beror på vilken typ av brist det är frågan om. Det måste bedömas från fall till fall vilken tid som behövs för att trossamfundet ska få en rimlig möjlighet att avhjälpa bristen. Vidare anges omständigheter som föranleder att någon möjlighet till avhjälpande inte ska ges trots att det rör

sig om en sådan brist som nämnts. En utgångspunkt är att möjlighet att avhjälpa inte ska ges upprepade gånger. Om trossamfundet tidigare har brutit i att uppfylla det villkor som bristen gäller ska möjlighet att avhjälpa därmed inte ges. Trossamfundet ska inte heller ges möjlighet till avhjälpan om trossamfundet inte har fullgjort sin anmälningsskyldighet enligt 12 §.

11 § Trossamfundet ska på myndighetens begäran lämna de handlingar eller uppgifter till myndigheten som myndigheten begär för sin prövning av om trossamfundet är berättigat till statsbidrag.

Av paragrafen, som behandlas i avsnitt 5.9.2, följer att ett trossamfund också vid andra tillfällen än när ansökan görs kan behöva lämna uppgifter om förutsättningarna för att trossamfundet ska vara berättigat till statsbidrag. Detta kan bli aktuellt t.ex. i samband med att trossamfundet fullgör sin anmälningsskyldighet enligt 12 §.

Anmälningsskyldighet vid ändrade förhållanden

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.

Paragrafen, som handlar om att trossamfund har en skyldighet att anmäla ändrade förhållanden i vissa fall, behandlas i avsnitt 5.9.3. I paragrafen, som saknar motsvarighet i tidigare reglering, anges en skyldighet för stödberättigade trossamfund att anmäla sådana ändrade förhållanden som kan medföra att villkoren för statsbidrag inte längre är uppfyllda. Anmälningsskyldigheten inträder således om en förändring har skett som kan beröra något av villkoren. Att anmälan ska göras utan dröjsmål innebär att den ska göras inom några dagar från det att de ändrade förhållandena uppmärksammades. Att anmälningsskyldigheten fullgjorts är avgörande för om ett trossamfund ska ges tillfälle att enligt 10 § andra stycket avhjälpa en brist.

Rätt att meddela föreskrifter

13 § Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer kan med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen meddela ytterligare föreskrifter om statsbidrag till trossamfund.

Paragrafen behandlas i avsnitt 5.10. Genom bestämmelsen, som är en s.k. nödvändig upplysningsbestämmelse, tydliggörs att regeringen kan meddela ytterligare föreskrifter om statsbidrag till trossamfund. Sådana föreskrifter kan avse bl.a. bidragsformer samt fördelning och återkrav av statsbidrag.

Överklagande

14 § Beslut enligt denna lag får överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

Paragrafen, som reglerar överklagande, behandlas i avsnitt 5.11.

Prop. 2021/22:272 Paragrafen saknar motsvarighet i 1999 års lag om stöd till trossamfund. Av *första stycket* framgår att beslut enligt lagen får överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Av *andra stycket* framgår att det krävs prövningstillstånd vid överklagande till kammarrätten.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2023.
2. Genom lagen upphävs lagen (1999:932) om stöd till trossamfund.
3. Den upphävda lagen gäller fortfarande, dock längst till och med den 31 december 2023, för sådana trossamfund som inte är samverkansorgan och som den 31 december 2022 var statsbidragsberättigade med stöd av den upphävda lagen.

I bestämmelserna anges lagens ikraftträdande och vilka övergångsbestämmelser som gäller. Bestämmelserna behandlas i avsnitt 9.1 och 9.2.

Av *första och andra punkterna* framgår att lagen träder i kraft den 1 januari 2023 och att den tidigare lagen om stöd till trossamfund samtidigt upphävs och därmed upphör att gälla.

Av *tredje punkten* framgår att den upphävda lagen ska fortsätta att gälla under 2023 för sådana trossamfund som inte är ett samverkansorgan och som den 31 december 2022 var statsbidragsberättigade enligt den upphävda lagen. S.k. samverkansorgan utgörs av trossamfund eller församlingar som samverkar och tillsammans uppfyller villkoren för stöd.

Det bör noteras att vid tillämpningen av det s.k. demokrativillkoret i 5 § kan även omständigheter och ageranden som har ägt rum före ikraftträdandedatumet beaktas.

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

Lagens syfte

1 § Syftet med denna lag är att ge myndigheter och enskilda organ som handlägger ärenden om statligt reglerat stöd till civilsamhället möjlighet att behandla personuppgifter på ett ändamålsenligt sätt och att skydda människor mot att deras personliga integritet kränks vid sådan behandling.

Paragrafen anger det övergripande syftet med lagen. Övervägandena finns i avsnitt 8.6.1.

Av paragrafen framgår att syftet med lagen är dubbelt. Lagen ska dels göra det möjligt för de myndigheter och enskilda organ som handlägger ärenden om statligt reglerat stöd till civilsamhället att behandla personuppgifter på ett ändamålsenligt sätt, dels skydda människor mot att deras personliga integritet kränks vid sådan behandling.

Med enskilda organ avses de organisationer som fått förvaltningsuppgiften att fördela statsbidrag överlämnad till sig med stöd av lag. Sådant överlämnande av förvaltningsuppgifter har skett bl.a. genom lagen (1976:1046) om överlämnande av förvaltningsuppgifter inom Utbildningsdepartementets verksamhetsområde, lagen (1992:318)

om överlämnande av förvaltningsuppgifter inom Kulturdepartementets verksamhetsområde, lagen (1995:361) om överlämnande av förvaltningsuppgifter till Sveriges Riksidrottsförbund och lagen (2010:1539) om överlämnande av vissa förvaltningsuppgifter till den ideella föreningen Svenskt Friluftsliv.

Lagens tillämpningsområde

2 § Denna lag gäller vid behandling av personuppgifter i verksamhet med handläggning av sådana ärenden om statligt reglerat stöd till civilsamhället som omfattas av ett villkor om att en organisations verksamhet inte får utövas i strid med samhällets grundläggande värderingar.

Lagen gäller endast om behandlingen av personuppgifter är helt eller delvis automatiserad eller om personuppgifterna ingår i eller kommer att ingå i ett register.

Paragrafen anger lagens tillämpningsområde. Övervägandena finns i avsnitt 8.6.2.

Av paragrafens *första stycke* framgår att lagen tillämpas vid behandling av personuppgifter i verksamhet med handläggning av vissa stödärenden. Definitioner av begreppen behandling och personuppgifter finns i artikel 4 i EU:s dataskyddsförordning.

Begreppet statligt reglerat stöd omfattar de olika statsbidrag som med stöd av lag eller förordning fördelas till civilsamhällets organisationer. Begreppet omfattar även medel ur Allmänna arvsfonden som fördelas till civilsamhället och vissa andra former av stöd såsom statlig avgiftshjälp till trossamfund. Utanför lagens tillämpningsområde faller annat än statligt reglerat stöd, t.ex. kommunalt och regionalt stöd.

Med civilsamhället avses organisationer inom den ”arena, skild från staten, marknaden och det enskilda hushållet, där människor, grupper och organisationer agerar tillsammans för gemensamma intressen” (jfr prop. 2009/10:55 s. 28). Det civila samhället består i stor utsträckning av ideella föreningar, men innefattar även andra organisationer såsom t.ex. registrerade trossamfund, ekonomiska föreningar och samfällighetsföreningar.

Med villkor om att en organisations verksamhet inte får utövas i strid med samhällets grundläggande värderingar avses sådana demokrativillkor som ställer krav på en organisation och dess företrädare att avstå från vissa ageranden, s.k. exkluderingsgrunder, för att få ta del av stöd (se kommentaren till 5 § lagen om statsbidrag till trossamfund, 19 § lagen [1998:1593] om trossamfund och 2 kap. 4 a § lagen [2021:401] om Allmänna arvsfonden). Förutsatt att det är fråga om handläggning av ett stödärende som omfattas av ett sådant demokrativillkor är lagen tillämplig på all behandling av personuppgifter i ärendet, oavsett om personuppgifterna har koppling till ett demokrativillkor eller till något annat villkor för stöd.

Verksamhet med handläggning av ärenden om stöd innefattar hela ärendeprocessen från det att en ansökan kommer in till ett beslutsorgan till dess beslut har meddelats rörande om en organisation ska få ta del av ett visst stöd och i så fall med vilket belopp. I många fall följer beslutsorganen även upp hur utbetalda medel har nyttjats. I vissa ärenden kan det vidare komma att bli fråga om handläggning av ärenden om återkallelse eller

Prop. 2021/22:272 återkrav av stöd och om indrivning av återkrävt stöd. I verksamhet med att handlägga ärenden om stöd innefattas bl.a. handläggning av ärenden efter ansökan från ett trossamfund om berättigande till statlig avgiftshjälp. Utanför sådan verksamhet faller emellertid det efterföljande administrativa förfarandet vid uttag av avgifter enligt lagen (1999:291) om avgift till registrerat trossamfund. Detta förfarande regleras i skatteförfarandelagen (2011:1244). I lagen (2001:181) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet finns bestämmelser om Skatteverkets personuppgiftsbehandling i sådan verksamhet.

I paragrafens *andra stycke* begränsas tillämpningsområdet till en viss typ av behandling av personuppgifter. Bestämmelserna i lagen ska tillämpas endast på sådan behandling av personuppgifter som är helt eller delvis automatiserad eller på behandling av personuppgifter som ingår i eller kommer att ingå i ett register. Vad som avses med register framgår av artikel 4.6 i EU:s dataskyddsförordning. Bestämmelsen har motsvarande innebörd som den i artikel 2.1 i EU:s dataskyddsförordning. Helt manuell behandling av personuppgifter som inte ingår eller kommer att ingå i ett register faller därmed utanför lagens tillämpningsområde.

Förhållandet till annan reglering

3 § Denna lag kompletterar Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (allmän dataskyddsförordning), här benämnd EU:s dataskyddsförordning.

Av paragrafen, som behandlas i avsnitt 8.6.3, framgår att lagen kompletterar EU:s dataskyddsförordning. Detta innebär att lagen inte kan tillämpas fristående, utan endast tillsammans med förordningen.

4 § Vid behandling av personuppgifter enligt denna lag gäller lagen (2018:218) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning och föreskrifter som har meddelats i anslutning till den lagen, om inte annat följer av denna lag eller föreskrifter som har meddelats i anslutning till lagen.

Paragrafen, som behandlas i avsnitt 8.6.3, upplyser om hur lagen förhåller sig till lagen (2018:218) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning (dataskyddslagen) och klargör att dataskyddslagen och föreskrifter som har meddelats i anslutning till den lagen gäller vid behandling av personuppgifter enligt denna lag. Detta gäller dock endast om inte något annat följer av denna lag eller av föreskrifter som har meddelats i anslutning till lagen.

Personuppgiftsansvar

5 § En myndighet eller ett enskilt organ som handlägger ärenden om statligt reglerat stöd till civilsamhället är personuppgiftsansvarig för den behandling av personuppgifter som myndigheten eller organet utför inom en sådan verksamhet.

Paragrafen reglerar personuppgiftsansvaret i verksamhet med handläggning av ärenden om statligt reglerat stöd till civilsamhället. Övervägandena finns i avsnitt 8.6.4.

Paragrafen anger att en myndighet eller ett enskilt organ som handlägger ärenden om statligt reglerat stöd till civilsamhället är personuppgiftsansvarig för den behandling av personuppgifter som myndigheten eller organet utför inom en sådan verksamhet. Varje beslutsorgan ansvarar därmed för att den egna personuppgiftsbehandlingen vid handläggningen av stödärenden utförs i enlighet med gällande dataskyddsreglering.

Vad som avses med enskilt organ, att handlägga ärenden om statligt reglerat stöd och civilsamhället, se kommentaren till 1 och 2 §§.

Ändamål med personuppgiftsbehandlingen

6 § Personuppgifter får behandlas om det är nödvändigt för handläggningen av ett ärende om stöd.

Bestämmelsen reglerar det ändamål för vilket personuppgifter får behandlas enligt lagen. Övervägandena finns i avsnitt 8.6.5.

Genom ändamålet anges den yttre ramen för den behandling av personuppgifter som är tillåten enligt lagen. Enligt bestämmelsen får behandlingen inte gå utöver vad som är nödvändigt för handläggningen av ett ärende om stöd. Det ska alltså finnas ett direkt samband mellan ett beslutsorgans behandling av personuppgifter och organets uppgift att handlägga ärenden om stöd. Kravet på nödvändighet innebär dock inte att behandlingsåtgärden måste vara oundgänglig. Behandlingen kan anses nödvändig om behandlingen leder till effektivitetsvinster.

7 § Personuppgifter som avses i artikel 9.1 i EU:s dataskyddsförordning (känsliga personuppgifter) och uppgifter som avses i artikel 10 i EU:s dataskyddsförordning (uppgifter som rör fällande domar i brottmål eller lagöverträdelse som innefattar brott) får behandlas under de förutsättningar som anges i 6 §.

Paragrafen reglerar beslutsorganens rätt att behandla känsliga personuppgifter och uppgifter som rör lagöverträdelse. Övervägandena finns i avsnitt 8.6.5.

De särskilda kategorier av personuppgifter som avses i artikel 9.1 i EU:s dataskyddsförordning är uppgifter som avslöjar ras eller etniskt ursprung, politiska åsikter, religiös eller filosofisk övertygelse eller medlemskap i fackförening och genetiska uppgifter, biometriska uppgifter för att entydigt identifiera en fysisk person, uppgifter om hälsa eller uppgifter om en fysisk persons sexualliv eller sexuella läggning (känsliga personuppgifter). Sådana personuppgifter och uppgifter som rör fällande domar i brottmål eller lagöverträdelse som innefattar brott som avses i artikel 10 i EU:s dataskyddsförordning får behandlas om det är nödvändigt för handläggningen av ett ärende om stöd, se 6 § och kommentaren till den paragrafen.

Prop. 2021/22:272 **8 §** Personuppgifter som behandlas enligt denna lag får behandlas även för andra ändamål, under förutsättning att uppgifterna inte behandlas på ett sätt som är oförenligt med det ändamål för vilket uppgifterna samlades in.

Paragrafen anger att de uppgifter som behandlas enligt denna lag får behandlas även för andra ändamål, under förutsättning att behandlingen inte är oförenlig med insamlingsändamålen. Övervägandena finns i avsnitt 8.6.5.

Bestämmelsen, som är ett uttryck för den s.k. finalitetsprincipen, är utformad i nära anslutning till artikel 5.1 b i EU:s dataskyddsförordning och bör tolkas på samma sätt. Det innebär bl.a. att behandling för arkivändamål av allmänt intresse, vetenskapliga eller historiska forskningsändamål eller statistiska ändamål i enlighet med artikel 89.1 i förordningen inte ska anses vara oförenlig med insamlingsändamålen. Det innebär också att de omständigheter som anges i artikel 6.4 a–e i förordningen ska beaktas vid bedömningen av om behandlingen är förenlig med insamlingsändamålen.

Tillgången till personuppgifter

9 § Tillgången till personuppgifter ska begränsas till vad var och en behöver för att kunna fullgöra sina arbetsuppgifter.

I paragrafen regleras tillgången till personuppgifter. Övervägandena finns i avsnitt 8.6.7.

Bestämmelsen klargör att varje beslutsorgan har ett ansvar att vidta lämpliga tekniska och organisatoriska åtgärder för att begränsa tillgången till personuppgifter. Det är den enskilde medarbetarens arbetsuppgifter som ska vara styrande för vilka personuppgifter som han eller hon ska få tillgång till. Beslutsorganen har skyldighet att säkerställa att personuppgifter inte sprids till andra personer än de som behöver ha tillgång till uppgifterna för att kunna utföra sina arbetsuppgifter.

Sökbegränsningar

10 § Det är förbjudet att utföra sökningar i syfte att få fram ett urval av personer grundat på känsliga personuppgifter eller uppgifter som rör fällande domar i brottmål eller lagöverträdelse som innefattar brott.

Paragrafen föreskriver ett förbud mot vissa integritetskänsliga sökningar. Förslaget behandlas i avsnitt 8.6.8.

Sökbegränsningen omfattar alla tekniska åtgärder som innebär att uppgifter används för att strukturera eller systematisera information i syfte att få fram ett urval av personer grundat på känsliga personuppgifter eller uppgifter som rör fällande domar i brottmål eller lagöverträdelse som innefattar brott. Genom bestämmelsen förbjuds sökningar som görs i syfte att få fram ett urval av personer som t.ex. har en viss politisk åsikt eller en viss sexuell läggning eller som har dömts för brott. Däremot hindrar bestämmelsen inte sökningar som görs i ett annat syfte än att få fram ett urval av individer, t.ex. för att ta fram verksamhetsstatistik eller för registervård.

Längsta tid som personuppgifter får behandlas

11 § Personuppgifter får inte behandlas under längre tid än vad som är nödvändigt med hänsyn till ändamålet med behandlingen.

Det som anges i första stycket hindrar inte att en behörig myndighet arkiverar och bevarar allmänna handlingar eller att arkivmaterial lämnas till en arkivmyndighet.

Paragrafen reglerar hur länge personuppgifter får behandlas för ändamål inom lagens tillämpningsområde. Övervägandena finns i avsnitt 8.6.9.

I *första stycket* föreskrivs att personuppgifter inte får behandlas under längre tid än vad som är nödvändigt med hänsyn till ändamålet med behandlingen, dvs. vad som är nödvändigt för handläggningen av ett ärende om stöd. Det som avses är ändamålet i det enskilda fallet. Behovet av att fortsätta behandla uppgifterna måste därför prövas kontinuerligt.

Av *andra stycket* framgår att bestämmelsen om längsta tid för behandling inte hindrar att personuppgifterna arkiveras av en behörig myndighet eller att arkivmaterial lämnas till en arkivmyndighet.

11.3 Förslaget till lag om ändring i lagen (1998:1593) om trossamfund

2 § *I denna lag avses med*

1. trossamfund: en gemenskap som utövar religiös verksamhet i vilken gudstjänst, bön, meditation eller andra ritualer ingår,

2. församling: en gemenskap inom ett trossamfund som utövar lokal religiös verksamhet i vilken gudstjänst, bön, meditation eller andra ritualer ingår, och

3. betjänad: en medlem i ett trossamfund eller en person som deltar regelbundet i verksamhet som organiseras av ett trossamfund eller av en församling inom ett trossamfund.

Paragrafen, som innehåller definitioner av trossamfund, församling och betjänad, behandlas i avsnitt 5.7.

Av *första punkten* framgår att i lagen avses med trossamfund en gemenskap som utövar religiös verksamhet i vilken gudstjänst, bön, meditation eller andra ritualer ingår. I jämförelse med tidigare definition i lagen uttrycks fler sätt än gudstjänst för att utöva en religiös verksamhet. Det främsta motivet till denna förändring är att trossamfundsdefinitionen ska vara konfessionsneutral. Denna ändring innebär inte någon förändring vid tillämpningen i jämförelse med den tidigare definitionen eftersom det i förarbetena till denna angavs att begreppet gudstjänst skulle förstås i vid bemärkelse och normalt innefatta exempelvis sammankomster för gemensam bön och meditation (prop. 1997/98:116 s. 20, bet. 1998/99:KU5, bet. 1997/98:KU20, rskr. 1997/98:284, rskr. 1998/99:3). Motsvarande definition finns i 2 § 1 lagen om statsbidrag till trossamfund. Se kommentaren till den bestämmelsen.

I *andra punkten* finns en definition av begreppet församling. Motsvarande definition finns i 2 § 2 lagen om statsbidrag till trossamfund. Se kommentaren till den bestämmelsen.

Prop. 2021/22:272 I tredje punkten finns en definition av begreppet betjänad. Motsvarande definition finns i 2 § 3 lagen om statsbidrag till trossamfund. Se kommentaren till den bestämmelsen.

6 § Bestämmelser om grunderna för Svenska kyrkan som trossamfund finns i lagen (1998:1591) om Svenska kyrkan.

Bestämmelserna i 7–12 §§, 13 § första–tredje styckena, 17–27 och 29 §§ i denna lag gäller inte för Svenska kyrkan.

I paragrafen finns en upplysning om att bestämmelser om grunderna för Svenska kyrkan som trossamfund finns i lagen (1998:1591) om Svenska kyrkan och ett klargörande av vilka bestämmelser i lagen om trossamfund som inte gäller för Svenska kyrkan.

Första stycket motsvarar första stycket i paragrafens tidigare lydelse. I andra stycket klargörs vilka bestämmelser i lagen som inte gäller för Svenska kyrkan. I förhållande till andra stycket i paragrafens tidigare lydelse har 18–27 och 29 §§ tillkommit.

Statlig avgiftshjälp

Innebörden av statlig avgiftshjälp

16 § Svenska kyrkan har rätt till hjälp av staten med att bestämma, debitera, redovisa och ta in avgifter från dem som tillhör Svenska kyrkan (statlig avgiftshjälp). Även andra registrerade trossamfund kan beviljas sådant stöd. Bestämmelser om förfarandet meddelas i särskild lag.

I 17–27 §§ finns bestämmelser om statlig avgiftshjälp till andra trossamfund än Svenska kyrkan.

Paragrafen, som innehåller bestämmelser om statlig avgiftshjälp till trossamfund, behandlas i avsnitt 5.5. De tillhörande rubrikerna är nya och utformade enligt Lagrådets förslag.

Första stycket är endast ändrat språkligt jämfört med den tidigare lydelsen av första stycket. Beskrivningen av vad statlig avgiftshjälp innebär är förenklad i jämförelse med den beskrivning som tidigare fanns i första stycket. Någon förändring i sak är inte avsedd.

De grundläggande bestämmelserna om statlig avgiftshjälp till andra trossamfund än Svenska kyrkan reglerades i den tidigare lydelsen av andra och tredje styckena. Sådana bestämmelser finns nu i 17–27 §§. I andra stycket finns en hänvisning till dessa bestämmelser.

Syftet med statlig avgiftshjälp

17 § Syftet med statlig avgiftshjälp är att stärka förutsättningarna för trossamfund att bedriva en aktiv och långsiktig religiös verksamhet. Stödet ska 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.

Paragrafen, som anger syftet med statlig avgiftshjälp, behandlas i avsnitt 5.6. Den tillhörande rubriken är utformad enligt Lagrådets förslag. Bestämmelsen överensstämmer med bestämmelsen om syftet med statsbidrag i 3 § lagen om statsbidrag till trossamfund. Se kommentaren

till den bestämmelsen. Det som i den kommentaren anges om statsbidrag gäller på motsvarande sätt för statlig avgiftshjälp. Prop. 2021/22:272

Villkor för statlig avgiftshjälp

18 § *Statlig avgiftshjälp får lämnas endast till ett registrerat trossamfund som*

- 1. har minst 1 000 betjänade som är bosatta i Sverige,*
- 2. har bedrivit verksamhet i Sverige under minst fem år, och*
- 3. får sin religiösa verksamhet finansierad i huvudsak av betjänade som är bosatta i Sverige.*

Paragrafen, som innehåller villkor för statlig avgiftshjälp, behandlas i avsnitt 5.8. Den tillhörande rubriken är utformad enligt *Lagrådets* förslag. Enligt 16 § i dess tidigare lydelse var en förutsättning för statlig avgiftshjälp att det rörde sig om ett trossamfund med stabilitet och egen livskraft. Den närmare innebörden av begreppen stabilt och egen livskraft utvecklades i förarbetena till den lagstiftningen.

I paragrafen anges vissa villkor som måste vara uppfyllda för att ett trossamfund ska vara berättigat till statlig avgiftshjälp. Villkoren motsvarar de som gäller för statsbidrag enligt 4 § lagen om statsbidrag till trossamfund. Se kommentaren till den bestämmelsen. Det som i den kommentaren anges om statsbidrag gäller på motsvarande sätt för statlig avgiftshjälp. Kravet att trossamfundet ska vara ett registrerat trossamfund ställdes även enligt 16 § i dess tidigare lydelse.

19 § *Statlig avgiftshjälp 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*

- 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 av individer 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.*

I paragrafen finns en uppräknning av ageranden som medför att statlig avgiftshjälp inte får lämnas. Dessa exkluderingsgrunder utgör det så kallade demokrativillkoret. Paragrafen, som behandlas i avsnitt 6.10, motsvarar 5 § lagen om statsbidrag till trossamfund. Se kommentaren till den bestämmelsen. Det som i den kommentaren anges om statsbidrag, gäller på motsvarande sätt även för statlig avgiftshjälp.

20 § *Om ett trossamfund, en församling eller en företrädare har agerat på ett sådant sätt som anges i 19 §, får statlig avgiftshjälp 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.*

Av bestämmelsen framgår att om det finns särskilda skäl får statlig avgiftshjälp lämnas fastän ett trossamfund, en församling eller en företrädare har agerat på ett sådant sätt som anges i någon av exkluderingsgrunderna i 19 §. Paragrafen, som behandlas i avsnitt 6.11,

Prop. 2021/22:272 motsvarar 6 § lagen om statsbidrag till trossamfund. Det som i den kommentaren anges om statsbidrag gäller på motsvarande sätt för statlig avgiftshjälp.

21 § Statlig avgiftshjälp får inte lämnas till ett trossamfund som har skulder för svenska skatter eller avgifter hos Kronofogdemyndigheten eller som är i likvidation eller försatt i konkurs.

Paragrafen, som innehåller villkor för statlig avgiftshjälp, behandlas i avsnitt 5.8. Paragrafen motsvarar 7 § lagen om statsbidrag till trossamfund. Se kommentaren till den bestämmelsen. Det som i den kommentaren anges om statsbidrag gäller på motsvarande sätt för statlig avgiftshjälp.

Handläggning av ärenden

22 § Den myndighet som regeringen bestämmer handlägger ärenden om statlig avgiftshjälp enligt denna lag.

Av paragrafen framgår att det är den myndighet som regeringen bestämmer som handlägger ärenden om statlig avgiftshjälp enligt lagen. Paragrafen motsvarar 8 § lagen om statsbidrag till trossamfund. Övervägandena finns i avsnitt 5.9.1.

*23 § Myndigheten ska efter ansökan besluta att ett trossamfund är berättigat till statlig avgiftshjälp, om villkoren för statlig avgiftshjälp är uppfyllda.
En ansökan om att bli berättigad till statlig avgiftshjälp ska vara skriftlig.*

Paragrafen, som reglerar beslut om att ett trossamfund är berättigat till statlig avgiftshjälp och ansökan, behandlas i avsnitt 5.9.2. Paragrafen motsvarar 9 § lagen om statsbidrag till trossamfund. Se kommentaren till den bestämmelsen. Det som i den kommentaren anges om statsbidrag gäller på motsvarande sätt för statlig avgiftshjälp.

24 § Om ett trossamfund som har beslutats vara berättigat till statlig avgiftshjälp inte uppfyller villkoren för statlig avgiftshjälp, ska myndigheten besluta att trossamfundet inte längre är berättigat till statlig avgiftshjälp.

Innan myndigheten beslutar att trossamfundet inte längre är berättigat till statlig avgiftshjälp på grund av att 18 § 1 eller 3 eller 21 § inte uppfylls eller för att trossamfundet inte längre är ett registrerat trossamfund ska trossamfundet ges möjlighet att avhjälpa bristen inom skäligen tid. En sådan möjlighet ska dock inte ges om trossamfundet tidigare har brutit i att uppfylla samma villkor eller inte har fullgjort sin anmälningsskyldighet enligt 27 §.

Paragrafen, som innehåller bestämmelser om upphävande av ett beslut om berättigande till statlig avgiftshjälp, behandlas i avsnitt 5.9.3.

Paragrafen är utformad efter synpunkter från *Lagrådet*. I paragrafen regleras när beslut ska fattas om att ett trossamfund inte längre är berättigat till statlig avgiftshjälp. I 16 § i dess tidigare lydelse fanns en bestämmelse som gav regeringen rätt att besluta att ett trossamfund som beviljats statlig avgiftshjälp inte längre ska få sådan hjälp.

Paragrafen motsvarar 10 § lagen om statsbidrag till trossamfund. Se kommentaren till den bestämmelsen. Det som i den kommentaren anges om statsbidrag gäller på motsvarande sätt för statlig avgiftshjälp.

25 § *Trossamfundet ska på myndighetens begäran lämna de handlingar eller uppgifter till myndigheten som myndigheten begär för sin prövning av om trossamfundet är berättigat till statlig avgiftshjälp.*

Av paragrafen, som behandlas i avsnitt 5.9.2, följer att ett trossamfund också vid andra tillfällen än när ansökan görs kan behöva lämna uppgifter om förutsättningarna för att trossamfundet ska vara berättigat till statlig avgiftshjälp. Paragrafen motsvarar 11 § lagen om statsbidrag till trossamfund. Se kommentaren till den bestämmelsen. Det som i den kommentaren anges om statsbidrag gäller på motsvarande sätt för statlig avgiftshjälp.

26 § *Beslut enligt 23 § första stycket eller 24 § första stycket får verkan första gången för det följande beskattningsåret om beslutet fattas före den 1 november. Beslut som fattas mellan den 1 november och den 31 december får verkan första gången för det andra beskattningsåret efter det beskattningsår då beslutet fattades.*

Paragrafen behandlas i avsnitt 5.9.4.

Av paragrafen framgår att ett beslut som rör berättigande till statlig avgiftshjälp och beslut om upphävande av sådana beslut som fattas före den 1 november får verkan första gången för följande beskattningsår. Beslut som fattas mellan den 1 november och den 31 december får verkan första gången för det andra beskattningsåret efter det beskattningsår under vilket beslutet fattats. Bestämmelsen innebär att om ett sådant beslut exempelvis fattas den 1 september 2023 så får det verkan från och med beskattningsåret 2024, medan om det fattas den 1 december 2023 så får det verkan först från och med beskattningsåret 2025.

Anmälningsskyldighet vid ändrade förhållanden

27 § *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.*

Paragrafen, som handlar om att trossamfund har en skyldighet att anmäla ändrade förhållanden i vissa fall, behandlas i avsnitt 5.9.3. Paragrafen motsvarar 12 § lagen om statsbidrag till trossamfund. Se kommentaren till den bestämmelsen. Det som i den kommentaren anges om statsbidrag gäller på motsvarande sätt för statlig avgiftshjälp.

Rätt att meddela föreskrifter

28 § *Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer kan med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen meddela ytterligare föreskrifter om ansökan om att bli berättigad till statlig avgiftshjälp.*

Paragrafen behandlas i avsnitt 5.10. Genom bestämmelsen, som är en s.k. nödvändig upplysningsbestämmelse, tydliggörs att regeringen kan meddela ytterligare föreskrifter om ansökan om att bli berättigad till statlig avgiftshjälp. Sådana föreskrifter kan avse bl.a. krav på revisorsgranskning av sådana uppgifter om betjänade som ska lämnas i en ansökan.

29 § *Beslut enligt denna lag får överklagas till allmän förvaltningsdomstol.*

Överklagandefristen är två månader från beslutets dag om beslutet gäller

1. beslut att avskriva en ansökan om registrering eller att vägra registrering enligt 7 eller 13 §,

2. beslut i frågor om avregistrering enligt 12 §, och

3. beslut enligt 11 eller 13 § tredje stycket.

Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

Paragrafen, som reglerar överklagande, behandlas i avsnitt 5.11.

Av första stycket framgår att beslut enligt lagen får överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Ändringen i förhållande till överklagandebestämmelsen i 17 § i dess tidigare lydelse innebär att även beslut som rör statlig avgiftshjälp får överklagas till allmän förvaltningsdomstol.

I 44 § förvaltningslagen (2017:900) anges att ett överklagande av ett beslut ska ha kommit in till beslutsmyndigheten inom tre veckor från den dag då den som överklagar fick del av beslutet genom den myndigheten. Om den som överklagar är en part som företräder det allmänna, ska överklagandet dock ha kommit in inom tre veckor från den dag då beslutet meddelades. Av 4 § förvaltningslagen följer att om en annan lag eller en förordning innehåller någon bestämmelse som avviker från förvaltningslagen, tillämpas den bestämmelsen. I *andra stycket* finns en bestämmelse som avviker från förvaltningslagens bestämmelser om fristen för överklagande av ett beslut. I *andra stycket* framgår att överklagandefristen för vissa beslut enligt lagen är två månader. Bestämmelsen är utformad enligt *Lagrådets* förslag och innebär inte någon ändring av vilka beslut som enligt den tidigare lydelsen av 17 § kunde överklagas inom två månader.

Av *tredje stycket* framgår att det krävs prövningstillstånd vid överklagande till kammarrätten. Detta framgick i 17 § *andra stycket* i dess tidigare lydelse.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2023.

2. Äldre föreskrifter gäller fortfarande, dock längst till och med beskattningsåret 2023, för sådana trossamfund som den 31 december 2022 var berättigade till statlig avgiftshjälp enligt 16 § i dess tidigare lydelse.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser behandlas i avsnitt 9.1 och 9.2. Av *första punkten* framgår att lagändringen träder i kraft den 1 januari 2023. Av *andra punkten* framgår att äldre föreskrifter ska fortsätta att gälla för sådana trossamfund som den 31 december 2022 var berättigade till statlig avgiftshjälp enligt 16 § i dess tidigare lydelse. Efter beskattningsåret 2023 ska äldre föreskrifter dock inte fortsätta att gälla.

Det bör noteras att vid tillämpningen av det s.k. demokrativillkoret i 19 § kan även omständigheter och ageranden som har ägt rum före ikraftträdandedatumet beaktas.

11.4 Förslaget till lag om ändring i lagen (1999:291) om avgift till registrerat trossamfund

Prop. 2021/22:272

1 § *Statlig hjälp med att bestämma, debitera, redovisa och ta in avgifter enligt denna lag ska ges till Svenska kyrkan och till andra registrerade trossamfund som enligt 23 § lagen (1998:1593) om trossamfund är berättigade till sådant stöd.*

Bestämmelser om när beslut som rör berättigande till statlig avgiftshjälp får verkan finns i 26 § lagen om trossamfund.

Bestämmelser om kyrkoavgift finns i 7 och 8 §§ lagen (1998:1591) om Svenska kyrkan.

Paragrafen, som anger att statlig avgiftshjälp ska ges till Svenska kyrkan och andra trossamfund som beslutats vara berättigade till sådant stöd, behandlas i avsnitt 5.9.2 och 5.9.4.

I paragrafen används en något förenklad beskrivning av den statliga avgiftshjälp jämfört med paragrafens tidigare lydelse. Någon förändring i sak är inte avsedd i förhållande till beskrivningen av statlig avgiftshjälp i den tidigare lydelsen.

I *första stycket* klargörs att statlig avgiftshjälp, utöver att lämnas till Svenska kyrkan, ska lämnas endast till sådana registrerade trossamfund som enligt 23 § lagen om trossamfund är berättigade till statlig avgiftshjälp.

I *andra stycket* finns en hänvisning till bestämmelsen i lagen om trossamfund som reglerar när beslut om att ett trossamfund är berättigat till statlig avgiftshjälp respektive beslut om att ett trossamfund inte längre är berättigat till sådant stöd får verkan.

Tredje stycket, som innehåller en hänvisning till bestämmelser om kyrkoavgift, motsvarar andra stycket i den tidigare lydelsen av paragrafen.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2023.

2. Äldre föreskrifter gäller fortfarande, dock längst till och med beskattningsåret 2023, för sådana trossamfund som den 31 december 2022 var berättigade till statlig avgiftshjälp enligt 16 § lagen (1998:1593) om trossamfund i lydelsen före den 1 januari 2023.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser behandlas i avsnitt 9.1 och 9.2. Av *första punkten* framgår att lagändringen träder i kraft den 1 januari 2023. Av *andra punkten* framgår att äldre föreskrifter ska fortsätta att gälla för sådana trossamfund som den 31 december 2022 var berättigade till statlig avgiftshjälp enligt 16 § lagen om trossamfund i lydelsen före den 1 januari 2023. Efter beskattningsåret 2023 ska äldre föreskrifter dock inte fortsätta att gälla. Detta innebär att trossamfund som den 31 december 2022 var berättigade till statlig avgiftshjälp ska ges sådant stöd enligt lagen om avgift till registrerat trossamfund under 2023. Därefter krävs att trossamfundet beslutas vara berättigat till statlig avgiftshjälp enligt 23 § lagen om trossamfund för att det ska ges sådant stöd.

11.5 Förslaget till lag om ändring i lagen (2021:401) om Allmänna arvsfonden

2 kap.

4 a § Stöd får inte lämnas till en organisation om den eller någon av dess företrädare som agerar inom ramen för verksamheten

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 av individer 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.

Stöd får inte heller lämnas till en organisation om det framkommer att någon av dess samarbetsorganisationer, eller en företrädare för samarbetsorganisationen, agerar på ett sådant sätt som anges i första stycket.

I paragrafen, som är ny, finns en uppräkningslista av ageranden som medför att stöd inte får lämnas. Dessa exkluderingsgrunder utgör det så kallade demokrativillkoret. Vid prövningen i ett enskilt fall kan skyddet för yttrandefriheten behöva beaktas. Övervägandena finns i avsnitt 6.7.

Av paragrafens första stycke framgår att den omfattar såväl organisationens agerande som handlingar som utförs av någon av dess företrädare. Alla exkluderingsgrunder är dock inte aktuella för samtliga aktörer. Exempelvis kan endast en företrädare, och inte en organisation, utöva våld mot en person.

Stöd ska kunna nekas exempelvis på grund av sådant som, till exempel på en webbplats, framkommer av organisationens stadgar, verksamhetsberättelse, verksamhetsplan eller andra dokument som härrör från organisationen.

En organisation bör anses agera om det är fråga om handlingar eller information som direkt kan kopplas till organisationen, exempelvis information som publiceras på organisationens hemsida eller andra offentliga uttalanden som genom företrädare görs i organisationens namn. Även regler som har beslutats av en organisations styrelse, exempelvis stadgar, bör tillskrivas organisationen. Genom att anordna en tillställning eller en aktivitet med ett visst innehåll får organisationen normalt sett anses ha handlat på det sätt som arrangemangets innehåll ger uttryck för, även om den som rent fysiskt står för innehållet inte tillhör organisationen. För att organisationen ska anses stå för arrangemangets innehåll bör det krävas att innehållet, bland annat uttalanden som förekommer, motsvarar vad organisationen har haft anledning att förvänta sig mot bakgrund av lätt tillgänglig information om till exempel inbjudna föreläsare. Det bör understrykas att syftet med bestämmelsen inte är att förhindra möjligheten för organisationer att bedriva en verksamhet där nyanserade samtal, diskussioner och debatter kan föras. Vid bedömningen kan därför hänsyn tas till bland annat om en föreläsare har bjudits in i ett sammanhang där enskilda åsikter inte får stå oemotsagda, till exempel för att delta i en debatt.

Begreppet företrädare är inte begränsat till legala företrädare, utan omfattar även sådana personer som kan anses representera organisationen internt eller gentemot allmänheten. Även den som har anlitats av organisationen för att utföra en viss uppgift kan vara en sådan företrädare som omfattas av demokrativillkoret om uppgiften innefattar att företräda organisationen utåt, till exempel som religiös ledare i en församling eller som ledare vid en idrotts- eller bildningsverksamhet.

Det krävs att företrädaren agerar inom ramen för verksamheten. Således krävs att företrädarens agerande har koppling till hans eller hennes funktion som företrädare för organisationen i fråga. Aktiviteter som organisationen själv anordnar, såväl interna som externa, är uppenbart en del av verksamheten. Även när en person i egenskap av företrädare deltar i sammanhang som anordnats av en annan aktör, till exempel vid en konferens eller en utbildning, ansvarar organisationen för dennes agerande. Företrädarens ageranden i helt privata sammanhang, utan samband med företrädarens roll eller funktion i organisationen, bör organisationen som regel inte ha ansvar för.

I bestämmelsen anges vilka ageranden som är oförenliga med stöd ur Allmänna arvsfonden. Agerandena i bestämmelsen är uttryckta i presens, som ett pågående agerande. Denna tempusform avser att indikera att det i normalfallet är fråga om ageranden som begås återkommande och som kan sägas reflektera organisationens värderingar (jfr beskrivningen av demokrativillkor som avser verksamheten i prop. 2009/10:55 s 148, att bidrag kan ges till en organisation som i sin verksamhet respekterar demokratins idéer). En enskild händelse eller omständighet kan dock, beroende på dess karaktär, vara tillräcklig för att demokrativillkoret inte ska anses uppfyllt.

Om det framkommer uppgifter om att en företrädare har handlat klandervärt får Arvsfondsdelegationen göra en helhetsbedömning av samtliga relevanta omständigheter. Vid denna bedömning behöver det även beaktas hur lång tid som har passerat sedan det klandervärda agerandet inträffade. Har tillräckligt lång tid passerat sedan ett agerande som omfattas av demokrativillkoret inträffat, kan en organisation ändå anses uppfylla demokrativillkoret.

Första stycket *första punkten* tar upp ageranden som innebär att en organisation, eller dess företrädare, utövar våld, tvång eller hot mot en person eller kränker en persons grundläggande fri- och rättigheter.

Med våld mot en person avses fysiska angrepp i form av en kraftutveckling riktad mot en person. Vissa våldshandlingar som inte medvetet syftar till att kränka, till exempel som någon lämnat godtagbart samtycke till, ska dock inte medföra att stöd inte beviljas. Exempelvis omfattas inte våld i enlighet med fastställda tävlingsregler inom vissa idrotter av begreppet våld i den mening som avses i bestämmelsen. Tvång innebär att någon tvingar någon att göra, tåla eller underlåta något. Inte enbart tvång som överensstämmer med den straffbara gärningen olaga tvång omfattas. Även andra ageranden som innebär att en organisation eller en företrädare genom otillbörliga påtryckningar tvingar en person att agera på ett visst sätt, tåla något eller underlåta att agera omfattas. Avgörande för om en påtryckning är otillbörlig är om organisationen eller företrädaren utnyttjar ett maktöverläge gentemot den som påtryckningen riktas mot, exempelvis genom hot om skadliga konsekvenser för denne

Prop. 2021/22:272 eller dennes närstående. Med hot avses en gärning som är ägnad att framkalla rädsla hos en person genom ord eller handling. Även sådana hot mot en person som inte är straffbara kan leda till att en organisation inte ska vara berättigad till stöd. Det krävs dock att hotet har en viss styrka, det ska alltså inte framstå som helt lindrigt.

Det är viktigt att understryka att exkluderingsgrunden inte får tillämpas på ett sådant sätt att det försvåras eller omöjliggörs för organisationer att föra nyanserade samtal om exempelvis etik och moral. En organisation eller företrädare får naturligtvis tydliggöra för en person vad organisationens eller företrädarens uppfattning är om ett visst agerande och föra samtal med en person om hur denne bör agera. Ageranden som omfattas av exkluderingsgrunden kan exempelvis vara att tvinga en person att lämna upplysningar genom att slå sönder dennes ägodelar. Andra exempel är att framföra hot om uteslutning på grund av val av livspartner eller politiska åsikter eller tvinga en medlem som har uttryckt en önskan om att lämna organisationen, att avstå från detta genom hot om skadliga konsekvenser för medlemmens familjemedlemmar.

I punkten är det inte specificerat vilka grundläggande fri- och rättigheter som avses men den har sin utgångspunkt i den enskilda människans frihet och värdighet och rätten till personlig integritet. Stöd får därför inte lämnas till en organisation, om den eller dess företrädare utsätter någon för kränkningar av dennes integritet eller dennes personliga frihet genom fysiska eller psykiska angrepp. Även sexuella övergrepp omfattas. Givetvis får inte heller barn utsättas för olika fri- och rättighetskränkningar. Barn tillförsäkras ett särskilt skydd för sina rättigheter genom bland annat barnkonventionen. Kränkningar som omfattas av exkluderingsgrunden kan avse att en organisation förnekar barn att ta del av utbildning, hälso- eller sjukvård samt lek, vila eller fritid som ett barn har rätt till enligt barnkonventionen.

Första stycket *andra punkten* tar upp ageranden som innebär att en organisation eller dess företrädare diskriminerar eller på annat sätt överträder principen om alla människors lika värde. Principerna om icke-diskriminering och alla människors lika värde är en del av de grundläggande fri- och rättigheterna och kommer till uttryck i målsättningsstadgandena i 1 kap. 2 § regeringsformen som bland annat anger att den offentliga makten ska utövas med respekt för alla människors lika värde och att det allmänna ska motverka diskriminering på grund av kön, hudfärg, nationellt eller etniskt ursprung, språklig eller religiös tillhörighet, funktionshinder, sexuell läggning, ålder eller annan omständighet som gäller den enskilde som person. Principerna har även kommit till uttryck i diskrimineringslagen (2008:567). Bestämmelsen är inte begränsad till diskriminering inom diskrimineringslagens tillämpningsområde. Även diskriminering av individer eller grupper på de grunder som anges i diskrimineringslagen, men på ett område eller i en situation som faller utanför diskrimineringslagens tillämpningsområde kan omfattas av villkoret, exempelvis att en organisation inte tillåter medlemmar med viss sexuell läggning.

Förbudet mot diskriminering är inte absolut. Enligt 2 kap. 2 § 1 diskrimineringslagen tillåts särbehandling som föranleds av en egenskap som har samband med någon av diskrimineringsgrunderna om, vid beslut om anställning, befordran eller utbildning för befordran, egenskapen på

grund av arbetets natur eller det sammanhang där arbetet utförs utgör ett verkligt och avgörande yrkeskrav som har ett berättigat syfte och kravet är lämpligt och nödvändigt för att uppnå syftet. Sådan särbehandling måste godtas, men det kan vara godtagbart även med annan särorganisering som är nödvändig och berättigad för att uppfylla syftet med en organisations verksamhet. För det fall en särbehandling sker så måste den tjäna ett legitimt syfte och får inte ha oproportionerliga konsekvenser.

Stöd får inte heller lämnas om en organisation eller dess företrädare på annat sätt överträder principen om alla människors lika värde. Exkluderingsgrunden torde vara aktuell främst om en organisation uttrycker missaktning för en grupp av personer med anspelning på till exempel kön, etniskt ursprung, trosbekännelse eller sexuell läggning. Inte alla uttalanden av nedsättande eller förnedrande natur innebär missaktning, utan endast uttalanden som överskrider gränsen för en saklig och vederhäftig diskussion rörande gruppen i fråga.

Enligt första stycket *tredje punkten* ska organisationer exkluderas från arvsfondens stöd om organisationen eller dess företrädare försvarar, främjar eller uppmanar till sådant agerande som anges i första och andra punkten.

Med försvarar menas att uttala sig med innebörden att det är rätt att exempelvis utöva våld, tvång eller hot mot personer på grund av etnisk eller religiös tillhörighet eller att det är rätt att utöva hedersrelaterat våld eller förtryck. Det kan till exempel handla om att försvara uttalanden som innefattar kränkande beskyllningar om mindervärdiga egenskaper eller som grundas på sexuell läggning.

Med främjar avses att medvetet skapa möjligheter för eller underlätta för något av de ageranden som anges i demokrativillkoret, exempelvis diskriminering.

Med uppmanar avses ett agerande för att förmå andra att begå sådana ageranden som anges i demokrativillkoret. Det kan handla om en organisation eller företrädare som uppvisar andra att utöva våld mot eller diskriminera enskilda av viss etnicitet eller att hota meningsmotståndare.

I första stycket *fjärde punkten* tas som exkluderingsgrund upp ageranden som innebär att en organisation eller dess företrädare motarbetar det demokratiska styrelseskicket. Det kan handla om en organisation eller företrädare som uppmanar sina medlemmar att inte följa svensk lag eller att inte hörsamma tvingande påbud eller som främjar våldsbejakande extremism genom finansiering, rekrytering eller spridande av propaganda. Att ägna sig åt terrorism eller att ekonomiskt eller på annat sätt understödja terroristorganisationer måste självfallet anses vara att motarbeta det demokratiska styrelseskicket. De gärningar som beskrivs i den straffrättsliga terrorismlagstiftningen utgör tydliga exempel på ageranden som ska anses motarbeta det demokratiska styrelseskicket.

Att försvara terrorhandlingar eller våldsbejakande extremism ska också anses utgöra ett motarbetande av det demokratiska styrelseskicket. Beträffande ageranden som sker utanför Sveriges gränser kan dock försiktighet vara påkallad. En principiell utgångspunkt är att handlingar som exempelvis begås av motståndsrörelser som i totalitära stater arbetar för införandet av ett demokratiskt samhällsskick inte omfattas såvida det inte är fråga om allvarligt eller urskillningslöst våld som en sådan rörelse riktar mot civila.

Med hänsyn till intresset av en fri opinionsbildning eller försvaret av demokratiska värden kan i undantagsfall en uppmaning att inte följa lag eller myndighetsbeslut genom så kallad civil olydnad få anses godtagbar, utan att agerandet bör ses som ett motarbetande av det demokratiska styrelseskicket. En organisation eller företrädare som främjar eller uppmanar till våld, hot eller tvång i syfte att uppnå ett politiskt eller religiöst mål ska dock alltid anses motarbeta det demokratiska styrelseskicket.

Genom en bestämmelse i 3 kap. 16 § lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt finns en möjlighet till vapenfri tjänstgöring inom totalförsvaret. Organisationer som uppmanar till vapenvägran kan därmed inte anses motarbeta det demokratiska styrelseskicket.

Utövande av rösträtt är en rättighet och inte en skyldighet. Att uppmana enskilda att inte utnyttja sin rösträtt ska inte anses motarbeta det demokratiska styrelseskicket (jfr HFD 2013 ref. 72).

Av *andra stycket* framgår att stöd ska nekas en organisation också om det framkommer att någon av dess samarbetsorganisationer, eller en företrädare för samarbetsorganisationen, agerar på det sätt som anges i det första stycket. Organisationer som stödsökanden samarbetar med inom ramen för ett projekt som beviljats stöd ur arvsfonden bör som huvudregel räknas som samarbetsorganisationer. För att stöd ska nekas med anledning av samarbetet bör det dock krävas att samarbetet har någon form av varaktighet. Varje samröre med en annan organisation inom ramen för ett arvsfondsprojekt kan inte ses som ett sådant samarbete som bör föranleda att stöd inte beviljas. För att en organisation ska anses vara en samarbetsorganisation i den mening som avses i bestämmelsen bör det krävas att det finns ett samarbete som har en koppling till ett arvsfondsprojekt mellan de båda organisationerna. Det behöver dock inte vara fråga om ett formellt samarbete, utan kan vara tillräckligt att det framgår att statlig kontrollerade medel avsedda för arvsfondsprojektet kommer att komma den organisation som inte söker om stöd till godo.

Mellan organisationer som samarbetar i vertikala organisationsstrukturer, så som riksorganisationer och enskilda lokalorganisationer, förekommer ibland ett så nära samarbete att de får ses som en och samma organisation vid tillämpningen av bestämmelsen. Denna situation omfattas av bestämmelsens första stycke och då blir *andra stycket* inte tillämpligt.

4 b § *Om en organisation, dess företrädare, organisationens samarbetsorganisation 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.*

Av paragrafen, som är ny, framgår att om det finns särskilda skäl får stöd lämnas fastän en organisation, dess företrädare, en samarbetsorganisation till organisationen eller samarbetsorganisationens företrädare har agerat på

ett sådant sätt som anges i någon av exkluderingsgrunderna i 4 a §. Övervägandena finns i avsnitt 6.8.

Vid bedömningen av om demokrativillkoret är uppfyllt ska, som anges i kommentaren till 4 a §, en helhetsbedömning av samtliga relevanta omständigheter göras. En enskild händelse eller omständighet kan dock, beroende på dess karaktär, vara tillräcklig för att demokrativillkoret inte ska anses uppfyllt. Genom undantagsregeln kan en sådan tillämpning av demokrativillkoret som skulle leda till orimliga eller oproportionerliga konsekvenser undvikas. Att det ska finnas särskilda skäl markerar att undantagsregeln ska tillämpas med restriktivitet.

Vid bedömningen ska det särskilt beaktas om organisationen har tagit avstånd från agerandet. Med det avses att organisationen tydligt ska ha markerat att den inte delar de värderingar som agerandet ger uttryck för. Det ska även särskilt beaktas om organisationen vidtagit adekvata åtgärder för att säkerställa att agerandet inte upprepas. Om en organisations samarbetsorganisation eller samarbetsorganisationens företrädare har begått en allvarlig överträdelse, exempelvis våld mot barn, utövande av våld med hatmotiv eller främjande av terrorism, kan det vidare krävas att samarbetet har avbrutits för att det ska finnas särskilda skäl att lämna stöd.

Det kan vara aktuellt att tillämpa undantagsregeln också i vissa andra situationer. En bedömning måste göras utifrån omständigheterna i varje enskilt fall. Bland annat kan beaktas om det rör sig om en mindre allvarlig överträdelse eller om agerandet ligger långt tillbaka i tiden. Det kan också beaktas i vilken mån organisationen har haft möjlighet att förebygga agerandet. Det betyder att en omständighet, exempelvis tidsaspekten, som har beaktats vid bedömningen av om demokrativillkoret enligt 4 a § är uppfyllt, även kan beaktas vid bedömningen av om det föreligger särskilda skäl enligt 4 b §.

Även om vissa omständigheter, som tidsaspekten och händelsens karaktär, kan tillmätas betydelse både vid bedömningen av om demokrativillkoret enligt 4 a § är uppfyllt och vid bedömningen av om det finns särskilda skäl enligt 4 b § ligger tyngdpunkten vid dessa båda bedömningar på olika omständigheter. Vid bedömningen enligt 4 a § ligger tyngdpunkten på omständigheter som kan kopplas till ett agerande som omfattas av någon av demokrativillkorets exkluderingsgrunder. Vid bedömningen enligt 4 b § ligger i stället tyngdpunkten på hur organisationen har bemött det klandervärda agerandet. Avgörande för bedömningen blir då om tillämpningen av demokrativillkoret får orimliga eller oproportionerliga konsekvenser.

Om ett klandervärt agerande sker vid upprepade tillfällen torde undantagsregeln inte vara tillämplig.

12 § Om den som har beviljats stöd inte uppfyller de krav som följer av 3 § första stycket andra meningen, 4, 6, 7 och 9–11 §§, ska Arvsfondsdelegationen besluta att stödet helt eller delvis inte ska betalas ut.

Arvsfondsdelegationen ska besluta att stödet inte ska betalas ut också om den som har beviljats stöd inte uppfyller villkoren i 4 a § och det inte finns sådana särskilda skäl enligt 4 b § som innebär att stöd ändå får lämnas.

Beslut enligt första och andra styckena gäller omedelbart. Innan delegationen fattar ett beslut enligt första stycket får delegationen ge den som beviljats stöd möjlighet att avhjälpa bristen.

I paragrafen regleras under vilka förutsättningar ett beviljat stöd inte ska betalas ut. Övervägandena finns i avsnitt 7.1.

I paragrafen införs ett nytt *andra stycke*, där det framgår att Arvsfondsdelegationen ska besluta att stöd inte ska betalas ut om den som har beviljats stöd inte uppfyller demokrativillkoret i 4 a § och det inte finns sådana särskilda skäl som i ett ansökningsförfarande skulle ha utgjort grund för att enligt 4 b § ändå bevilja organisationen stöd.

Därutöver har en redaktionell ändring gjorts som innebär att bestämmelsen om att beslut gäller omedelbart flyttas från första till *tredje stycket*.

13 § Stöd ska betalas tillbaka om

1. stödet inte har använts inom angiven tid eller för avsett ändamål,
2. mottagaren inte inom föreskriven tid har lämnat redovisning eller underlag enligt 11 §,
3. mottagaren genom att lämna oriktiga uppgifter eller på annat sätt har orsakat att stöd ur Allmänna arvsfonden har lämnats felaktigt eller med ett för högt belopp,
4. stödet av något annat skäl har lämnats felaktigt eller med ett för högt belopp och mottagaren borde ha insett detta, *eller*
5. *mottagaren inte uppfyller villkoren i 4 a § och det inte finns sådana särskilda skäl enligt 4 b § som innebär att stöd ändå får lämnas.*

För stöd för en lokal eller en anläggning gäller dessutom att stödet ska återbetalas helt eller delvis, om lokalen eller anläggningen säljs eller användningen av den ändras utan delegationens medgivande inom den tidsperiod som enligt 7 § första och andra styckena gäller för stödet.

I paragrafen regleras under vilka förutsättningar medel som har betalats ut ur fonden kan krävas tillbaka från mottagaren. Övervägandena finns i avsnitt 7.2.

Av *första stycket femte punkten*, som är ny, framgår att stöd ur fonden ska betalas tillbaka, om mottagaren inte uppfyller demokrativillkoret i 4 a § och det inte enligt 4 b § finns sådana särskilda skäl som innebär att stöd ändå får lämnas.

6 kap.

1 § Beslut enligt 2 kap. 12 § första och *andra styckena samt* Kammarkollegiets beslut enligt 2 kap. 14 § och 3 kap. 13 § andra stycket får överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Andra beslut enligt denna lag får inte överklagas.

Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

I paragrafen regleras när ett beslut enligt lagen kan överklagas till allmän förvaltningsdomstol. I *första stycket* införs en hänvisning till 2 kap. 12 § andra stycket. Även beslut som innebär att stöd inte ska betalas ut på grund av att villkoren i 4 a § inte är uppfyllda kan därmed överklagas. Andra beslut får inte överklagas. Som framgår av paragrafens andra stycke krävs prövningstillstånd för överklagande till kammarrätten.

Övervägandena finns i avsnitt 7.3.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

1. *Denna lag träder i kraft den 1 januari 2023.*

Av första punkten framgår att lagändringen träder i kraft den 1 januari 2023.

Enligt andra punkten gäller fortfarande äldre bestämmelser för stöd som har beviljats före ikraftträdandet. Övervägandena finns i avsnitt 9.3.

11.6 Förslaget till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)

40 kap.

Statligt stöd till civilsamhället

7 d § Sekretess gäller i ärenden om sådant statligt reglerat stöd till civilsamhället som omfattas av ett villkor om att en organisations verksamhet inte får utövas i strid med samhällets grundläggande värderingar för uppgift om en enskilds personliga förhållanden, om det kan antas att den enskilde lider men om uppgiften röjs.

För uppgift i en allmän handling gäller sekretessen i högst sjuttio år.

Överväganden finns i avsnitt 8.7.

Paragrafen med tillhörande rubrik är ny och innehåller i *första stycket* en bestämmelse om skydd för uppgifter om enskildas personliga förhållanden 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 grundläggande värderingar. För en närmare beskrivning av vad som avses med begreppen ärenden om statligt reglerat stöd och civilsamhället samt vad som avses med villkor om att en organisations verksamhet inte får utövas i strid med samhällets grundläggande värderingar, se kommentaren till 2 § lagen om personuppgiftsbehandling i vissa ärenden om stöd till civilsamhället.

Paragrafen har utformats med ett rakt skaderekvisit, vilket innebär att det råder presumtion för offentlighet. De uppgifter som bestämmelsen skyddar är sådana integritetskänsliga uppgifter som kan förekomma i ärenden om stöd till det civila samhället som omfattas av ett villkor om att en organisations verksamhet inte får utövas i strid med samhällets grundläggande värderingar, ett s.k. demokrativillkor som tar sikte på organisationens verksamhet och innehåller exkluderingsgrunder. Det kan exempelvis gälla uppgifter om en företrädares politiska eller religiösa aktiviteter eller uppgifter om att en företrädare har anklagats för ett brott. I ett sådant ärende kan det även förekomma uppgifter om medlemmar i en organisation eller andra personer som har deltagit i organisationens verksamhet. Det kan t.ex. gälla uppgifter om att en person har utsatts för diskriminering eller annan kränkande behandling inom en organisations verksamhet. En uppgift om att någon har medverkat i en organisations verksamhet kan vidare, beroende på vilken organisation det gäller, avslöja uppgifter om exempelvis enskildas sexuella läggning, etniska ursprung eller hälsotillstånd. För det fall uppgifterna är sådana att det kan antas att den enskilde lider men om uppgifterna röjs, kommer de att vara

Prop. 2021/22:272 sekretessbelagda med stöd av denna paragraf. Vilka uppgifter som kan komma att omfattas av sekretessen måste bedömas från fall till fall.

För uppgifter i en allmän handling om enskilds personliga förhållanden gäller sekretessen i högst sjuttio år. Det framgår av *andra stycket*.

Ett statligt bidrag till andra trossamfund än Svenska kyrkan inrättades 1971. Syftet var att förbättra förutsättningarna för de ekonomiskt svaga trossamfundet att hålla lokaler samt erbjuda religiös verksamhet. Stödets tillkomst ska ses i ljuset av att Svenska kyrkan under lång tid hade haft en politisk och ekonomisk dominerande ställning. Stödet sågs över i samband med stat–kyrkareformen 2000. Då infördes lagen (1999:932) om stöd till trossamfund, i vilken villkoren för statsbidraget reglerades. Av likställighetsskäl fick även andra trossamfund än Svenska kyrkan genom denna reform möjlighet till kostnadsfri hjälp med att ta in medlemsavgifter. Det statliga stödet till andra trossamfund än Svenska kyrkan består än i dag av statsbidrag och s.k. statlig avgiftshjälp.

Efter att stödet inrättades har det svenska samhället förändrats. Därmed har det också uppstått frågor om stödsystemet svarar mot de behov som dagens verkamma trossamfund har och de behov som finns i samhället. Samtidigt finns det ett antal brister i dagens system som motiverar en översyn. Det finns exempelvis oklarheter kring hur det nuvarande s.k. demokratikriteriet ska tolkas i förhållande till den praxis som utvecklats i Europadomstolen och kring möjligheten att dra in stödet till trossamfund som utvecklats i en odemokratisk riktning. Dagens stödsystem innehåller dessutom begrepp som inte är konfessionsneutrala och därmed inte är relevanta för alla religiösa trosbekännelser.

Mot bakgrund av detta har utredningen fått i uppdrag att se över statens stöd till trossamfund. Enligt direktivet ska utredningen analysera det nuvarande stödets effekter för berörda trossamfund och samhället i stort. Vidare ska utredningen föreslå en ny målsättning för statens stöd till trossamfund och nya villkor för stödet, däribland ett förtydligat demokratikriterium som är i överensstämmelse med religionsfriheten. Utredningen ska också föreslå nya bestämmelser om återkallande av stöd och återkrav av utbetalade medel. Av direktivet följer dock inte att utredningen ska ta ställning till frågan om staten ska fördela stöd till trossamfund överhuvudtaget.

Utredningen har i ett tilläggsdirektiv fått i uppgift att kartlägga utbudet av och efterfrågan på konfessionell utbildning i Sverige som är riktad till trossamfundens församlingsledare. Utredningen ska också bedöma utbudet av icke-konfessionell utbildning för trossamfundsföreträdare och efterfrågan på sådan utbildning hos trossamfundet, t.ex. utbildning i svenska samhällsförhållanden och grundläggande fri- och rättigheter, demokrati och jämställdhet.

Stödets betydelse för trossamfundet och för samhället i stort

Utredningens sammantagna bedömning är att det statliga stödet har stor betydelse för trossamfundet. Om stödet skulle minska eller avvecklas, i synnerhet avgiftshjälp, skulle det få stora konsekvenser för trossamfundets verksamhet. Det skulle framför allt sätta trossamfundet i sämre ställning i förhållande till Svenska kyrkan. Stödet har därför en

principiell betydelse eftersom det ger alla trossamfund någorlunda lika förutsättningar att bedriva en religiös verksamhet. På så sätt bidrar trossamfundsstödet till att alla människor i Sverige ges relativt sett lika möjligheter att utöva sin religion och därmed att åtnjuta sin religionsfrihet.

Därutöver bidrar det statliga stödet till att ge trossamfunden grundläggande förutsättningar att bedriva verksamheter som har betydelse för att möta de olika existentiella behov som människor har. Det handlar både om situationer då personer söker sig till trossamfunden, t.ex. vid särskilda tillfällen i livet såsom vigsel och begravningar, men också vid kriser och olyckor. Trossamfundens verksamheter inom sjukvården, kriminalvården och krisberedskapen är i detta sammanhang av särskild betydelse. De spelar dessutom en viktig roll för kulturutövandet, i synnerhet för att individer med utländsk härkomst ska kunna bevara sin kultur och identitet. Vidare genomför flera trossamfund ett omfattande socialt arbete riktat till bl.a. nyanlända och socialt utsatta personer, vilket har betydelse för de individer som den offentliga välfärden har svårt att nå. Utredningen menar också att stödet till viss del kan stärka grundläggande demokratiska värderingar och stimulera den demokratiska delaktigheten, bl.a. genom att trossamfunden måste förhålla sig till gällande demokratikriterium och genom att fler trossamfund organiserar sig i enlighet med en formell föreningstradition.

Trossamfundens bidrag till att stärka demokratiska värderingar är dock inte i alla avseenden uppenbara och det finns också exempel på trossamfund som upprätthållit värderingar och strukturer som begränsar enskilda individers möjligheter att åtnjuta sina fri- och rättigheter.

Motiv för staten att stödja trossamfunden

Utredningen anser att religionsfriheten ska ses som det huvudsakliga motivet för staten att stödja trossamfunden. Staten är förpliktad att förhålla sig neutral till olika trossamfund. Genom att fördela ett stöd till trossamfunden och erbjuda en kostnadsfri hjälp med att ta in medlemsavgifter försäkras sig staten om att inget trossamfund ges en i förhållande till staten särskilt fördelaktig ställning i samhället. Därmed får alla trossamfund likartade förutsättningar för sin religiösa verksamhet och alla individer ges relativt sett samma grundläggande möjligheter att utöva sin religion och åtnjuta sin religionsfrihet. Vidare framgår det av de internationella konventioner som Sverige anslutit sig till att staten ska främja tankefrihet, samvetsfrihet och religionsfrihet.

Ett ytterligare stödmotiv är den samhällsnytta som trossamfundens verksamhet ger. Trossamfunden fyller en viktig funktion för många människors välbefinnande, bl.a. genom att möta människors existentiella behov. Det gäller i synnerhet vid särskilda tillfällen i livet såsom vigslar och begravningar, men också vid kriser och olyckor. Trossamfunden bidrar även till samhällsnyttan genom sina kulturella och sociala verksamheter. I sin verksamhet kan trossamfunden också stimulera den demokratiska delaktigheten, stärka demokratiska värderingar och motverka antidemokratiska tendenser.

Genom att staten ger ett stöd till trossamfunden får också staten bättre förutsättningar att föra dialog och samråd med trossamfunden och nå fram till människor som är engagerade inom dem.

Förslag till ny målsättning för stödet

Mot bakgrund av att utredningen anser att religionsfriheten ska ses som det huvudsakliga motivet för stödet bör målsättningen även framöver vara att stödet ska bidra till att skapa förutsättningar för trossamfunden att bedriva en aktiv och långsiktigt inriktad religiös verksamhet. Av den nuvarande målsättningen framgår att den religiösa verksamheten ska omfatta gudstjänst, själavård, undervisning och omsorg. Utredningen anser att det inte finns någon anledning att på detta sätt definiera vad som ska omfattas av den religiösa verksamheten. Vad som ska ingå i en religiös verksamhet kommer i stället att framgå av definitionen av begreppet trossamfund. Begreppen gudstjänst och själavård är därutöver inte konfessionsneutrala, vilket också är ett skäl till att utredningen föreslår en ny definition av begreppet trossamfund.

Utredningen anser vidare att det ska framgå av målsättningen att det statliga stödet ska bidra till att upprätthålla och stärka de grundläggande värderingar som samhället vilar på. Därmed speglar målsättningen bättre den avsikt som regeringen uttalat med stödet, att främja demokrati och delaktighet, med respekt för jämställdhet och alla människors lika värde. En del trossamfund efterfrågar också stöd för att utveckla sitt arbete med demokratifrågor. Genom att formulera detta som en målsättning blir det tydligt att stödet ska bidra till att utveckla och stärka arbetet med dessa frågor.

Eftersom det huvudsakliga motivet till stödet är religionsfriheten är det enligt utredningen inte rimligt eller lämpligt att formulera en målsättning som gör det möjligt att följa upp stödets betydelse för den religiösa verksamheten eller att kräva att stödet ska ge några särskilda effekter i detta avseende. Stödet har i första hand ett värde för att säkra en mänsklig rättighet och inte främst för trossamfundens samhällsnyttiga verksamheter. Dessutom fördelas det statliga bidraget huvudsakligen som ett organisationsbidrag, vilket i sig är svårt att följa upp. Däremot är det möjligt att genomföra övergripande utvärderingar av stödets effekter utifrån målsättningen om att upprätthålla och stärka samhällets grundläggande värderingar. Det kan t.ex. handla om att utvärdera andelen kvinnor i styrelser, liksom trossamfundens arbete med demokrati- och värdegrundsfrågor.

Förändringar av stödformerna

I dag fördelas det statliga bidraget huvudsakligen som ett organisationsbidrag avsett för trossamfundens kärnverksamhet. Ur religionsfrihetssynpunkt är det av särskild vikt att värna om trossamfundens oberoende och det finns därför anledning till att bidraget även fortsättningsvis till stor del bör fördelas som ett organisationsbidrag.

Däremot ger organisationsbidrag myndigheten sämre förutsättningar att följa upp och försäkra sig om att statliga medel verkligen går till det som de är avsedda för. Med ett organisationsbidrag finns det inte heller några garantier för att medel fördelas vidare till församlingar och verksamheter som är i störst behov av stöd. Därför anser utredningen att andelen av stödet som fördelas som verksamhetsbidrag och projektbidrag bör öka i förhållande till dagens nivåer.

För att stödja trossamfundens organisatoriska utveckling föreslår utredningen också att ett ändamålsenligt organisationsutvecklingsbidrag ska inrättas. Ett sådant bidrag kan vara till gagn för många trossamfund som har svårigheter vad gäller att förvalta en omfattande ekonomisk och administrativ verksamhet.

Verksamhetsbidrag för utbildning av trossamfundens och församlingarnas företrädare

Utredningen föreslår att ett verksamhetsbidrag inrättas som kan sökas av stödberättigade trossamfund eller deras församlingar för att finansiera såväl konfessionell som icke-konfessionell utbildning av företrädare. Bakgrunden till förslaget är att de teologiska utbildningar som i dag tar emot stöd inte i sig kan anses vara trossamfund och därför inte bör vara stödberättigade. Därutöver är det ur likabehandlingssynpunkt otillfredsställande att inte alla trossamfund kan ta del av detta verksamhetsbidrag. Med utredningens förslag blir det möjligt för alla stödberättigade trossamfund och deras församlingar att söka bidrag för utbildningar som t.ex. kan ges vid högskolor, folkhögskolor, studieförbund eller av andra utbildningsanordnare.

Utredningens kartläggning visar därutöver att flera trossamfund uttrycker ett behov av såväl konfessionell som icke-konfessionell utbildning. Flera företrädare för trossamfunden och församlingarna har bristfälliga kunskaper i det svenska språket, liksom om de svenska samhällsförhållandena, och det kan påverka deras kontakter med det svenska samhället och med människor som söker sig till trossamfunden. Det är också angeläget att trossamfunden ges möjligheter att stärka företrädarnas kunskaper och kompetens i demokratifrågor, särskilt med hänsyn till utredningens förslag om ett förtydligt demokratikriterium.

En ny trossamfundsdefinition

Ett trossamfund definieras i lagen (1998:1593) om trossamfund som en gemenskap för religiös verksamhet, i vilken det ingår att anordna gudstjänst. Utredningen anser att denna definition inte är tydlig och att det är svårt att göra en förutsägbar bedömning av vad som är en religiös verksamhet. Definitionen utgår vidare ifrån ett kristet språkbruk och kan därför inte anses vara konfessionsneutral.

Utredningen anser att fokus i en definition av begreppet trossamfund inte bör ligga på trosinnehållet, utan på vilken form av verksamhet som utövas. Det som ska omfattas av definitionen ska vidare vara sådana verksamheter som anses skyddsvärda enligt bestämmelsen om religionsfrihet i Europakonventionen (artikel 9.1).

En religiös verksamhet utövas i stor utsträckning genom gudstjänst, bön eller meditation. Dessa begrepp har också en innebörd som är väl förankrad bland trossamfunden och hos allmänheten. Religiös verksamhet brukar också innehålla särskilda ritualer som t.ex. firande av högtider, sammankomster för andliga eller existentiella frågor eller andaktsövningar. Utredningen föreslår därför att med begreppet trossamfund ska avses en gemenskap som utövar religiös verksamhet genom gudstjänst, bön, meditation eller ritualer. Enligt Europadomstolens praxis måste en trosuppfattning uppnå en viss nivå av slagkraft, allvar, sammanhållning och betydelse ("attain a certain level of cogency, seriousness, cohesion and importance") för att vara skyddsvärd enligt artikel 9.1 i Europakonventionen. På samma sätt måste en gemenskaps religiösa verksamhet bedömas utifrån dess allvar och betydelse, t.ex. om den innefattar regelbundna passageriter såsom vigsel och begravning.

Ur ett likabehandlingsperspektiv och mot bakgrund av att det i dag finns sekulära livsåskådningssällskap som utövar ritualer såsom vigslar och begravningar i samma omfattning som flera stödberättigade trossamfund kan det finnas skäl att också låta sådana sekulära sällskap bli stödberättigade. Utredningen har inte haft i uppdrag att föreslå ett livsåskådningssystem, men anser att det kan finnas skäl för regeringen att tillsätta en utredning för att se över om livsåskådningssällskap, vars verksamhet bör anses vara skyddsvärd enligt artikel 9.1 i Europakonventionen, också ska kunna få stöd.

Formella villkor för stöd

Utredningen anser att det finns flera skäl till att fortsatt ställa krav på att stödberättigade trossamfund ska ha en fast och tydlig organisatorisk struktur. Personer som söker sig till ett trossamfund och som deltar i dess verksamhet ska kunna veta hur trossamfundet är organiserat och vem som är ansvarig för dess verksamhet. Det är också avgörande för staten att trossamfundet är en juridisk person samt har en formell ledning som kan representera och tala för dess medlemmar. Enligt utredningen infrias dessa behov bäst genom att trossamfundet är registrerat hos Kammarkollegiet. Samma villkor avseende trossamfundens organisering blir därmed gällande för såväl statsbidraget som den statliga avgiftshjälpen.

För att vara stabila och ha egen livskraft är det också viktigt med tydliga krav på trossamfundens ekonomi och redovisning. Trossamfundet ska inte kunna vara starkt skuldsatta. Sådana krav kan ses som en försäkran för trossamfundens betjänade, dvs. deras medlemmar och regelbundna deltagare, att det statliga stödet bidrar till det som det är avsett för. Därutöver ska det krav som i dag ställs på att ett trossamfunds religiösa verksamhet i huvudsak ska finansieras av dem som betjänas av samfundet och är bosatta här i landet fortsatt gälla. Kravet kan ses som ett skydd för trossamfundens självständighet eftersom ett trossamfund som tar emot stora bidrag eller gåvor av en organisation eller person utanför samfundet kan hamna i en beroendeställning till denna. Utredningen anser dock att det krav som i dag ställs på att trossamfundet ska disponera de lokaler de använder för sin verksamhet inte är motiverat och därför ska slopas.

Det finns skäl att ställa vissa formella krav gällande minsta antalet betjänade och hur länge verksamheten ska ha bedrivits, eftersom detta ger en försäkran om att trossamfundet är stabilt och har en egen livskraft, samt att stödet verkligen leder till en långsiktig och aktiv religiös verksamhet. Mot bakgrund av att syftet med stödet är att främja religionsfriheten anser utredningen att dessa krav inte bör vara alltför höga och därmed stänga ute flera mindre trossamfund. Utredningen föreslår därför att kravet på antalet betjänade sänks från 3 000 till 1 000. Verksamheten ska dock även framöver ha bedrivits i minst fem år. Nuvarande krav på geografisk spridning av verksamheten anser utredningen vidare är omotiverat och ska slopas.

För övrigt bör samma krav gälla för alla trossamfund och därför föreslår utredningen att möjligheten för samverkansorgan och små trossamfund som är del av ett internationellt verksamt trossamfund att få stöd tas bort.

Ett förtydligt demokratikriterium

Utredningen har dragit slutsatsen att det av flera skäl är nödvändigt med ett demokratikriterium i stödlagstiftningen. För det första ålägger regeringsformens program- och målsättningsstadga det allmänna att positivt verka för att samhällets grundläggande värderingar skyddas. Ett statligt stöd bör därmed inte fördelas till verksamheter som strider mot eller motarbetar dessa värderingar. Den svenska staten är också skyldig genom internationella konventioner som Sverige anslutit sig till att skydda och främja olika konventionsrättigheter, varför stöd som regel måste kunna vägras vid kränkningar av mänskliga rättigheter. Även stödets legitimitet förutsätter att offentliga medel inte betalas ut till trossamfund som bedriver en verksamhet som är oförenlig med våra grundläggande värderingar. Utredningen bedömer därför att ett demokratikriterium bör uppställas oavsett på vilket sätt stöd ges, dvs. även för den statliga avgiftshjälpen.

Ett vägrat stödberättigande kan innebära en inskränkning av religionsfriheten

Det är utredningens bedömning att en vägran att erkänna ett trossamfund som stödberättigat med anledning av att demokratikriteriet inte är uppfyllt i vissa fall kan innebära en inskränkning av religionsfriheten enligt Europakonventionen. Det framgår nämligen av Europadomstolens praxis att en stat inte ska värdera olika trosuppfattningars legitimitet eller de sätt på vilka de uttrycks eller manifesteras. Europakonventionen ger även ett mycket starkt skydd för ett trossamfunds autonomi och inre liv. Ageranden som kan anses stå i strid med demokratikriteriet har ofta, enligt trossamfundet, ett nära samband med deras religiösa lära eller inre förhållanden.

Europakonventionen tillåter inskränkningar av religionsfriheten under vissa angivna förutsättningar. Sådana inskränkningar måste vara föreskrivna i lag, ha ett visst legitimt syfte och anses vara nödvändiga i ett demokratiskt samhälle. Eftersom en vägran att erkänna ett trossamfund som stödberättigat kan innebära en inskränkning av religionsfriheten

måste demokratikriteriet vara tydligt reglerat och utformas med utgångspunkt i sådana värden som anses som särskilt skyddsvärda i ett demokratiskt samhälle.

Prop. 2021/22:272
Bilaga 1

Det finns flera problem med det nuvarande demokratikriteriet

Enligt det nuvarande demokratikriteriet ska ett trossamfund bidra till att upprätthålla och stärka de grundläggande värderingar som samhället vilar på. Utredningen anser att det finns flera problem med det nuvarande demokratikriteriet. Kriteriet är för det första vagt och otydligt utformat och är därför svårt att tillämpa i praktiken. Att ställa krav på att trossamfundet ska bidra till att upprätthålla och stärka samhällets grundläggande värderingar gör kriteriet otydligt eftersom alla trossamfund på något sätt skulle kunna anses bidra. Det finns dessutom inte någon enhetlig och uttömmande beskrivning av vad som avses med de grundläggande värderingar som samhället vilar på. Trossamfundet kan därför inte klart förutse vilka ageranden från deras sida som kan innebära att stödberättigande vägras. Bristen på tydlighet ökar även risken för godtycke från beslutsfattarens sida, vilket är oacceptabelt med tanke på att vägrat stödberättigande kan innebära en inskränkning av religionsfriheten.

Därutöver är förarbetena till det nuvarande demokratikriteriet oklara och motstridiga, bl.a. eftersom det framgår att staten inte får göra någon närmare värdering av samfundets lära i förhållande till samhällets gemensamma värdegrund, samtidigt som de ageranden som nämns ofta berör olika religionsuppfattningar. Ett stort problem med förarbetena är också att de i liten utsträckning behandlar förhållandet mellan demokratikriteriet och religionsfriheten och inte alls tar upp skyddet för religionsfriheten enligt Europakonventionen.

Demokratikriteriet bör utformas utifrån tydligt angivna exkluderingsgrunder

Utredningen anser att demokratikriteriet bör utformas på så sätt att det exkluderar trossamfund som agerar i strid med särskilt skyddsvärda grundläggande värderingar i det svenska samhället. På så sätt kan lagstiftaren ange när en inskränkning av religionsfriheten är motiverad. Regleringen begränsas därmed till situationer där det verkligen är nödvändigt att staten ingriper. Det blir vidare lättare för trossamfundet att på förhand förutse vilka ageranden som kan leda till vägrat stödberättigande och beslutsfattarens möjligheter till godtyckliga bedömningar begränsas. Det gör det också möjligt att göra en rimlig avvägning mellan statens behov av kontroll och trossamfundets behov av integritet och självständighet, samtidigt som den praktiska tillämpningen underlättas.

Utredningen är medveten om att ett demokratikriterium med exkluderingsgrunder har brister. Till exempel finns det en risk att man genom att ange tydliga exkluderingsgrunder missar ageranden som staten vill ta avstånd ifrån, men som man inte förutsett eller som blivit angelägna mot bakgrund av förändringar av vår värdegrund. Utredningen menar att sådan brist är priset för en förutsägbar och tydlig lagstiftning.

Enligt utredningens förslag får stöd inte lämnas om trossamfundet eller någon av dess församlingar eller företrädare agerar på sådant sätt som anges i någon av exkluderingsgrunderna. Det ska inte enbart handla om legala företrädare, utan även personer som på andra sätt får anses företrädare för trossamfundet gentemot de betjänade eller allmänheten, såsom formellt utsedda eller anställda religiösa ledare, lärare etc. Ansvar för företrädares ageranden ska endast aktualiseras när företrädaren agerar inom ramen för trossamfundets eller en av dess församlingars verksamhet.

Ett trossamfund samt dess församlingar har även ett stort ansvar för föreläsare etc. som bjuds in. Om ett trossamfund eller en församling bjuder in en föreläsare som exempelvis förespråkade hat mot vissa grupper innebär det att föreläsaren och dess åsikter ges legitimitet. Att ge stöd till ett sådant trossamfund eller en sådan församling är oförenligt med målsättningen om att stödet ska bidra till att upprätthålla och stärka de grundläggande värderingar som samhället vilar på.

Utgångspunkter för exkluderingsgrunderna

Grundläggande värderingar som kan anses särskilt skyddsvärda i det svenska samhället anges i regeringsformens program- och målsättningsstadga (1 kap. 2 § RF). Stadgan bygger till stor del på internationella konventioner som Sverige har anslutit sig till, såsom Europakonventionen, FN:s internationella konvention om medborgerliga och politiska rättigheter och barnkonventionen. Den omfattar värderingar såsom alla människors lika värde och den enskilda människans frihet och värdighet, demokratins idéer, delaktighet och jämlikhet samt skydd mot diskriminering, den enskildes privatliv och familjeliv samt barns rätt. Detta är värderingar som ses som särskilt skyddsvärda i ett demokratiskt samhälle och ageranden som kränker dessa kan innebära inskränkningar av andra personers fri- och rättigheter.

Av dessa värderingar har utredningen lagt fokus på sådana som kan ha särskild betydelse i förhållande till trossamfundet. Det har inte varit relevant om de ageranden som tas upp faktiskt förekommer i trossamfund i dag och i så fall i vilken omfattning. Utredningen anser i stället att det är tillräckligt att man kan anta att ett trossamfund, i dag eller i framtiden, inte kommer att respektera en viss särskilt skyddsvärd grundläggande värdering för att ta med den som exkluderingsgrund. Utifrån detta föreslår utredningen exkluderingsgrunder inom följande områden:

Våld mot person, tvång och hot

Stöd får självklart inte lämnas om ett trossamfund utövar våld mot person, tvång eller hot. Inte heller trossamfund som rättfärdigar, främjar eller uppmanar till våld mot person, tvång eller hot ska få statligt stöd. Det skulle t.ex. kunna handla om ett trossamfund som rättfärdigar våld i nära relationer, eller som främjar tvångsåktenskap eller våldsbejakande extremism genom spridande av propaganda, finansiering eller rekrytering. Att uppmana till angrepp skulle t.ex. kunna ske genom att ett trossamfund uppmanar till våld, tvång eller hot mot personer på grund av deras kön,

Kränkningar av barns rättigheter

Förhållandet mellan barnets bästa och barnets respektive föräldrarnas religionsfrihet är komplext. Föräldrarna har rätt att fostra sitt barn och därmed att påverka barnet när det gäller religiösa frågor. Enligt barnkonventionen är dock staten skyldig att skydda barn från att skadas, oavsett i vilken miljö detta kan ske. Utredningen anser att staten aldrig bör stödja trossamfund som kränker ett barns rättigheter på sådant sätt att det finns en påtaglig risk för att barnets hälsa eller utveckling skadas. Det skulle t.ex. kunna handla om ett trossamfund som utsätter barn för skadliga bestraffningar. Inte heller trossamfund som rättfärdigar, främjar eller uppmanar till skadliga kränkningar av barns rättigheter ska vara stödberättigat. Det skulle t.ex. kunna handla om trossamfund som uppmanar föräldrar till ett visst agerande, såsom att upprätthålla en viss traditionell sedvänja eller att vägra barn vård eller utbildning, som innebär en påtaglig risk för att barns hälsa eller utveckling skadas. Det skulle också kunna handla om trossamfund som rättfärdigar, främjar eller uppmanar till barnäktenskap.

Inskränkningar av betjänades fri- och rättigheter

Det förekommer att olika religioner eller trossamfund föreskriver särskilda uppträdanderegler som anhängare måste följa i sitt privatliv. Det kan t.ex. röra sig om regelbunden närvaro vid gudstjänster, utförande av särskilda ritualer etc. Statens utrymme för att inskränka de val anhängare gör i syfte att följa religiösa påbud är enligt Europakonventionen mycket begränsat, även om påbuden kan vara skadliga för anhängarnas välbefinnande. Anhängare som inte accepterar ett trossamfunds religiösa påbud måste dock alltid ha en ovillkorlig rätt att lämna samfundet i fråga.

Om ett trossamfund inskränker en betjänads fri- och rättigheter genom tvång eller utnyttjande av utsatt belägenhet ska stödberättigande vägras. Det skulle t.ex. kunna röra sig om trossamfund som utnyttjar att en betjänad befinner sig i en beroendeställning eller utnyttjar att en betjänad exempelvis befinner sig i vanmakt, har en intellektuell funktionsnedsättning eller någon sjukdom.

Diskriminering och klara överträdelser av principen om alla människors lika värde

En grundläggande värdering i ett demokratiskt samhälle är att diskriminering eller kränkningar av personer på grund av bl.a. kön, religion och sexuell läggning inte kan tolereras. Om ett trossamfund inte skulle respektera principen om alla människors lika värde bör det därför som regel inte vara stödberättigat. Samtidigt skyddar Europakonventionen trossamfundens autonomi och inre liv och ett trossamfund bör, i enlighet med sin religiösa lära, bl.a. fritt få välja vilka personer som ska företrädare den religiösa kärnverksamheten, såsom religiösa ledare och lärare, även om detta innebär en särbehandling som grundas på t.ex. kön eller sexuell läggning. Även diskrimineringslagen (2008:567) får anses medge viss särbehandling när det gäller sådana religiösa företrädare. Om ett

trossamfund däremot diskriminerar personer som söker andra tjänster hos samfundet ska det inte vara stödberättigat. Diskriminering skulle även kunna ske om ett trossamfund t.ex. vägrar någon tillträde till en offentlig gudstjänst på grund av sexuell läggning, eller inom en utbildningsverksamhet.

Utredningen anser även att trossamfund som klart överträder principen om alla människors lika värde ska exkluderas från statens stöd. Det kan t.ex. handla om trossamfund som uttrycker missaktning för grupp av personer med anspelning på t.ex. kön, etniskt ursprung, trosbekännelse eller sexuell läggning.

Aktivt motarbetar det demokratiska styrelseskicket

Utredningen anser att ett trossamfund som aktivt motarbetar det demokratiska styrelseskicket inte ska vara stödberättigat. Det skulle t.ex. kunna handla om ett trossamfund som uppmanar till att inte följa svensk lag, svika medborgerliga skyldigheter eller inte hörsamma myndigheters påbud. Med medborgerliga skyldigheter avses endast lagliga skyldigheter och inte moraliska förpliktelser mot samhället, såsom utövande av rösträtt. I undantagsfall kan uppmaning till lagbrott m.m. vara förenligt med stödberättigande. Det måste i så fall röra sig om uppmaning till civil olydnad som helt syftar till att bevara eller återupprätta demokratiska värden.

Bestämmelser om återkallelse av stödberättigande införs

I nuvarande regelverk saknas bestämmelser om såväl återkallelse av stödberättigande för statsbidrag, som återkrav av statsbidrag med anledning av att ett trossamfund inte längre uppfyller villkoren för stödberättigande. I lagen om trossamfund finns återkallelsebestämmelse för den statliga avgiftshjälpen, men det anges inte under vilka förutsättningar hjälpen får återkallas, vilket är otillfredsställande ur rättssäkerhetssynpunkt.

I syfte att skydda statens medel och samhällets grundläggande värderingar föreslår utredningen att en återkallelsebestämmelse införs i lagen om stöd till trossamfund som innebär att ett stödberättigande ska återkallas om ett trossamfund inte längre uppfyller villkoren för stöd. Bestämmelsen ska gälla för såväl det statliga bidraget som den statliga avgiftshjälpen. Om ett trossamfund tillfälligt inte uppfyller något av de formella villkoren för stödberättigande, t.ex. om det inte har tillräckligt antal betjänade, kan trossamfundet få tillfälle att avhjälpa bristen. Ett trossamfund ska återbetala organisationsbidrag som samfundet har fått utan att uppfylla villkoren för stödberättigande såvida det inte finns särskilda skäl för eftergift.

För att beslutsmyndigheten ska kunna ta ställning till frågor om stödberättigande och återkrav föreslår utredningen att stödberättigade trossamfund ska anmäla sådana ändrade förhållanden som kan medföra att villkoren för stödberättigande inte längre är uppfyllda.

Ärenden som rör stödberättigande ska prövas av Myndigheten för stöd till trossamfund

Prop. 2021/22:272
Bilaga 1

Utredningen anser att den ordning som i dag råder där regeringen prövar ärenden som rör stödberättigande är olämplig av flera skäl och i stället bör beslutanderätten delegeras till myndighetsnivå. Till att börja med så kan inte sådana ärenden anses vara av sådan principiell betydelse eller särskild vikt att de kräver regeringens prövning. Utredningen har vidare föreslagit förändringar av de materiella reglerna som rör villkoren för stödberättigande. Genom förslagen preciseras villkoren och prövningen kommer huvudsakligen innebära en tillämpning av rättsregler. Detta minimerar utrymmet för lämplighetsavvägningar eller andra mer politiska bedömningar. Genom att prövningen delegeras till myndighetsnivå får trossamfunden vidare ett skydd mot politiskt styrda beslut, samtidigt som besluten kan bli föremål för fullständig prövning i allmän förvaltningsdomstol.

Utredningen anser att det finns ett värde i att alla ärenden som rör statens stöd till trossamfund samlas vid en myndighet och föreslår därför att Myndigheten för stöd till trossamfund (SST) ska fatta beslut om stödberättigande samt om fördelning och återkrav av statsbidrag. SST är statens expertmyndighet i trossamfundsfrågor och har en djupgående insyn i och kunskap om trossamfundens förhållanden.

Beslut om stödberättigande kan vara mycket känsliga samt i vissa fall även komplexa beslut att fatta. Utredningen anser därför att sådana beslut bör fattas kollektivt av ett särskilt beslutsorgan inom SST. Beslutsorganet ska benämnas Rådet för beslut om stödberättigande och dess ledamöter ska utses av regeringen.

Sammanfattning (SOU 2019:35)

Det civila samhället, dvs. den del av samhället, som är skild från staten, marknaden och det enskilda hushållet, där människor, grupper och organisationer agerar tillsammans för gemensamma intressen, är av central betydelse för demokratin och har flera viktiga funktioner. Att medborgare fritt kan gå samman, organisera sig och med gemensam kraft kanalisera sina intressen till de politiska beslutsfattarna är en förutsättning för en fungerande demokrati. Det civila samhället verkar som demokratiskola, röstbärare och opinionsbildare, skapar samhällsnyttig verksamhet inom olika sektorer och bidrar till gemenskap och tillit mellan människor.

De statliga bidragen till det civila samhällets organisationer är motiverade av dessa samhällsnyttiga funktioner. Staten måste dock kunna försäkra sig om att bidrag fördelas till verksamheter som är förenliga med samhällets grundläggande värderingar. Det är av denna anledning nödvändigt att demokrativillkor ställs i den statliga bidragsgivningen. Att det ställs tydliga demokrativillkor har också betydelse för att upprätthålla allmänhetens förtroende för bidragsgivningen och för tilliten mellan det offentliga och det civila samhällets organisationer. Det civila samhället måste kunna lita på att bidragsgivare fattar beslut om bidrag utifrån tydliga och förutsägbara grunder.

Det är mot bakgrund av ovanstående som regeringen i mars 2018 tillsatte denna utredning. Utredningens huvudsakliga uppdrag är enligt direktiven att se över demokrativillkoren i statsbidragsförordningarna i syfte att säkerställa att bidragen fördelas till verksamheter som är förenliga med samhällets grundläggande värderingar såsom de formuleras i regeringsformen och i de internationella konventionerna om mänskliga rättigheter. Utredningen har därför lämnat förslag till ett förtydligt och enhetligt demokrativillkor för den statliga bidragsgivningen.

Utredningen har också analyserat de olika svårigheter och utmaningar som de ansvariga myndigheterna och det civila samhället har med de demokrativillkor som i dag gäller i bidragsgivningen. Därutöver har utredningen övervägt hur tillämpningen av demokrativillkoren kan underlättas genom bl.a. kunskapsstöd, samverkan och erfarenhetsutbyte mellan bidragsgivare samt utbildningsinsatser. Utredningen har för detta ändamål tagit fram ett stödmaterial, Vägledning för handläggare, som ska stödja handläggare i tillämpningen av demokrativillkoret. Slutligen har utredningen sett över dagens bestämmelser för överklagande, återkallelse och återkrav av statsbidrag.

Tillämpningen av nuvarande demokrativillkor

Den statliga bidragsgivningen till det civila samhället är omfattande och svåröverblickbar. År 2018 uppgick de statliga bidragen till cirka 14 miljarder kronor. De fördelas av cirka 40 myndigheter och ett antal organisationer som tilldelats förvaltningsuppgifter (såväl statliga myndigheter som statsbidragsfördelande organisationer benämns här som myndigheter). Det rör sig bl.a. om bidrag till folkbildningen, idrotten,

kultur-, bistånds-, ungdoms-, miljö- och kvinnoorganisationer samt organisationer som är verksamma inom olika sociala områden. Bidrag till det civila samhället fördelas i regel med stöd av statsbidragsförordningar, men också med stöd av lagar, regleringsbrev, särskilda regeringsbeslut och ramavtal.

Av de cirka 80 förordningar som finns för bidrag till det civila samhällets organisationer innehåller nära hälften någon form av demokrativillkor. Det finns tre typer av demokrativillkor. Villkor ställs på att organisationen (1) har ett syfte som är förenligt med de värderingar som präglar ett demokratiskt samhälle, (2) är demokratiskt uppbyggd eller (3) i sin verksamhet respekterar demokratins idéer.

Det är enbart ett fåtal förordningar som har demokrativillkor som avser organisationens syfte. Det är däremot vanligt med villkor om att organisationen ska ha en demokratisk uppbyggnad. Det innebär bl.a. att organisationen ska ha antagit stadgar som reglerar hur beslut fattas och hur ansvar utkrävs samt att medlemmarna ska ha möjlighet att påverka organisationen och verksamheten. De demokrativillkor som rör organisationens verksamhet uttrycks på olika sätt i förordningarna, men vanligen är villkoret formulerat som ett krav på att organisationen i sin verksamhet respekterar demokratins idéer, inklusive jämställdhet och förbud mot diskriminering.

Problem med nuvarande demokrativillkor

Utredningen har analyserat de svårigheter som de bidragsgivande myndigheterna har i tillämpningen av gällande demokrativillkor. Myndigheterna anser att villkor om att en bidragsmottagande organisation ska vara demokratiskt uppbyggd är oproblematiska. Inte heller demokrativillkor rörande organisationens syfte innebär problem. Flera bidragsgivande myndigheter anser däremot att demokrativillkoren gällande organisationens verksamhet är svåra att tillämpa.

De demokrativillkor som i dag ställs avseende verksamheten är för det första otydligt formulerade. Dessutom saknas vägledande förarbeten och praxis. Den mycket generella utformningen tillsammans med avsaknaden av anvisningar för tillämpningen gör det svårt för myndigheterna att tydligt utläsa vad som bör medföra ett avslag av ansökan eller återkrav av bidrag. Det kan befaras att bristen på tydlighet i dessa avseenden lämnar myndigheterna ett alltför stort tolkningsutrymme vid tillämpningen, vilket kan få konsekvenser för rättssäkerheten.

Vidare är de demokrativillkor som ställs i statsbidragsförordningarna inte enhetliga, vilket försvårar för myndigheterna att utveckla en gemensam tolkning av demokrativillkorens innebörd. Bristen på enhetlighet försvårar också för de ansökande organisationerna eftersom de måste förhålla sig till att olika villkor gäller för olika typer av bidrag. De kan inte på ett tillfredsställande sätt få kännedom om vad som förväntas av dem vid en bidragsansökan och vad som skulle kunna leda till avslag eller återkrav.

Det är enbart Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor (MUCF) som har beslutat att avslå ansökningar och återkräva statsbidrag med anledning av att demokrativillkoret avseende organisationens

Utgångspunkter för ett förtydligat demokrativillkor

Det grundläggande motivet för ett demokrativillkor i bidragsgivningen är att förhindra att offentliga bidrag lämnas till verksamhet som strider mot samhällets grundläggande värderingar. För att uppnå detta måste ett demokrativillkor avseende den bidragsmottagande organisationens verksamhet ställas för bidrag till det civila samhället.

Demokrativillkor som avser organisationens syfte eller uppbyggnad säkerställer inte att verksamheten är förenlig med samhällets grundläggande värderingar. Utredningen bedömer därför att nuvarande villkor avseende organisationens syfte eller uppbyggnad inte behöver ändras och lämnar således inga förslag avseende sådana villkor.

Ett demokrativillkor som skyddar grundläggande värderingar i ett demokratiskt samhälle

Staten har ett särskilt ansvar att skydda de värden som anknyter till regeringsformens program- och målsättningsstadgande om respekten för alla människors lika värde och den enskilda människans frihet och värdighet. Därutöver har staten ett åtagande att skydda och främja enskildas grundläggande fri- och rättigheter enligt flera av de internationella konventioner avseende mänskliga rättigheter som Sverige anslutit sig till.

Det är också av särskild betydelse att staten försäkras om att offentliga medel inte fördelas till organisationer som motarbetar det demokratiska styrelseskicket. Enligt regeringsformen bygger den svenska folkstyrelsen på fri åsiktsbildning och på allmän och lika rösträtt. Det kan därför aldrig vara accepterat att en organisation utför, rättfärdigar, främjar eller uppmanar till våld eller andra utomparlamentariska metoder för att uppnå ett ideologiskt eller religiöst motiverat mål.

Ett demokrativillkor för verksamheten bör följaktligen utformas så att det skyddar grundläggande värderingar om respekten för alla människors lika värde, enskildas grundläggande fri- och rättigheter och det demokratiska styrelseskicket.

Föreningsfriheten

Offentliga bidrag är en viktig inkomstkälla för en stor del av föreningslivet i Sverige. Ett avslag på en ansökan om bidrag kan få konsekvenser för en förenings förutsättningar att verka. Att som en civilsamhällesorganisation få ta del av statliga bidrag är dock inte en grundlagsskyddad rättighet. Ett beslut om att neka en organisation bidrag på grund av att den inte uppfyller ställda demokrativillkor innebär enligt utredningens bedömning inte en inskränkning av föreningsfriheten såsom denna rättighet är utformad i regeringsformen, Europakonventionen eller övriga internationella åtaganden. Statliga bidrag till civilsamhället är givetvis viktiga för organisationernas ekonomi, men den som inte

Utredningens förslag till demokrativillkor

- Bidrag ska inte få lämnas till en organisation om den eller någon av dess företrädare, inom ramen för verksamheten,
1. utövar våld, tvång eller hot eller på annat otillbörligt sätt kränker den enskildes grundläggande fri- och rättigheter,
 2. diskriminerar eller på annat sätt bryter mot principen om alla människors lika värde,
 3. rättfärdigar, främjar eller uppmanar till sådana ageranden som anges i 1 eller 2, eller
 4. motarbetar det demokratiska styrelseskicket.

Utredningens förslag till demokrativillkor är utformat på så sätt att de ageranden som leder till att bidrag inte får lämnas uttryckligen anges. Genom att utforma demokrativillkoret på detta sätt underlättas tillämpningen. Det ger vägledning för myndigheterna om vad i verksamheten som ska granskas och kontrolleras och ger dem bättre förutsättningar att bedöma lika fall lika. Konkretion ger också trygghet för bidragsmottagande organisationer eftersom de lättare kan förutse vad som förväntas av dem och vilka ageranden som kan leda till ett avslag. Det har dock inte varit möjligt att på detaljnivå ange alla ageranden som utesluter att statsbidrag lämnas till en organisation utan en viss generalisering är nödvändig.

Organisationens och företrädarnas agerande inom ramen för verksamheten ska bedömas vid en prövning av demokrativillkoret

Villkor för statsbidrag uppställs för organisationer och det är därmed förhållandena i organisationen eller organisationens agerande som ska bedömas vid en prövning av demokrativillkoret. Det kan vara innehållet i organisationens stadgar, verksamhetsberättelse, verksamhetsplan eller andra dokument som härrör från organisationen, t.ex. på en webbplats, som utesluter statsbidrag.

Demokrativillkoret ska också omfatta organisationens företrädare. Begreppet "företrädare" bör avse såväl en organisations legala företrädare som andra som på olika sätt företräder organisationen, t.ex. styrelseledamöter eller personer som är anställda eller utsedda av organisationen att utföra ett visst uppdrag. Om organisationen ger en medlem utrymme att representera organisationen i något sammanhang, t.ex. genom att uttala sig offentligt i en fråga, så får medlemmen anses företräda organisationen. En organisation måste även anses ha ett ansvar för andra personer som den ger utrymme för i verksamheten, t.ex. en anlitad föreläsare eller en inbjuden talare vid en aktivitet som organisationen anordnar.

Det är ageranden inom ramen för en organisations verksamhet som ska bedömas. För att en organisation ska kunna hållas ansvarig för en företrädarens agerande krävs det alltså att agerandet har en koppling till

organisationen och dess verksamhet. Företrädarens agerande i helt privata sammanhang, utan samband med företrädarens roll eller funktion i organisationen, bör organisationen som regel inte lastas för.

En organisation är också ansvarig för sina medlems- eller lokal-föreningar liksom deras företrädare. Det innebär att olika former av samarbets-, paraply- eller riksorganisationer är ansvariga för de organisationer de samarbetar med i någon form.

Våld, tvång eller hot

Enskildas rätt till kroppslig integritet och personlig frihet, dvs. skydd mot fysiska och psykiska angrepp, är grundläggande i ett demokratiskt samhälle. En organisation eller en företrädare som utövar våld, tvång eller hot ska inte beviljas statsbidrag för sin verksamhet. Det kan röra sig om en organisation eller en företrädare som med våld, tvång eller hot förmår medlemmar eller enskilda att agera i enlighet med religiöst, politiskt eller kulturellt motiverade regler eller normer. Det kan också vara fråga om organisationer eller företrädare som använder våld eller hot i förhållande till enskilda eller grupper för att påverka eller tysta en opposition.

Även ageranden som visserligen inte innefattar våld, tvång eller hot, men som på annat otillbörligt sätt kränker enskildas grundläggande fri- och rättigheter bör enligt utredningens uppfattning vara diskvalificerande för bidrag. Med uttrycket otillbörligt sätt avses t.ex. att organisationen eller företrädaren vilseleder en person, dvs. förmedlar en oriktig uppfattning om något förhållande. Otillbörligt är också ett utnyttjande av en persons utsatta ställning eller belägenhet t.ex. till följd av ett anställnings- eller lydnadsförhållande, sjukdom eller funktionsnedsättning.

Kränkningar av barns fri- och rättigheter ska bedömas som särskilt allvarliga. En organisation eller företrädare som utövar våld, hot eller tvång eller på annat otillbörligt sätt kränker barn ska inte beviljas bidrag. Det kan handla om uppmaningar om att barn inte ska kunna ta del av utbildning, hälsovård eller sjukvård eller den lek, vila och fritid som ett barn har rätt till enligt barnkonventionen.

Icke-diskriminering och alla människors lika värde

Principerna om icke-diskriminering och alla människors lika värde tillhör de grundläggande fri- och rättigheterna och kommer till uttryck i regeringsformen liksom i nationell diskriminerings- och strafflagstiftning. En organisation eller en företrädare som diskriminerar enskilda individer eller grupper ska enligt utredningens förslag inte beviljas bidrag. Diskrimineringslagen (2008:567) kan ge vägledning för att bedöma om ett visst agerande kan anses vara i strid med demokrativillkoret. Demokrativillkoret omfattar emellertid även ageranden som faller utanför diskrimineringslagens tillämpningsområde, t.ex. att en organisation inte tillåter medlemmar med viss sexuell läggning. Ageranden som visserligen inte är diskriminerande, men som på något annat sätt överträder principen om alla människors lika värde ska enligt utredningens mening också utesluta att en organisation beviljas statsbidrag. En organisation som ger uttryck för åsikter som kan bedömas vara hets mot folkgrupp överträder uppenbart principen om alla människors lika värde och ska inte vara berättigade till bidrag.

Särorganisering

Inom det civila samhället förekommer ofta organisering som riktar sig enbart till vissa grupper av individer t.ex. kvinnor, ungdomar eller personer med viss etnicitet. Sådan särorganisering är många gånger nödvändig för att uppfylla syftet med en organisations verksamhet. Det finns också undantagsregler i diskrimineringslagen som innebär att särbehandling som har ett berättigat syfte kan vara tillåten om de medel som används är nödvändiga och lämpliga för att uppnå syftet. Verksamheter som bygger på ”religiösa, ideologiska eller värderingsmässiga grunder” är specialfall där särbehandling kan tillåtas. Diskrimineringslagen innehåller också regler om möjlighet till främjande, dvs. positiv särbehandling, baserad på t.ex. religion, kön eller etnicitet.

Mot denna bakgrund anser utredningen att villkoret om att en organisations verksamhet ska vara icke-diskriminerande inte utesluter att bidrag kan ges till en organisation med en verksamhet som enbart riktar sig till en viss grupp av individer om det är legitimt med hänsyn till organisationens eller verksamhetens syfte. Det innebär att en organisation som syftar till att stärka rättigheter eller bevara kulturliv för en etnisk grupp kan uppställa som villkor att medlemmarna ska tillhöra den aktuella etniska gruppen. I samhället finns också ett behov av att kunna skapa trygga rum för att arbeta med frågor som rör utsatta grupper i samhället, t.ex. hbtq och närståendevåld. Att begränsa tillträdet till organisationen för personer som inte tillhör den grupp som organisationen syftar till att stödja kan inte anses vara diskriminerande och ska enligt utredningen inte innebära att demokrativillkoret inte är uppfyllt.

Rättfärdiga, främja eller uppmana

Det kan förekomma att en organisation eller företrädare understödjer eller försvarar kränkningar av enskildas grundläggande fri- och rättigheter. Sådana ageranden måste också uppfattas vara i strid med samhällets grundläggande värderingar. Utredningen föreslår därför att bidrag inte ska få lämnas till en organisation om den eller dess företrädare rättfärdigar, främjar eller uppmanar till våld, tvång eller hot eller andra otillbörliga kränkningar av enskildas grundläggande fri- och rättigheter, till diskriminering eller andra överträdelser av principen om alla människors lika värde.

Det demokratiska styrelseskicket

Utredningen föreslår att statsbidrag inte ska lämnas till en organisation om den eller dess företrädare motarbetar det demokratiska styrelseskicket. Att utöva terrorism eller att ekonomiskt eller på annat sätt stödja terroristorganisationer måste självfallet anses vara att motarbeta det demokratiska styrelseskicket. Det kan också vara fråga om en organisation eller företrädare som utövar eller uppmanar till brott mot allmän ordning, våldsamma aktioner, sabotage, skadegörelse, olaga intrång eller andra lagbrott. Även andra ageranden som inte är brottsliga kan anses vara ett motarbetande av det demokratiska styrelseskicket såsom att medvetet vilseleda eller sprida felaktig information i syfte att underminera demokratin och dess institutioner.

Om en organisation eller dess företrädare har agerat på ett sätt som strider mot demokrativillkoret får bidrag ändå lämnas till organisationen om myndigheten bedömer att det finns särskilda skäl för det. Vid bedömningen ska särskilt beaktas om organisationen har tagit avstånd från agerandet och vidtagit adekvata åtgärder för att säkerställa att det inte upprepas. Det bör också beaktas vilka möjligheter organisationen har haft att förebygga agerandet. Om ett agerande upprepas, bör inte organisationen kunna undgå ansvar genom att i efterhand ta avstånd från detta.

Vid allvarliga överträdelser, t.ex. uppmaningar till våld med hatmotiv eller främjande av terrorism, kan det normalt inte anses föreligga särskilda skäl. Om ett flertal företrädare eller medlemsorganisationer agerat på ett otillåtet sätt eller om styrelsen eller en övervägande majoritet av medlemmarna har ställt sig bakom agerandet bör det inte heller finnas särskilda skäl att bevilja bidrag.

Regleringen av demokrativillkoret

Enligt utredningens förslag ska likalydande demokrativillkor för verksamheten införas i de statsbidragsförordningar som huvudsakligen riktar sig till det civila samhällets organisationer. Eftersom flera statsbidrag till det civila samhällets organisationer utgår med stöd av ramavtal, regleringsbrev eller särskilda regeringsbeslut säkerställer inte förslaget fullt ut att statsbidrag endast lämnas till verksamheter som är förenliga med samhällets grundläggande värderingar. Utredningen föreslår därför att en särskild förordning med demokrativillkor införas som ska tillämpas när statsbidrag fördelas till organisationer inom det civila samhället på annat sätt än med tillämpning av lag eller förordning.

Det finns därutöver ett stort antal statsbidragsförordningar som inte huvudsakligen riktar sig till civilsamhällesorganisationer, men som inte utesluter att bidrag lämnas till en sådan organisation. Bidragstagare kan i de fallen även vara enskilda, aktiebolag, kommuner eller regioner. För dessa bidrag bedömer utredningen att behovet av demokrativillkor och vilka aktörer som ska omfattas av villkoret behöver övervägas närmare, varför några författningsändringar inte föreslås i dessa förordningar.

Stöd och samverkan i tillämpningen

Utredningen föreslår att MUCF ska få i uppdrag att stödja de bidragsgivande myndigheterna i tillämpningen. I uppdraget ska ingå att ge kunskapsstöd i tillämpningen av demokrativillkoret, utveckla stödmaterial om demokrativillkoret, erbjuda utbildningar i frågor som rör bidragsgivning och skapa en samverkansgrupp bestående av bidragsgivande myndigheter. Utredningen anser att MUCF bör ansvara för uppdraget bl.a. eftersom myndigheten har erfarenhet av att hantera demokrativillkor avseende verksamheten och har tagit fram rapporter om tillämpningen av demokrativillkor. Myndigheten ger redan i dag stöd till

Återkallelse och återkrav

Utredningen anser att de bidragsutbetalande myndigheterna alltid ska kunna besluta om att ett beviljat bidrag inte ska betalas ut om myndigheten bedömer att en organisation inte uppfyller bidragsvillkoren. Utredningen föreslår därför att bestämmelser om återkallelse av beslut om bidrag införs i de statsbidragsförordningar som inte innehåller sådana bestämmelser. Utredningen anser därutöver att ett bidrag alltid ska kunna återkrävas om bidragsmottagaren bryter mot det föreslagna demokrativillkoret. I förordningarna införs därför en sådan grund för återbetalningsskyldighet.

Överklagandebestämmelser

Utredningen anser att det finns skäl att förändra överklagandebestämmelserna i statsbidragsförordningarna för att främja rättssäkerheten för de ansökande organisationerna. Ett flertal av bestämmelserna innehåller i dag ett överklagandeförbud. Denna ordning är inte alltid förenlig med den rätt till domstolsprövning som följer av Europakonventionen och unionsrätten. Utgångspunkten är att beslut som avser enskildas civila rättigheter och skyldigheter får överklagas. Med denna utgångspunkt har utredningen sett över överklagandebestämmelserna i de berörda statsbidragsförordningarna. I bestämmelserna anges enligt utredningens förslag dels om ett beslut i fråga om en ansökan om bidrag får överklagas, dels att beslut om att återkalla ett beviljat bidrag eller återkräva ett utbetalat bidrag får överklagas.

Inledning

Civilsamhället består i huvudsak av olika typer av ideella föreningar och benämns ofta som föreningslivet. Även andra typer av organisationer och sammanslutningar omfattas dock av begreppet, t.ex. trossamfund, ekonomiska föreningar och samfällighetsföreningar. Inom begreppet ryms även mer informella och öppna former av organisering, exempelvis nätverk och andra samverkansformer som inte är juridiska personer. I princip består civilsamhället av individer som organiserar sig utifrån gemensamma intressen, identitet eller behov. Det kan vara fråga om att upprätthålla en särskild aktivitet, göra insatser för en särskild grupp i sakfrågor eller upprätthålla en gemenskap. Vidare kan det röra sig om organisering för olika intressefrågor.

För närvarande finns det fler än 100 olika statliga bidrag som fördelas av ett antal bidragsgivare. Det vanligaste är att bidrag handläggs och beslutas av myndigheter under regeringen. Det förekommer dock att regeringen beslutar om bidrag direkt till en civilsamhällesorganisation. Bidrag fördelas av cirka 40 myndigheter som hör till olika departement. Därutöver har några enskilda organ, med stöd i lag, i uppdrag att fördela statliga bidrag. Villkoren för bidragen framgår i regel av de förordningar som avser respektive bidrag. Bidrag till civilsamhället fördelas med stöd av cirka 80 förordningar. Ett fåtal bidrag regleras i lag, bl.a. stöd till trossamfund och medel som fördelas ur Allmänna arvsfonden. En del bidrag beslutas med stöd av de uppdrag som myndigheterna har fått i sina regleringsbrev eller i särskilda regeringsbeslut. De senare bidragen saknar stöd av förordningar. Bidrag som fördelas utan stöd av tillämplig förordning avser oftast en begränsad tid eller riktade satsningar.

Knappt hälften av de 80 förordningar som avser statliga bidrag till det civila samhällets organisationer innehåller någon form av demokrativillkor. Förordningarna har olika utformning av demokrativillkoren, men tre typer av villkor förekommer i huvudsak: krav på att organisationens syfte är i enlighet med demokratiska principer, krav på att organisationen har en demokratisk uppbyggnad och krav på att organisationen i sin verksamhet respekterar demokratins idéer eller att verksamheten inte är i strid med demokratins idéer.

Vårt uppdrag

Allmänna medel ska endast gå till verksamheter som är förenliga med samhällets grundläggande värderingar såsom de anges i regeringsformen och i de internationella konventionerna om mänskliga rättigheter. Det är anledningen till att många av de förordningar som styr bidragsgivningen till det civila samhällets organisationer innehåller demokrativillkor. De demokrativillkor som finns i dag har dock kritiserats för att de skiljer sig åt och är svåra att tillämpa. Av denna anledning har det tillsatts ett antal utredningar som har föreslagit nya och förtydligade demokrativillkor för

statens stöd till trossamfund respektive för bidragsgivningen till det civila samhället. Utredningarna har resulterat i betänkandena Statens stöd till trossamfund i ett mångreligiöst Sverige (SOU 2018:18), En arvsfond i takt med tiden (SOU 2018:70) och Demokrativillkor för bidrag till civilsamhället (SOU 2019:35). Samtliga utredningar föreslår nya demokrativillkor som ska tillämpas vid fördelning av statligt reglerat stöd.

Förslagen till demokrativillkor som lämnas i de nyss nämnda betänkandena ställer krav på organisationernas och deras företrädares ageranden. Vid bedömningen av om en företrädare har agerat på ett sådant sätt som anges i de föreslagna demokrativillkoren kan känsliga personuppgifter behöva behandlas av organisationen, trossamfundet, myndigheten eller det enskilda organ som prövar frågor om stöd. En prövning av demokrativillkoret kan också innebära hantering av andra integritetskänsliga uppgifter. Vi ska därför analysera frågor om personuppgiftsbehandling och sekretess i ärenden om stöd till det civila samhället, inklusive trossamfunden.

Statligt stöd till trossamfunden

Stödet till andra trossamfund än Svenska kyrkan består av ett statsbidrag och s.k. statlig avgiftshjälp, vilket innebär att bidragsberättigade trossamfund kan få hjälp av Skatteverket med att ta in medlemsavgifter. För att ha rätt till statsbidrag eller statlig avgiftshjälp krävs att trossamfundet bidrar till att upprätthålla och stärka de grundläggande värderingar som samhället vilar på. Regeringen beslutar vilka trossamfund som är stödberättigade och stödet fördelas sedan av Myndigheten för stöd till trossamfund. Det demokrativillkor som tidigare ställts avseende trossamfunden är generellt och övergripande utformat. Utredningen om översyn av statens stöd till trossamfund fick därför i juni 2016 uppdraget att bl.a. föreslå ett demokratikriterium. Utredningens slutsatser och förslag redovisas i betänkandet Statens stöd till trossamfund i ett mångreligiöst Sverige. I betänkandet lämnas följande förslag till nya villkor för stödberättigande, vilket bl.a. innefattar ett förtydligat demokrativillkor:

Villkor för stödberättigande

5 § Stöd får lämnas endast till ett trossamfund som är

1. ett registrerat trossamfund enligt lagen (1998:1593) om trossamfund,
2. har minst 1 000 betjänade som är bosatta i Sverige,
3. har bedrivit verksamhet i Sverige under minst fem år före ansökan om stödberättigande, och
4. i huvudsak får sin religiösa verksamhet finansierad av betjänade som är bosatta i Sverige.

6 § Stöd får inte lämnas till ett trossamfund som har skulder för svenska skatter eller avgifter hos Kronofogdemyndigheten eller som är i likvidation eller försatt i konkurs.

Stöd får inte heller lämnas om trossamfundet eller någon av dess församlingar eller företrädare, inom ramen för trossamfundets eller en församlings verksamhet,

1. utövar våld mot person, tvång eller hot,
2. kränker ett barns rättigheter på sådant sätt att det finns en påtaglig risk för att barnets hälsa eller utveckling skadas,
3. rättfärdigar, främjar eller uppmanar till sådan typ av kränkning som anges i 1 eller 2,
4. inskränker en betjänads fri- och rättigheter genom utnyttjande av utsatt belägenhet,
5. bryter mot diskrimineringsförbud i diskrimineringslagen (2008:567) eller klart överträder principen om alla människors lika värde, eller
6. aktivt motarbetar det demokratiska styrelseskicket.

Om det finns synnerliga skäl får stöd lämnas även om en församling eller en företrädare agerar på sådant sätt som anges i andra stycket.

Den huvudsakliga anledningen till valet av utformningen av demokratikriteriet är det starka skydd som religionsfriheten ger trossamfunden. Mot denna bakgrund valde utredningen att utforma ett demokratikriterium med exkluderingsgrunder.

Allmänna arvsfondens stöd

Allmänna arvsfonden har till ändamål att främja verksamhet av ideell karaktär till förmån för barn, ungdomar, äldre personer och personer med funktionsnedsättning. Varje år får runt 400 projekt stöd ur fonden. Arvsfondsdelegationen beslutar, med stöd av lagen (2021:401) om Allmänna arvsfonden och förordningen (2021:403) om Allmänna arvsfonden, vilka projekt som ska få bidrag. Varken lagen eller förordningen innehåller några demokrativillkor, men sådana villkor har tillämpats i Arvsfondsdelegationens praxis.

Regeringen tillsatte år 2017 en utredning för att se över och analysera vissa frågor som rör Allmänna arvsfondens verksamhet. Utredningens uppdrag var bl.a. att analysera hur ett villkor kan utformas som säkerställer att enbart organisationer som i sin verksamhet respekterar värderingar som präglar ett demokratiskt samhälle kan få stöd och att analysera kriterierna för stöd. Utredningen antog namnet 2017 års arvsfondsutredning och lämnar i betänkandet En arvsfond i takt med tiden följande förslag till demokrativillkor:

Utdrag ur 2 kap. lagen om allmänna arvsfonden om förutsättningar för stöd

3 § Stöd får inte lämnas till en organisation om den eller någon av dess företrädare

1. främjar, uppmanar till eller försvarar terrorism, eller
2. i övrigt inte respekterar mänskliga rättigheter.

Stöd får inte heller lämnas till en organisation om någon av dess samarbetsorganisationer, eller en företrädare för en sådan organisation, agerar på det sätt som anges i första stycket.

4 § Om en företrädare för en organisation har agerat på det sätt som anges i 3 § första stycket, får stöd ändå lämnas till organisationen under förutsättning att denna

1. genast vidtar de åtgärder som behövs för att säkerställa att agerandet inte upprepas, och
2. har vidtagit rimliga åtgärder för att försäkra sig om att företrädaren var lämplig för sitt uppdrag.

5 § Om en samarbetsorganisation eller en företrädare för en sådan organisation har agerat på det sätt som anges i 3 § andra stycket, får stöd lämnas under förutsättning att den sökande organisationen genast tar avstånd från agerandet, eller om agerandet varit allvarligt, avbryter samarbetet.

Övrig statlig bidragsgivning

Demokrativillkorsutredningen fick i mars 2018 uppdraget att se över demokrativillkoren i statsbidragsförordningarna och tillämpningen av dessa villkor i syfte att säkerställa att allmänna medel går till verksamheter som är förenliga med samhällets grundläggande värderingar såsom de formuleras i regeringsformen och i de internationella konventionerna om mänskliga rättigheter. Utredningen skulle därför föreslå ett förtydligat, rättssäkert och enhetligt demokrativillkor för den statliga bidragsgivningen med beaktande av föreningsfriheten. I juni 2019 lämnade utredningen betänkandet Demokrativillkor för bidrag till civilsamhället. Utredningens förslag omfattar inte de stöd som regleras i lag och således inte statens stöd till trossamfunden och de medel som fördelas ur Allmänna arvsfonden. Demokrativillkorsutredningen lämnade följande förslag till generellt demokrativillkor:

Bidrag ska inte få lämnas till en organisation om den eller någon av dess företrädare, inom ramen för verksamheten,

1. utövar våld, tvång eller hot eller på annat otillbörligt sätt kränker den enskildes grundläggande fri- och rättigheter,
2. diskriminerar eller på annat sätt bryter mot principen om alla människors lika värde,
4. rättfärdigar, främjar eller uppmanar till sådana ageranden som anges i 1 eller 2, eller
5. motarbetar det demokratiska styrelseskicket.

Om en organisation eller dess företrädare har agerat på det sätt som anges får bidrag ändå lämnas till organisationen om det finns särskilda skäl. Vid bedömningen ska särskilt beaktas om organisationen tagit avstånd från agerandet och vidtagit adekvata åtgärder för att säkerställa att det inte upprepas.

Demokrativillkorsutredningen föreslår också att överklagande-bestämmelser ska införas för att förbättra rättssäkerheten för de bidragssökande organisationerna. Det föreslås att en bestämmelse om att beslut om avslag på en ansökan om bidrag får överklagas ska införas i de förordningar som reglerar bidrag som bedöms utgöra en civil rättighet. Därutöver föreslås att alla beslut om återkallelse och återkrav ska få överklagas.

Utökad behandling av personuppgifter till följd av förslagen till förtydligade demokrativillkor

Vilka personuppgifter som kan behöva behandlas i ett ärende om statligt reglerat stöd till civilsamhället styrs i huvudsak av de villkor som en organisation måste uppfylla för att beviljas stöd. Enligt den nuvarande regleringen av stöd till civilsamhället är behovet av att behandla personuppgifter i regel begränsat till vissa grundläggande uppgifter om de personer som företräder en organisation. Redan enligt nu gällande reglering kan det dock vara nödvändigt för såväl en organisation som ansöker om att få ta del av stöd som ett beslutsorgan som prövar en fråga om stöd att hantera känsliga person-uppgifter.

Genom förslagen till förtydligade demokrativillkor föreslås villkor som ska säkerställa att allmänna medel endast tilldelas verksamheter som är förenliga med samhällets grundläggande värderingar. Alla tre förslag till demokrativillkor ställer därför krav på en bidragssökande organisations och dess företrädares agerande. Eftersom förslagen till demokrativillkor till stor del tar sikte på ageranden av de fysiska personer som företräder en organisation medför förslagen ett behov av att behandla personuppgifter i ärenden om stöd.

De typer av ageranden som, enligt förslagen, kan medföra att en organisation nekas stöd är exempelvis utövande av våld, tvång eller hot eller annan kränkning av enskilds grundläggande fri- och rättigheter samt diskriminering eller annat agerande som bryter mot principen om alla människors lika värde. Vid en prövning av om en civilsamhällesorganisation eller dess företrädare har agerat på ett sätt som står i strid med ett demokrativillkor kan därför både en organisation och ett beslutsorgan behöva behandla t.ex. uppgifter om brott eller annan kränkande behandling som har skett inom en organisations verksamhet. Beroende på vilken typ av omständigheter som kommer till organisationens eller beslutsorganets kännedom kan det komma att röra sig om en i sammanhanget omfattande behandling av känsliga personuppgifter och uppgifter om brott om både en organisations företrädare och andra fysiska personer, t.ex. medlemmar eller andra personer som deltagit i en organisations verksamhet.

För beslutsorganens personuppgiftsbehandling krävs kompletterande bestämmelser i svensk rätt

Prop. 2021/22:272
Bilaga 3

Vi bedömer att de myndigheter och andra organ som har i uppdrag att fördela statligt reglerat stöd till civilsamhället har grundläggande rättsliga förutsättningar enligt dataskyddsförordningen¹ att utföra nödvändig behandling av personuppgifter i ärenden om stöd med hänvisning till att behandlingen är nödvändig för att utföra en uppgift av allmänt intresse. I den del som handläggningen av ett stödärende innebär myndighetsutövning kan beslutsorganen även behandla personuppgifter utifrån att behandlingen är nödvändig som ett led i organens myndighetsutövning. När det gäller behandling av känsliga personuppgifter anser vi att det utgör ett viktigt allmänt intresse att ett beslutsorgan kan utföra en uppgift att fördela stöd till civilsamhällets organisationer. Beslutsorganen har därmed grund för att utföra nödvändig behandling av personuppgifter i ärenden om stöd till det civila samhället, inklusive behandling av känsliga personuppgifter. För behandling på dessa grunder gäller dock särskilda krav avseende proportionalitet och åtgärder för att säkerställa den registrerades grundläggande rättigheter och intressen, vilket kan medföra krav på kompletterande nationella dataskyddsbestämmelser.

Vid tillämpningen av ett förtydligt demokrativillkor kan det även vara nödvändigt för ett beslutsorgan att hantera uppgifter om att en företrädare för en organisation har gjort sig skyldig till brott. Personuppgifter som rör fällande domar i brottmål och lagöverträdelser som innefattar brott eller därmed sammanhängande säkerhetsåtgärder (i detta betänkande benämnda uppgifter om brott) får endast behandlas under kontroll av en myndighet eller då behandlingen är tillåten enligt unionsrätten eller medlemsstaternas nationella rätt, där lämpliga skyddsåtgärder för de registrerades rättigheter och friheter fastställs. Ärenden om statligt reglerat stöd till civilsamhället handläggs främst av ett antal olika statliga myndigheter. Att myndigheter får behandla uppgifter om brott framgår direkt av dataskyddsförordningen och har även förtydligats genom lagen (2018:218) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning (dataskyddslagen). Ett beslutsorgan som är en myndighet kan därför direkt med stöd av den allmänna dataskyddsregleringen utföra nödvändig behandling av uppgifter om brott. Bland de beslutsorgan som handlägger ärenden om stöd finns dock även ett antal från staten fristående organ såsom t.ex. Folkbildningsrådet, Stiftelsen Svenska Filminstitutet och Svenskt friluftsliv. Dessa organ är alltså inte myndigheter men har, inom ramen för sina uppdrag att fördela statligt stöd, anförtrots en uppgift som annars ankommer på den offentliga sektorn. Det är inte helt klart i vilken utsträckning dessa enskilda organ kan behandla uppgifter om brott vid en prövning av en fråga om stöd direkt med stöd av dataskyddsförordningen. För att säkerställa att även dessa

¹ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (allmän dataskyddsförordning) (GDPR).

beslutsorgan kan utföra nödvändig personuppgiftsbehandling vid handläggningen av ärenden om stöd anser vi därför att sådan behandling bör regleras särskilt i svensk rätt.

Civilsamhällesorganisationerna kan behandla personuppgifter direkt med stöd av dataskyddsförordningen

Varje personuppgiftsansvarig ansvarar för att den egna behandlingen av personuppgifter utförs i enlighet med gällande dataskyddsreglering. Att en civilsamhällesorganisation behandlar personuppgifter i enlighet med dataskyddsförordningens krav är därmed i första hand organisationens eget ansvar. I den rättsliga regleringen av stöd till civilsamhället uppställs dock vissa villkor som medför att en organisation som önskar ta del av sådant stöd kan behöva behandla personuppgifter, utöver vad som annars hade krävts av verksamhetsskäl. För att denna reglering ska kunna tillämpas i praktiken krävs därför att organisationerna har de grundläggande rättsliga förutsättningarna för att kunna behandla de personuppgifter som är nödvändiga för en prövning av om organisationen uppfyller villkoren för stöd.

Vi bedömer att civilsamhällesorganisationerna kan utföra den behandling av personuppgifter som är nödvändig för en prövning av ett stödärende direkt med stöd av dataskyddsförordningen. En organisations intresse av att kunna söka och ta del av ett statligt reglerat stöd till civilsamhället utgör, enligt vår mening, ett berättigat intresse enligt dataskyddsförordningen. En civilsamhällesorganisation har därmed rättslig grund för att utföra den behandling av personuppgifter som är nödvändig för att organisationen ska kunna ansöka om och ta del av stöd. Personuppgiftsbehandling på denna grund förutsätter dock under alla omständigheter att civilsamhällesorganisationerna, i egenskap av personuppgiftsansvariga, gör en noggrann avvägning mellan motstående intressen.

Vi anser vidare att en civilsamhällesorganisations anspråk på att få ta del av statligt reglerat stöd är ett sådant anspråk inom ett förvaltningsrättsligt förfarande som utgör ett rättsligt anspråk enligt dataskyddsförordningen. Denna tolkning gör vi mot bakgrund av bl.a. förordningstextens lydelse och förtydliganden i skälen till förordningen. För att det ska röra sig om ett rättsligt anspråk förutsätts dock att det är fråga om ett definierat anspråk om att få ta del av ett visst statligt stöd som har gjorts gällande inom ett specifikt förfarande. Vi bedömer därför att en civilsamhällesorganisation ska anses ha ett rättsligt anspråk på stöd inom förfaranden som innebär att ett beslutsorgan prövar en ansökan om stöd eller på annat sätt tar ställning till en organisations anspråk på stöd, t.ex. i ett ärende om återkallelse eller återkrav. Denna bedömning gäller oaktat av om ett beslut inom ett sådant förfarande är överklagbart eller inte. Civilsamhällesorganisationerna kan därför utföra behandling av känsliga personuppgifter vid en prövning av en fråga om stöd, förutsatt att behandlingen är nödvändig för att fastställa, göra gällande eller försvara organisationens anspråk på stöd. Detta medför även att civilsamhällesorganisationerna får behandla uppgifter om brott

inom ett sådant förfarande enligt förordningen (2018:219) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning (kompletteringsförordningen).

Prop. 2021/22:272
Bilaga 3

En ny lag om personuppgiftsbehandling i vissa ärenden om stöd till civilsamhället

Vi har bedömt att beslutsorganen kan behandla personuppgifter i ärenden om stöd, eftersom organens uppdrag att fördela statligt reglerat stöd till civilsamhällets organisationer utgör såväl ett allmänt intresse som ett viktigt allmänt intresse. Vid behandling av personuppgifter på dessa grunder uppställer dock dataskyddsförordningen särskilda krav gällande bl.a. proportionalitet och åtgärder för att säkerställa den registrerades grundläggande rättigheter och intressen.

Genom dataskyddslagen har det antagits generella dataskyddsbestämmelser i svensk rätt som kompletterar regleringen i dataskyddsförordningen. Dataskyddslagen tydliggör bl.a. vad som gäller vid personuppgiftsbehandling i syfte att utföra en uppgift av allmänt intresse och uppställer vissa särskilda skyddsåtgärder vid behandling av personuppgifter av hänsyn till ett viktigt allmänt intresse. Utöver regleringen i dataskyddslagen uppställer den nationella rätten även ett visst skydd för personuppgifter i ärenden om stöd till civilsamhället i form av bestämmelser om sekretess och tystnadsplikt samt bestämmelser som föreskriver en särskild ordning för granskning av vissa medlemsuppgifter i ärenden om stöd. Med beaktande av de integritetsrisker som följer av ett införande av nya förtydligade demokrativillkor som ställer krav på en organisations och dess företrädares agerande anser vi dock att svensk rätt inte uppställer tillräckliga skyddsåtgärder för att säkerställa den registrerades grundläggande rättigheter och intressen vid handläggningen av ärenden om stöd. För att uppnå ett lämpligt skydd för personuppgifter och samtidigt möjliggöra en ändamålsenlig behandling av personuppgifter i dessa ärenden behövs därför kompletterande dataskyddsreglering. Dessutom bedömer vi att det krävs ytterligare nationell reglering för att säkerställa att enskilda organ som har till uppgift att fördela stöd får utföra nödvändig behandling av uppgifter om brott i ärenden om stöd.

Vi anser därför att det behövs en ny lag om behandling av personuppgifter i vissa ärenden om statligt reglerat stöd till civilsamhället. Genom en sådan lag möjliggörs en ändamålsenlig personuppgiftsbehandling vid beslutsorganens handläggning av ärenden om stöd samtidigt som dataskyddsförordningens krav på proportionalitet samt lämpliga och särskilda åtgärder för att säkerställa den registrerades grundläggande rättigheter och intressen tillgodoses. Den nya lagen föreslås främst mot bakgrund av det utökade behovet av att behandla känsliga personuppgifter och uppgifter om brott som förslagen om förtydligade demokrativillkor kan antas medföra. Den nya lagen ska därför gälla vid behandling av personuppgifter i verksamheter med handläggning av ärenden om statligt reglerat stöd till civilsamhället som omfattas av ett demokrativillkor. Genom lagen ges enskilda organ som har till uppgift att fördela statligt reglerat stöd till det civila samhället rätt att behandla

uppgifter om brott. Därutöver föreslår vi en rad bestämmelser till skydd för den personliga integriteten såsom en bestämmelse om ändamålen med behandlingen, reglering av beslutsorganens möjligheter att behandla känsliga personuppgifter och uppgifter om brott samt en sökbegränsning.

Förstärkt sekretesskydd för uppgifter om enskildas personliga förhållanden

I syfte att ytterligare stärka skyddet för den personliga integriteten vid handläggningen av ärenden om statligt reglerat stöd till civilsamhället föreslår vi en ny bestämmelse om sekretess för uppgifter i dessa ärenden. Enligt vårt förslag ska sekretess kunna gälla i ärenden om statligt reglerat stöd till civilsamhället som omfattas av ett demokrativillkor för uppgifter om enskildas personliga förhållanden. Förslaget innebär en utökning av sekretesskyddet för uppgifter om enskildas personliga förhållanden i dessa ärenden. Eftersom intresset av insyn i fördelningen av statligt reglerat stöd till civilsamhället är stort anser vi dock att utgångspunkten fortsatt ska vara att uppgifter i dessa ärenden är offentliga. Vi föreslår därför att bestämmelsen ska ha ett rakt skaderekvisit. På det sättet skyddas sådana integritetskänsliga uppgifter om enskildas personliga förhållanden som typiskt sett kan antas innebära att den enskilde lider men om uppgifterna röjs, samtidigt som rätten till insyn inte inskränks mer än nödvändigt.

Revisorsgranskning av uppgifter om medlemmar

I förslaget till ny lag om stöd till trossamfund som anges i betänkandet Statens stöd till trossamfund i ett mångreligiöst Sverige ska en förutsättning för stöd vara att ett trossamfund har minst 1 000 betjänade som är bosatta i Sverige. Även i ett antal övriga förordningar som avser statsbidrag förekommer krav på att en organisation ska ha ett visst antal medlemmar för att ha rätt till stöd. Det förekommer också krav på att organisationen ska ha en viss andel av medlemmarna som t.ex. är i en viss ålder, har ett visst kön eller har utländsk bakgrund. I några förordningar uppställs också krav på att organisationen ska ha ett visst syfte, vilket kan ställa indirekta krav på medlemmarna. Detta kan t.ex. förekomma såvitt avser handikapporganisationer och organisationer för homosexuella, bisexuella, transsexuella eller personer med könsöverskridande identitet eller uttryck.

Uppgifter om antal eller andel medlemmar som angetts ovan ska anges i en ansökan om stöd. Dessa uppgifter ligger sedan till grund för prövningen av en ansökan. För att säkerställa att endast berättigade civilsamhällesorganisationer och trossamfund får stöd samt att stöd utgår med rätt belopp, är det enligt vår uppfattning av avgörande betydelse att uppgifterna som lämnas i en ansökan om stöd kan kontrolleras. Kontrollen måste dock vara förenlig med grundlagsskyddade fri- och rättigheter. Vi bedömer att det inte finns några konstitutionella hinder mot en kontroll av uppgifter om medlemmar i samband med en ansökan om stöd, varken med hänsyn till kontrollens direkta eller indirekta effekter för

civilsamhällesorganisationerna och medlemmarna. Även om kontrollen i sig inte är grundlagsstridig finns det andra skäl till att det kan anses olämpligt att beslutsorganen granskar uppgifter om medlemmar. Det är i strikt mening inte fråga om att registrera enskildas åsikter, men i praktiken kan kontrollerna anses närma sig detta. Av denna anledning finns det skäl att vara försiktig när det kommer till granskning av uppgifter om medlemmar och det framstår därför som rimligt att granskningen inte utförs av själva beslutsorganet. Detta är också den ordning som redan i dag tillämpas vid revisorsgranskning av uppgifter om medlemmar i vissa sökande civilsamhällesorganisationer.

En ansökan om stöd som kommer in till ett beslutsorgan blir en allmän handling. Om ansökan innehåller uppgifter om organisationens medlemmar, kan beslutsorganet komma att behöva behandla känsliga personuppgifter. Om uppgifterna i stället granskas av en revisor, kommer de inte in till beslutsorganen och blir då inte heller en del av en allmän handling. Detta innebär ett skydd för känsliga personuppgifter.

Vi bedömer att ett trossamfunds uppgifter om antal betjänade och deras bosättning som lämnas i en ansökan om stöd bör granskas av en revisor. Även uppgifter om antal medlemmar och andel medlemmar som anges i en civilsamhällesorganisationens ansökan om stöd bör granskas av en revisor. Revisorn ska granska tillförlitligheten av de uppgifter som lämnas. För att stärka stödets legitimitet och öka revisorns oberoende bedömer vi att det bör ställas krav på att revisorn ska vara auktoriserad eller godkänd.

Vi föreslår att förslaget till förordning om stöd till trossamfund som lämnas i SOU 2018:18 kompletteras med en bestämmelse om revisorsgranskning av uppgifter om antalet betjänade som är bosatta i Sverige. Vi föreslår också att en likalydande bestämmelse om revisorsgranskning införs i alla de statsbidragsförordningar som uppställer krav på minsta antal medlemmar eller viss andel medlemmar. Det bör ankomma på de beslutsorgan som hanterar revisorernas granskningar av medlemsuppgifter att med stöd av sina respektive bemyndiganden meddela de kompletterande föreskrifter som är nödvändiga. Beslutsorganen bör också ta fram eller uppdatera blanketter som underlättar revisorns granskning samt ange vilka krav som ska ställas på granskningen.

Ikraftträdande

Vi föreslår att föreslagna författningsändringar ska träda i kraft den 1 juli 2022.

Konsekvenser

Förslagen bedöms inte leda till några kostnadsökningar för det allmänna. För civilsamhällesorganisationerna kan förslaget om revisorsgranskning komma att medföra att en del av stödet behöver användas till att täcka kostnaden för revisorn i stället för att användas i verksamheten. Detta kan

Prop. 2021/22:272 komma att innebära en ekonomisk påverkan för
Bilaga 3 civilsamhällesorganisationerna.

Vi bedömer att förslagen stärker skyddet för den personliga integriteten vid handläggningen av ärenden om statligt reglerat stöd till civilsamhället.

I övrigt bedöms förslagen i huvudsak inte få några konsekvenser som anges i 14–15 a §§ kommittéförordningen (1998:1474).

Sammanfattning av promemorian Demokrativillkor för stöd ur Allmänna arvsfonden

Prop. 2021/22:272
Bilaga 4

I propositionen Ett modernt regelverk för Allmänna arvsfonden (prop. 2020/21:139) angav regeringen att den avser att återkomma i frågan om att införa ett demokrativillkor för stöd ur Allmänna arvsfonden. I denna promemoria lämnas förslag om att införa ett demokrativillkor för stöd ur fonden i den nya lagen (2021:401) om Allmänna arvsfonden. Bedömningen är att demokrativillkoret bör utformas med utgångspunkt i det förslag som Demokrativillkorsutredningen har lämnat i betänkandet Demokrativillkor för bidrag till civilsamhället (SOU 2019:35). De föreslagna ändringarna av lagen om Allmänna arvsfonden föreslås träda i kraft den 1 januari 2023.

Lagförslaget i SOU 2018:18

Förslag till lag om stöd till trossamfund

Härigenom föreskrivs följande.

Tillämpningsområde och definitioner

1 § Denna lag innehåller bestämmelser om statens stöd till andra trossamfund än Svenska kyrkan. Stöd får lämnas som statsbidrag och som statlig hjälp med att bestämma, debitera, redovisa och ta in avgifter (statlig avgiftshjälp) till ett trossamfund som uppfyller villkoren för stöd i denna lag.

2 § Bestämmelser om statlig avgiftshjälp till Svenska kyrkan finns i 8 a § lagen (1998:1591) om Svenska kyrkan.

3 § Begreppet trossamfund har i denna lag samma innebörd som i 2 § lagen (1998:1593) om trossamfund. Med församling avses i denna lag en gemenskap som utövar lokal religiös verksamhet genom gudstjänst, bön, meditation eller ritualer.

Med betjänad avses i denna lag en medlem i ett trossamfund eller en församling inom ett trossamfund, eller en regelbunden deltagare i verksamhet som organiseras av ett trossamfund eller en församling inom ett trossamfund.

Mål för stödet

4 § Stödet ska bidra till att skapa förutsättningar för trossamfunden att bedriva en aktiv och långsiktigt inriktad religiös verksamhet, samt till att upprätthålla och stärka de grundläggande värderingar som samhället vilar på.

Villkor för stödberättigande

5 § Stöd får lämnas endast till ett trossamfund som

1. är ett registrerat trossamfund enligt lagen (1998:1593) om trossamfund,
2. har minst 1 000 betjänade som är bosatta i Sverige,
3. har bedrivit verksamhet i Sverige under minst fem år före ansökan om stödberättigande, och
4. i huvudsak får sin religiösa verksamhet finansierad av betjänade som är bosatta i Sverige.

6 § Stöd får inte lämnas till ett trossamfund som har skulder för svenska skatter eller avgifter hos Kronofogdemyndigheten eller som är i likvidation eller försatt i konkurs.

Stöd får inte heller lämnas om trossamfundet eller någon av dess församlingar eller företrädare, inom ramen för trossamfundets eller en församlings verksamhet,

1. utövar våld mot person, tvång eller hot,
 2. kränker ett barns rättigheter på sådant sätt att det finns en påtaglig risk för att barnets hälsa eller utveckling skadas,
 3. rättfärdigar, främjar eller uppmanar till sådan typ av kränkning som anges i 1 eller 2,
 4. inskränker en betjänads fri- och rättigheter genom utnyttjande av utsatt belägenhet,
 5. bryter mot diskrimineringsförbud i diskrimineringslagen (2008:567) eller klart överträder principen om alla människors lika värde, eller
 6. aktivt motarbetar det demokratiska styrelseskicket.
- Om det finns synnerliga skäl får stöd lämnas även om en församling eller en företrädare agerar på sådant sätt som anges i andra stycket.

Fördelning och återkrav av statsbidrag

7 § Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer kan med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen meddela föreskrifter om bidragsformer samt om fördelning och återkrav av statsbidrag. Vid fördelning av statsbidrag ska beaktas om ett trossamfund får statlig avgiftshjälp.

Den myndighet som regeringen bestämmer beslutar om fördelning och återkrav av statsbidrag.

Statlig avgiftshjälp

8 § Ett beslut om stödberättigande för statlig avgiftshjälp som fattas före den 1 november gäller från och med det följande beskattningsåret.

I lagen (1999:291) om avgift till registrerat trossamfund finns bestämmelser om förfarandet vid statlig avgiftshjälp för trossamfund som har beviljats stödberättigande för statlig avgiftshjälp enligt denna lag.

Återkallelse av stödberättigande

9 § Om ett trossamfund inte längre uppfyller villkoren i 5 och 6 §§, ska stödberättigandet återkallas. Ett beslut om återkallelse av stödberättigande gäller omedelbart.

Innan ett stödberättigande återkallas på grund av brist enligt 5 § 1, 2 eller 4, eller 6 § första stycket när det gäller skulder för svenska skatter eller avgifter hos Kronofogdemyndigheten, får trossamfundet ges tillfälle att avhjälpa bristen.

Anmälningsskyldighet

10 § Ett trossamfund som har beviljats stödberättigande ska utan dröjsmål till den myndighet som prövar frågor om stödberättigande anmäla sådana ändrade förhållanden som kan medföra att villkoren för stöd inte längre är uppfyllda.

Ärendenas handläggning

11 § Den myndighet som regeringen bestämmer får besluta om stödberättigande för statsbidrag och för statlig avgiftshjälp, samt om återkallelse av sådana beslut.

En ansökan om stöd från ett trossamfund ska vara skriftlig och ges in till den myndighet som prövar frågor om stöd.

Verkställighetsföreskrifter

12 § Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer kan med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen meddela närmare föreskrifter om verkställigheten av denna lag.

Överklagande

13 § Beslut enligt denna lag får överklagas till allmän förvaltningsdomstol.

Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2020.
2. Genom lagen upphävs lagen (1999:932) om stöd till trossamfund.
3. Ett trossamfund som har beslutats vara statsbidragsberättigat enligt den gamla lagen och som inte är ett samverkansorgan, ska anses ha beviljats stödberättigande för statsbidrag enligt den nya lagen.
4. Ett trossamfund som har beviljats statlig avgiftshjälp enligt 16 § lagen (1998:1593) om trossamfund ska anses ha beviljats stödberättigande för statlig avgiftshjälp enligt den nya lagen.
5. Bestämmelsen i 13 § om överklagande tillämpas inte på beslut som meddelats av regeringen före lagens ikraftträdande.

Förslag till lag om ändring i lagen (1998:1591) om Svenska kyrkan

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (1998:1591) om Svenska kyrkan att det ska införas en ny paragraf, 8 a §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

8 a §

Svenska kyrkan har rätt till hjälp av staten med att bestämma, debitera, redovisa och ta in kyrkoavgifter från dem som tillhör Svenska kyrkan.

Bestämmelser om förfarandet finns i lagen (1999:291) om avgift till registrerat trossamfund.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2020.

Förslag till lag om ändring i lagen (1998:1593) om trossamfund

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (1998:1593) om trossamfund

dels att 16 §¹ ska upphöra att gälla och att rubriken närmast före 16 § ska utgå,

dels att 2 § ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 §

Med trossamfund avses i denna lag en gemenskap *för religiös verksamhet, i vilken det ingår att anordna gudstjänst.*

Med trossamfund avses i denna lag en gemenskap *som utövar religiös verksamhet genom gudstjänst, bön, meditation eller ritualer.*

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2020.

Förslag till lag om ändring i lagen (1999:291) om avgift till registrerat trossamfund

Härigenom föreskrivs att 1 § lagen (1999:291) om avgift till registrerat trossamfund ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 §¹

Bestämmelser om statlig hjälp med *bestämmande, debitering och redovisning av avgifter till Svenska kyrkan samt med att ta in avgifterna finns i 16 § lagen (1998:1593) om trossamfund.* Bestämmelser om kyrkoavgift finns i 7 och 8 §§ lagen (1998:1591) om Svenska kyrkan.

Bestämmelser om statlig hjälp med *att bestämma, debitera, redovisa och ta in avgifter till trossamfund finns i 8 a § lagen (1998:1591) om Svenska kyrkan samt i lagen (2019:000) om stöd till trossamfund.* Bestämmelser om kyrkoavgift finns i 7 och 8 §§ lagen om Svenska kyrkan.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2020.

¹ Senaste lydelse 1999:957.

Lagförslaget i SOU 2019:35

Förslag till lag om ändring av lagen (1976:1046) om överlämnande av förvaltningsuppgifter inom Utbildningsdepartementets verksamhetsområde

Härigenom föreskrivs att det i lagen (1976:1046) om överlämnande av förvaltningsuppgifter inom Utbildningsdepartementets verksamhetsområde ska införas en ny paragraf, 14 §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

14 §

Om ett beslut som avses i 7 b eller 8 §§ får överklagas, tillämpas 40 § förvaltningslagen (2017:900).

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2021.

Förslag till lag om ändring av lagen (1992:318) om
överlämnande av förvaltningsuppgifter inom
Kulturdepartementets verksamhetsområde

Prop. 2021/22:272
Bilaga 6

Härigenom föreskrivs att det i lagen (1992:318) om överlämnande av förvaltningsuppgifter inom Kulturdepartementets verksamhetsområde ska införas en ny paragraf, 17 a §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse
17 a §

Om ett beslut som avses i 7 § får
överklagas, tillämpas 40 §
förvaltningslagen (2017:900).

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2021.

Förslag till lag om ändring av lagen (1995:361) om överlämnande av förvaltningsuppgifter till Sveriges Riksidrottsförbund

Härigenom föreskrivs att det i lagen (1995:361) om överlämnande av förvaltningsuppgifter till Sveriges Riksidrottsförbund ska införas en ny paragraf, 2 §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 §

Om ett beslut som avses i 1 § får överklagas, tillämpas 40 § förvaltningslagen (2017:900).

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2021.

Förslag till lag om ändring av lagen (2010:1539) om överlämnande av vissa förvaltningsuppgifter till den ideella föreningen Svenskt Friluftsliv

Prop. 2021/22:272
Bilaga 6

Härigenom föreskrivs att det i lagen (2010:1539) om överlämnande av vissa förvaltningsuppgifter till den ideella föreningen Svenskt Friluftsliv ska införas en ny paragraf, 2 §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse
2 §
Om ett beslut som avses i 1 § får överklagas, tillämpas 40 § förvaltningslagen (2017:900).

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2021.

Lagförslaget i SOU 2021:66

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

Härigenom föreskrivs följande.

Lagens syfte

1 § Syftet med denna lag är att ge myndigheter och andra organ som har till uppgift att fördela statligt reglerat stöd till civilsamhället möjlighet att inom sådan verksamhet behandla personuppgifter på ett ändamålsenligt sätt och att skydda människor mot att deras personliga integritet kränks vid sådan behandling.

Lagens tillämpningsområde

2 § Denna lag gäller vid behandling av personuppgifter i verksamhet med handläggning av ärenden om statligt reglerat stöd till civilsamhället som omfattas av ett demokrativillkor.

Förhållandet till annan reglering

3 § Denna lag kompletterar Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (allmän dataskyddsförordning), här benämnd EU:s dataskyddsförordning.

4 § Vid behandling av personuppgifter enligt denna lag gäller lagen (2018:218) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning, här benämnd dataskyddslagen, och föreskrifter som har meddelats i anslutning till den lagen, om inte annat följer av denna lag eller föreskrifter som har meddelats i anslutning till lagen.

Personuppgiftsansvar

5 § En myndighet eller annat organ som har till uppgift att fördela statligt reglerat stöd till civilsamhället är personuppgiftsansvarig för den behandling av personuppgifter som myndigheten eller organet utför inom en sådan verksamhet.

Ändamål med personuppgiftsbehandlingen

6 § Personuppgifter får behandlas om det är nödvändigt för handläggningen av ett ärende om stöd.

Tillgången till personuppgifter

7 § Tillgången till personuppgifter ska begränsas till det som varje anställd eller uppdragstagare behöver för att kunna fullgöra sina arbetsuppgifter.

Behandling av personuppgifter som rör lagöverträdelser och känsliga personuppgifter

8 § Ett enskilt organ som handlägger ärenden om statligt reglerat stöd till civilsamhället får behandla uppgifter som avses i artikel 10 i EU:s dataskyddsförordning (uppgifter som rör fällande domar i brottmål och lagöverträdelser som innefattar brott).

Att en myndighet som handlägger ärenden om statligt reglerat stöd till civilsamhället får behandla uppgifter som rör fällande domar i brottmål och lagöverträdelser som innefattar brott framgår av artikel 10 i EU:s dataskyddsförordning och 3 kap. 8 § dataskyddslagen.

9 § En myndighet eller ett annat organ som anges i 7 § får behandla personuppgifter som avses i artikel 9.1 i EU:s dataskyddsförordning (känsliga personuppgifter) och uppgifter som rör fällande domar i brottmål och lagöverträdelser som innefattar brott, endast om uppgifterna har lämnats i ett ärende eller är nödvändiga för handläggningen av det.

Sökbegränsningar

10 § Det är förbjudet att utföra sökningar i syfte att få fram ett urval av personer grundat på känsliga personuppgifter eller uppgifter som rör fällande domar i brottmål och lagöverträdelser som innefattar brott.

Längsta tid som personuppgifter får behandlas

11 § Personuppgifter får inte behandlas under längre tid än vad som är nödvändigt med hänsyn till ändamålet med behandlingen.

Bestämmelsen i första stycket hindrar inte att en behörig myndighet arkiverar och bevarar allmänna handlingar eller att arkivmaterial lämnas till en arkivmyndighet.

Rätt att meddela föreskrifter

12 § Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer kan med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen meddela föreskrifter som kompletterar denna lag.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2022.

Förslag till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)

Härigenom föreskrivs att det ska införas en ny paragraf, 40 kap. 7 d §, i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

40 kap.

Statligt stöd till civilsamhället

7 d §

Sekretess gäller i ärenden om statligt reglerat stöd till civilsamhället som omfattas av ett demokrativillkor för uppgift om en enskilds personliga förhållanden, om det kan antas att den enskilde lider men om uppgiften röjs.

För uppgift i en allmän handling gäller sekretess i högst sjuttio år

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2022.

Förslag till lag om ändring i lagen (2021:401) om
Allmänna arvsfonden

Häriigenom föreskrivs i fråga om lagen (2021:401) om Allmänna arvsfonden.

dels att 2 kap. 12 och 13 §§ och 6 kap. 1 § ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas två nya paragrafer, 2 kap. 4 a och b §§, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 kap.

4a §

Stöd får inte lämnas till en organisation om den eller någon av dess företrädare, som agerar inom ramen för verksamheten,

1. utövar våld, tvång eller hot mot en person eller på annat sätt kränker någons 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.

Stöd får inte heller lämnas till en organisation om det framkommer att någon av dess samarbetsorganisationer, eller en företrädare för samarbetsorganisationen, agerar på ett sådant sätt som anges i första stycket.

4 b §

Om en organisation, dess företrädare, en samarbetsorganisation 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 bedömningen av om det finns särskilda skäl 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.

12 §

Om den som har beviljats stöd inte uppfyller de krav som följer av 3 § första stycket andra meningen, 4, 6, 7 och 9–11 §§, ska Arvsfondsdelegationen besluta att stödet helt eller delvis inte ska betalas ut.

Beslutet gäller omedelbart.

Innan delegationen fattar ett beslut enligt första stycket får delegationen ge den som beviljats stöd tillfälle att avhjälpa bristen.

Om den som har beviljats stöd inte uppfyller de krav som följer av 3 § första stycket andra meningen, 4, 6, 7 och 9–11 §§, ska Arvsfondsdelegationen besluta att stödet helt eller delvis inte ska betalas ut.

Arvsfondsdelegationen ska även besluta att stödet inte ska betalas ut om den som har beviljats stöd inte uppfyller villkoren i 4 a § och det inte finns särskilda skäl enligt 4 b §.

Beslut enligt första och andra styckena gäller omedelbart. Innan delegationen fattar ett beslut enligt första stycket får delegationen ge den som beviljats stöd tillfälle att avhjälpa bristen.

13 §

Stöd ska betalas tillbaka om

1. stödet inte har använts inom angiven tid eller för avsett ändamål,
2. mottagaren inte inom föreskriven tid har lämnat redovisning eller underlag enligt 11 §,
3. mottagaren genom att lämna oriktiga uppgifter eller på annat sätt har orsakat att stöd ur Allmänna arvsfonden har lämnats felaktigt eller med ett för högt belopp, eller

Stöd ska betalas tillbaka om

1. stödet inte har använts inom angiven tid eller för avsett ändamål,
2. mottagaren inte inom föreskriven tid har lämnat redovisning eller underlag enligt 11 §,
3. mottagaren genom att lämna oriktiga uppgifter eller på annat sätt har orsakat att stöd ur Allmänna arvsfonden har lämnats felaktigt eller med ett för högt belopp,

4. stödet av något annat skäl har lämnats felaktigt eller med ett för högt belopp och mottagaren borde ha insett detta.

4. stödet av något annat skäl har lämnats felaktigt eller med ett för högt belopp och mottagaren borde ha insett detta, *eller*

5. mottagaren inte uppfyller villkoren i 4 a § och det inte finns särskilda skäl enligt 4 b §.

För stöd för en lokal eller en anläggning gäller dessutom att stödet ska återbetalas helt eller delvis, om lokalen eller anläggningen säljs eller användningen av den ändras utan delegationens medgivande inom den tidsperiod som enligt 7 § första och andra styckena gäller för stödet.

6 kap.

1 §

Beslut enligt 2 kap. 12 § första stycket och Kammarkollegiets beslut enligt 2 kap. 14 § och 3 kap. 13 § andra stycket får överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Andra beslut enligt denna lag får inte överklagas.

Beslut enligt 2 kap. 12 § första och andra styckena samt Kammarkollegiets beslut enligt 2 kap. 14 § och 3 kap. 13 § andra stycket får överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Andra beslut enligt denna lag får inte överklagas.

Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2023.

2. Äldre bestämmelser gäller fortfarande för beslut om stöd som har meddelats före ikraftträdandet.

Förteckning över remissinstanserna till SOU 2018:18

Efter remiss har yttranden kommit in från Barnombudsmannen, Brottsförebyggande rådet, Dansk Sömandskirke i Göteborg, Delegationen mot segregation, Diskrimineringsombudsmannen (DO), Evangeliska Fosterlandsstiftelsen, Ekonomistyrningsverket, Ekumeniakyrkan, Evangeliska Frikyrkan, Folkbildningsrådet, Forum – Idéburna organisationer med social inriktning, Frivilligorganisationernas insamlingsråd, Frälsningsarmén, Förenade Islamiska Föreningar i Sverige, Förvaltningsrätten i Uppsala, Humanisterna, Ibn Rushd Studieförbund, Islamiska Kulturcenterunionen i Sverige, Judiska Centralrådet, Justitiekanslern, Jämställdhetsmyndigheten, Kammarkollegiet, Kammarrätten i Stockholm, Kriminalvården, Landsrådet för Sveriges Ungdomsorganisationer (LSU), Lettiska Evangelisk-Lutherska Kyrkan i Sverige, Lunds universitet, Länsstyrelsen i Skåne län, Länsstyrelsen i Västernorrlands län, Länsstyrelsen i Östergötlands län, Migrationsverket, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB), Myndigheten för stöd till trossamfund (SST), Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor (MUCF), Nationella sekretariatet för genusforskning, Pingst – Fria församlingar i Samverkan, Polismyndigheten, Riksantikvarieämbetet, Riksdagens ombudsmän (JO), Riksorganisationen GAPF – Glöm aldrig Pela och Fadime, Rörelsefolk högskolornas intresseorganisation (RIO), Romersk-Katolska Kyrkan i Sverige, Sensus studieförbund, Skatteverket, Socialstyrelsen, Statens kulturråd (Kulturrådet), Statistiska centralbyrån, Statskontoret, Stockholms universitet, Studieförbunden i samverkan, Studieförbundet Bilda, Svenska Alliansmissionen, Svenska Alliansmissionens Ungdom, Svenska kyrkan, Svenska Kyrkans Unga, Svenska missionsrådet, Svenska Muslimer för Fred och Rättvisa, Sveriges buddhistiska samarbetsråd, Sveriges kristna råd, Sveriges Kvinnolobby, Sveriges Muslimska Förbund, Syrisk Ortodoxa Patriarkatets Ställföreträdarskap i Sverige, Säkerhetspolisen, Totalförsvarets forskningsinstitut, Universitets- och högskolerådet, Uppsala universitet och Österns Assyriska Kyrka.

Därutöver har ett yttrande inkommit från Svenska Evangeliska Alliansen.

Följande instanser har inte svarat eller angett att de avstår från att lämna några synpunkter: Alevitiska Riksförbundet, Anglikanska Kyrkan, Antiokiska ortodoxa kyrkan, Antroposofiska Sällskapet, Armeniska Apostoliska Kyrkan, Bosniakiska islamiska samfundet, Bulgariska ortodoxa kyrkan, Caritas, Civilförsvarsförbundet, Civil Rights Defenders, Diakonia, Evangelisk Luthersk Mission – Bibeltrogna vänner, Eritreanska ortodoxa Tewahedo kyrkan, Ersta Sköndal Bräcke Högskola, Estniska Evangelisk-Lutherska Kyrkan i Sverige, Etiopisk ortodoxa Tewahedo kyrkan, Finska Ortodoxa Församlingen, Folke Bernadotteakademien (FBA), Forum Syd, Funktionsrätt Sverige, Grekisk-Ortodoxa Metropolitdömet, Hela Människan, Hindu Maintain Center, Hjälpkällan, Islam Akademin, Islamic Relief, Islamiska Fatwabyrån i Sverige, Islamiska Shiasamfunden i Sverige, Isländska kyrkan i Sverige, Jehovas

vittnen, Jesu Kristi Kyrka Av Sista Dagars Heliga, Johanneslunds Teologiska Högskola, Judiska Ungdomsförbundet, Koptisk-Ortodoxa Kyrkan, Kristna Fredsrörelsen, Landsorganisationen i Sverige (LO), Makedonsk-Ortodoxa Kyrkan, Mandeiska Sabeiska Samfundet i Sverige, Mångkulturellt centrum, MÄN, Newmaninstitutet, Nordiska Asa-samfundet, Norska Kyrkan i Sverige, Pingst Ung, Riksförbundet för homosexuellas, bisexuellas, transpersoners och queeras rättigheter (RFSL), Riksförbundet för sexuell upplysning (RFSU), Riksförbundet Sveriges Unga Katoliker, Riksorganisationen för kvinnojourer och tjejjourer i Sverige, Riksrevisionen, Rumänska Ortodoxa Kyrkan, Ryska Ortodoxa Kyrkan – Moskvapatriarkatet, Ryska Ortodoxa Kyrkan – Patriarkatet i Konstantinopel, Sankt Ignatios Andliga Akademi, Serbisk-Ortodoxa Kyrkan, Sjundedags Adventistsamfundet, Sociala missionen, Somaya Kvinnojour, Statens Skolverk (Skolverket), Svenska bahá'í-samfundet, Svenska Islamiska Församlingarna, Svenska Ortodoxa Prosteriet, Svenska Röda Korset, Sveriges akademikers centralorganisation (Saco), Sveriges antidiskrimineringsbyråer, Sveriges Kommuner och Landsting, Sveriges Muslimska Råd, Sveriges Unga Muslimer, Syrisk-Ortodoxa Ärkestiftet, Teologiska Högskolan Stockholm, Tjänstemännens centralorganisation, Ungerska Protestantiska Samfundet i Sverige, Universitetskanslersämbetet, Unizon, Varken Hora eller Kuvad och Örebro Teologiska Högskola.

Förteckning över remissinstanserna till SOU 2019:35

Efter remiss har yttranden kommit in från Arbetsförmedlingen, Arbetsgivaralliansen, Arbetsgivarföreningen KFO, Arvsfundsdelegationen, Barnombudsmannen, Boden kommun, Boverket, Bygdegårdarnas Riksförbund, Civil Rights Defenders, Civilförsvarsförbundet, Civilsamhällets organisationer i samverkan (Civos), Delegationen mot segregation, Diskrimineringsombudsmannen (DO), Domstolsverket, Ersta Sköndal Bräcke högskola, Eskilstuna kommun, Famna – Riksorganisationen för idéburen välfärd, Folkbildningsrådet, Folke Bernadotteakademien (FBA), Folkets Hus och Parker, Folkhälsomyndigheten, Forum – idéburna organisationer med social inriktning, Forum för levande historia, Forum Syd, Fryshuset, Frälsningsarmén, Funktionsrätt Sverige, Försvarshögskolan, Försvarsmakten, Förvaltningsrätten i Stockholm, Förvaltningsrätten i Umeå, Gislaved kommun, Giva Sverige, Göteborgs stad, Hela Sverige ska leva, Idéburna Skolors Riksförbund (ISR), Ideell kulturallians, Institutet för språk och folkminnen (Isof), IOGT-NTO, Islamic Relief, Justitiekanslern, Jämställdhetsmyndigheten, Kalmar kommun, Kammarkollegiet, Kammarrätten i Göteborg, Konsumentverket, Kriminalvården, Landsrådet för Sveriges Ungdomsorganisationer (LSU), Länsstyrelsen i Jönköpings län, Länsstyrelsen i Stockholms län, Länsstyrelsen i Skåne län, Malmö kommun, Myndigheten för delaktighet (MFD), Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB), Myndigheten för stöd till trossamfund (SST), Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor (MUCF), Myndigheten för yrkeshögskolan, Polismyndigheten, Riksantikvarieämbetet, Riksförbundet för homosexuellas, bisexuellas, transpersoners och queeras rättigheter (RFSL), Riksförbundet Sveriges museer, Riksdagens ombudsmän (JO), Riksidrottsförbundet (RF), Rådet för Europeiska socialfonden i Sverige (Svenska ESF-rådet), Rädda Barnen, Sametinget, SISU Idrottsutbildarna, Skatteverket, Skärgårdarnas Riksförbund, Socialstyrelsen, Specialpedagogiska skolmyndigheten, SPF Seniorerna, Statens jordbruksverk (Jordbruksverket), Statens kulturråd (Kulturrådet), Statens skolverk (Skolverket), Statskontoret, Stiftelsen Svenska Filminstitutet (Svenska Filminstitutet), Stockholms kommun, Strängnäs kommun, Studieförbunden i samverkan, Styrelsen för internationellt utvecklingsarbete (Sida), Svenska institutet, Svenska Jägareförbundet, Svenska kyrkan, Svenska Samernas Riksförbund, Svenska Tornedalings Riksförbund, Svenskt Friluftsliv, Sverigeesternas riksförbund (REL), Sveriges förenade studentkårer, Sveriges Föreningar, Sveriges Hembygdsförbund, Sveriges Kommuner och Regioner, Sveriges kristna råd, Sveriges Kvinnolobby, Säkerhetspolisen, Tillväxtverket, Totalförsvarets forskningsinstitut, Trafikverket, Umeå kommun, Upphandlingsmyndigheten, Upplands-Bro kommun, Uppsala läns landsting (Region Uppsala), Uppsala Universitet, Varken hora eller kuvad, Winnet Sverige, Våra gårdar, Värmdö kommun, Västernorrlands läns landsting (Region Västernorrland) och Växjö kommun.

Därutöver har yttranden inkommit från Arbetarnas Bildningsförbund (ABF), DHR - Delaktighet Handlingskraft Rörelsefrihet, Folkuniversitetet, Friluftsförbundet, Föreningen för transpersoner, Göteborgs rättighetscenter mot diskriminering, Hela Människan, Riksförbundet för döva, hörselskadade barn och barn med språkstörning, Riksteatern, Rörelsefolk högskolornas riksförbund (RIO), Sensus studieförbund, Studieförbundet Vuxenskolan, Svenska Evangeliska Alliansen, Svenska Kanotförbundet, Sveriges Blåbandförbund (Blå bandet) och Sverok.

Följande remissinstanser har inte svarat eller angett att de avstår från att lämna några synpunkter: Alingsås kommun, Antirasistiska akademien, Assyriska Riksförbundet, Barnens rätt i samhället (BRIS), Concord Sverige, Coompanion, Degerfors kommun, Ekonomistyrningsverket, Filipstads kommun, Fonden för mänskliga rättigheter, Försvarshögskolan, Försvarsmakten, Förvaltningsrätten i Umeå, Gnosjö kommun, Härjedalen kommun, Hässleholm kommun, Immigranternas centralförbund, Judiska Centralrådet, Kalix kommun, Kalmar kommun, Kronobergs läns landsting, Mind, Mullsjö kommun, Nätverket idéburen sektor Skåne, Pensionärernas riksorganisation, Riksorganisationen GAPF – Glöm aldrig Pela och Fadime, Riksrevisionen, Romano Pasos Research Centre, Rättviks kommun, Sandvikens kommun, Scouterna, Selam, Serbernas riksförbund, Skara kommun, SKOOPI - de arbetsintegrerande företagens riksorganisation, Skövde kommun, Somalilands riksförbund, Stiftelsen Expo, Sundbybergs kommun, Svenska Afghanistankommittén, Svenska FN-förbundet, Svenska Muslimer För Fred och Rättvisa, Svenska Röda Korset, Sverigefinländarnas delegation, Sveriges Muslimska Förbund, Timbro, Totalförsvarets forskningsinstitut, Turkiska riksförbundet, Uddevalla kommun, Unga på landsbygden, Unionen, Vallentuna kommun, Älvkarleby kommun och Östersunds kommun.

Förteckning över remissinstanserna till SOU 2021:66

Remissyttrande över betänkandet har kommit in från Allmänna arvsfonden, Brottsförebyggande rådet, Brottsoffermyndigheten, Civilsamhällets organisationer i samverkan (Civos), FAR, Folkbildningsrådet, Folkets Hus och Parker, Folkhälsomyndigheten, Forum – idéburna organisationer med social inriktning, Förvaltningsrätten i Växjö, Hela Sverige ska leva, Integritetsskyddsmyndigheten, IOGT-NTO, Judiska Centralrådet, Justitiekanslern, Jämställdhetsmyndigheten, Kammarkollegiet, Kammarrätten i Jönköping, Konsumentverket, Landsrådet för Sveriges Ungdomsorganisationer (LSU), Länsstyrelsen i Stockholms län, Myndigheten för stöd till trossamfund (SST), Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor (MUCF), Revisorsinspektionen, Riksdagens ombudsmän (JO) Socialstyrelsen, Statens Kulturråd (Kulturrådet), Stiftelsen Svenska Filminstitutet (Svenska Filminstitutet), Studieförbunden i samverkan, Sveriges Kommuner och Regioner, Sveriges Konsumenter, Sveriges kristna råd, Säkerhetspolisen, Uppsala universitet.

Därutöver har yttranden inkommit från Equameniakyrkan, Frälsningsarmén, Pingst – Fria församlingar i Samverkan, Rörelsefolkhögskolornas intresseorganisation (RIO), Sveriges Frikyrkosamråd och Verdandi.

Följande remissinstanser har inte svarat eller angett att de avstår från att lämna några synpunkter: Amnesty, Civil Rights Defenders, Funktionsrätt Sverige, Islamiska samarbetsrådet, Pensionärernas riksorganisation, Riksförbundet för homosexuella, bisexuella, transpersoners, queeras och intersexpersoners rättigheter (RFSL), Samarbetsorgan för etniska organisationer i Sverige (SIOS), SPF Seniorerna, Svenska Journalistförbundet, Svenska Röda Korset, Svenska Tornedalingarnas Riksförbund – Tornionlaaksolaiset, TU Medier i Sverige AB.

Förteckning över remissinstanserna till promemorian Demokrativillkor för stöd ur Allmänna arvsfonden

Remissyttrande över promemorian har kommit in från Arbetets museum, Arbetslivsmuseernas samarbetsråd, Arvsfondsdelegationen, Barnombudsmannen, Delegationen mot segregation (Delmos), Diskrimineringsombudsmannen (DO), Famna – Riksorganisationen för idéburen välfärd, Folkbildningsrådet, Forum – idéburna organisationer med social inriktning, Förvaltningsrätten i Stockholm, Justitiekanslern, Jämställdhetsmyndigheten, Kammarkollegiet, Myndigheten för delaktighet, Myndigheten för stöd till trossamfund – SST, Myndigheten för ungdom- och civilsamhällsfrågor (MUCF), Riksdagens ombudsmän (JO), Riksförbundet Sveriges museer, Riksidrottsförbundet, SPF Seniorerna, och Sveriges kristna råd.

Därutöver har yttranden inkommit från Fremia och Giva Sverige.

Följande remissinstanser har inte svarat eller angett att de avstår från att lämna några synpunkter: Civil Rights Defenders, Coompanion, Dyslexiförbundet, Folkets Hus och Parker, Frivilligcentralernas riksförbund, Frivilligorganisationernas insamlingsråd (FRII), Funktionsrätt i Uppsala län, Funktionsrätt Sverige, Ideell kulturallians, Independent Living Institute, Konkurrensverket, LSU - Sveriges Ungdomsorganisationer, MÅN för jämställdhet, Pensionärernas riksförbund, Riksantikvarieämbetet, Riksförbundet för döva, hörselskadade barn och barn med språkstörning, Riksförbundet FUB, Riksrevisionen, Riksteatern, Rädda barnen, Samarbetsorgan för etniska organisationer i Sverige (SIOS), SKOOPI- de arbetsintegrerande företagens riksförbund, Socialstyrelsen, Statens kulturråd, Statskontoret, Stiftelsen Svenska Filminstitutet, Studieförbundet SISU Idrottsutbildarna, Sveriges Blåbandförbund (Blå Bandet), Sveriges Hembygdsförbund, Sveriges Kvinnolobby, Sverok, Synskadades riksförbund, Uppsala universitet.

Lagrådsremissens lagförslag

Förslag till lag om statsbidrag till trossamfund

Härigenom föreskrivs följande.

Tillämpningsområde

1 § Denna lag innehåller bestämmelser om när ett annat trossamfund än Svenska kyrkan är berättigat till statsbidrag.

Bestämmelser om statlig hjälp med att bestämma, debitera, redovisa och ta in avgifter finns i lagen (1998:1593) om trossamfund.

Uttryck i lagen

2 § I denna lag avses med

1. *trossamfund*: en gemenskap som utövar religiös verksamhet i vilken gudstjänst, bön, meditation eller andra ritualer ingår,

2. *församling*: en gemenskap inom ett trossamfund som utövar lokal religiös verksamhet i vilken gudstjänst, bön, meditation eller andra ritualer ingår, och

3. *betjänad*: en medlem i ett trossamfund eller en person som deltar regelbundet i verksamhet som organiseras av ett trossamfund eller av en församling inom ett trossamfund.

Syftet med statsbidraget

3 § Syftet med statsbidraget är 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.

Villkor för statsbidrag

4 § Statsbidrag får endast lämnas till ett registrerat trossamfund som

1. har minst 1 000 betjänade som är bosatta i Sverige,

2. har bedrivit verksamhet i Sverige under minst fem år före ansökan om statsbidrag, och

3. i huvudsak får sin religiösa verksamhet finansierad av trossamfundets betjänade som är bosatta i Sverige.

5 § Statsbidrag 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

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 värde,

5. försvarar, främjar eller uppmanar till sådana ageranden som anges i 1–4, eller

6. motarbetar det demokratiska styrelseskicket.

6 § Om ett trossamfund, en församling eller en företrädare har agerat på ett sådant sätt som anges i 5 §, 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.

7 § Statsbidrag får inte lämnas till ett trossamfund som har skulder för svenska skatter eller avgifter hos Kronofogdemyndigheten eller som är i likvidation eller försatt i konkurs.

Handläggning av ärenden

8 § Den myndighet som regeringen bestämmer handlägger ärenden enligt denna lag.

9 § Myndigheten ska efter ansökan besluta att ett trossamfund är berättigat till statsbidrag, om villkoren för statsbidrag är uppfyllda.

En ansökan om att bli berättigad till statsbidrag ska vara skriftlig.

10 § Om ett trossamfund som har beslutats vara berättigat till statsbidrag inte längre uppfyller villkoren för statsbidrag, ska myndigheten upphäva beslutet.

Innan myndigheten upphäver ett beslut på grund av att 4 § 1 eller 3 eller 7 § inte uppfylls eller för att trossamfundet inte längre är ett registrerat trossamfund ska trossamfundet ges möjlighet att avhjälpa bristen. Möjligheten ska dock inte ges om trossamfundet tidigare har brustit i att uppfylla samma villkor eller inte har fullgjort sin anmälningsskyldighet enligt 12 §.

11 § Trossamfundet ska på myndighetens begäran lämna de handlingar eller uppgifter till myndigheten som behövs för prövningen av om trossamfundet är berättigat till statsbidrag.

Anmälningsskyldighet

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.

Rätt att meddela föreskrifter

13 § Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer kan med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen meddela ytterligare föreskrifter om statsbidrag till trossamfund.

Överklagande

14 § Beslut enligt denna lag får överklagas till allmän förvaltningsdomstol.

Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2023.
2. Genom lagen upphävs lagen (1999:932) om stöd till trossamfund.
3. Den upphävda lagen gäller dock fortfarande för sådana trossamfund som inte är samverkansorgan och som den 31 december 2022 var statsbidragsberättigade med stöd av den upphävda lagen, dock längst till och med den 31 december 2023.

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

Prop. 2021/22:272
Bilaga 13

Härigenom föreskrivs följande.

Lagens syfte

1 § Syftet med denna lag är att ge myndigheter och enskilda organ som handlägger ärenden om statligt reglerat stöd till civilsamhället möjlighet att behandla personuppgifter på ett ändamålsenligt sätt och att skydda människor mot att deras personliga integritet kränks vid sådan behandling.

Lagens tillämpningsområde

2 § Denna lag gäller vid behandling av personuppgifter i verksamhet med handläggning av sådana ärenden om statligt reglerat stöd till civilsamhället som omfattas av ett villkor om att en organisations verksamhet inte får utövas i strid med samhällets grundläggande värderingar.

Lagen gäller endast om behandlingen av personuppgifter är helt eller delvis automatiserad eller om personuppgifterna ingår i eller kommer att ingå i ett register.

Förhållandet till annan reglering

3 § Denna lag kompletterar Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (allmän dataskyddsförordning), här benämnd EU:s dataskyddsförordning.

4 § Vid behandling av personuppgifter enligt denna lag gäller lagen (2018:218) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning, här benämnd dataskyddslagen, och föreskrifter som har meddelats i anslutning till den lagen, om inte annat följer av denna lag eller föreskrifter som har meddelats i anslutning till denna lag.

Personuppgiftsansvar

5 § En myndighet eller ett enskilt organ som handlägger ärenden om statligt reglerat stöd till civilsamhället är personuppgiftsansvarig för den behandling av personuppgifter som myndigheten eller organet utför inom en sådan verksamhet.

Ändamål med personuppgiftsbehandlingen

6 § Personuppgifter får behandlas om det är nödvändigt för handläggningen av ett ärende om stöd.

7 § Personuppgifter som behandlas enligt 6 § får behandlas även för andra ändamål, under förutsättning att uppgifterna inte behandlas på ett sätt som är oförenligt med det ändamål för vilket uppgifterna samlades in.

Behandling av känsliga personuppgifter och uppgifter som rör lagöverträdelser

8 § Personuppgifter som avses i artikel 9.1 i EU:s dataskyddsförordning (känsliga personuppgifter) och uppgifter som avses i artikel 10 i EU:s dataskyddsförordning (uppgifter som rör fällande domar i brottmål och lagöverträdelser som innefattar brott) får behandlas under de förutsättningar som anges i 6 §.

Tillgången till personuppgifter

9 § Tillgången till personuppgifter ska begränsas till det som varje anställd eller uppdragstagare behöver för att kunna fullgöra sina arbetsuppgifter.

Sökbegränsningar

10 § Det är förbjudet att utföra sökningar i syfte att få fram ett urval av personer grundat på känsliga personuppgifter eller uppgifter som rör fällande domar i brottmål och lagöverträdelser som innefattar brott.

Längsta tid som personuppgifter får behandlas

11 § Personuppgifter får inte behandlas under längre tid än vad som är nödvändigt med hänsyn till ändamålet med behandlingen.

Det som anges i första stycket hindrar inte att en behörig myndighet arkiverar och bevarar allmänna handlingar eller att arkivmaterial lämnas till en arkivmyndighet.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2023.

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (1998:1593) om trossamfund
dels att 2, 6, 16 och 17 §§ och rubrikerna närmast före 16 och 17 §§ ska
ha följande lydelse,

dels att det ska införas tolv nya paragrafer, 18–29 §§, och närmast före
18, 22 och 27–29 §§ nya rubriker av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 §

*Med trossamfund avses i denna lag
en gemenskap för religiös
verksamhet, i vilken det ingår att
anordna gudstjänst.*

I denna lag avses med
1. trossamfund: en gemenskap
som utövar religiös verksamhet i
vilken gudstjänst, bön, meditation
eller andra ritualer ingår,
2. församling: en gemenskap
inom ett trossamfund som utövar
lokal religiös verksamhet i vilken
gudstjänst, bön, meditation eller
andra ritualer ingår, och
3. betjäнад: en medlem i ett
trossamfund eller en person som
deltar regelbundet i verksamhet
som organiseras av ett trossamfund
eller av en församling inom ett
trossamfund.

6 §

Bestämmelser om grunderna för Svenska kyrkan som trossamfund finns i
lagen (1998:1591) om Svenska kyrkan.

Bestämmelserna i 7–12 §§, 13 §
första–tredje stycket och 17 § gäller
inte för Svenska kyrkan.

Bestämmelserna i 7–12 §§, 13 §
första–tredje stycket, 17–27 och
29 §§ gäller inte för Svenska
kyrkan.

***Statlig hjälp med avgifter till
registrerade trossamfund***

Statlig avgiftshjälp

16 §¹

Svenska kyrkan har rätt till hjälp av
staten med *bestämmande,
debitering och redovisning av
avgifter* från dem som tillhör
Svenska kyrkan *samt med att ta in
avgifterna*. Även andra registrerade
trossamfund kan beviljas *sådan*

Svenska kyrkan har rätt till hjälp av
staten med *att bestämma, debitera,
redovisa och ta in avgifter* från dem
som tillhör Svenska kyrkan (*statlig
avgiftshjälp*). Även andra
registrerade trossamfund kan
beviljas *sådant stöd*. Bestämmelser

¹ Senaste lydelse 1999:956.

hjälp. Bestämmelser om förfarandet meddelas i särskild lag.

Regeringen beslutar att ett annat registrerat trossamfund än Svenska kyrkan skall få sådan hjälp. Regeringen får besluta att ett trossamfund som har beviljats hjälp inte längre skall få det.

Hjälpen får lämnas endast till ett trossamfund som

1. bidrar till att upprätthålla och stärka de grundläggande värderingar som samhället vilar på, och

2. är stabilt och har egen livskraft.

Överklagande

Beslut av registreringsmyndigheten får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol inom två månader från beslutets dag när det gäller

1. beslut att avskrika en ansökan om registrering eller att vägra registrering enligt 7 eller 13 §,

2. beslut i frågor om avregistrering enligt 12 §, och

3. beslut enligt 11 § eller 13 § tredje stycket.

Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

om förfarandet meddelas i särskild lag.

I 17–27 §§ finns bestämmelser om statlig avgiftshjälp till andra trossamfund än Svenska kyrkan.

Syftet med statlig avgiftshjälp

17 §²

Syftet med statlig avgiftshjälp är 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.

Villkor för statlig avgiftshjälp

18 §

Statlig avgiftshjälp får endast lämnas till ett registrerat trossamfund som

1. har minst 1 000 betjänade som är bosatta i Sverige,

2. har bedrivit verksamhet i Sverige under minst fem år före ansökan om statlig avgiftshjälp, och

3. i huvudsak får sin religiösa verksamhet finansierad av

19 §

Statlig avgiftshjälp 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

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 värde,

5. försvarar, främjar eller uppmanar till sådana ageranden som anges i 1–4, eller

6. motarbetar det demokratiska styrelseskicket.

20 §

Om ett trossamfund, en församling eller en företrädare har agerat på ett sådant sätt som anges i 19 §, får statlig avgiftshjälp 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.

21 §

Statlig avgiftshjälp får inte lämnas till ett trossamfund som har skulder för svenska skatter eller avgifter hos Kronofogdemyndigheten eller som är i likvidation eller försatt i konkurs.

Handläggning av ärenden

22 §

Den myndighet som regeringen bestämmer handlägger ärenden om statlig avgiftshjälp enligt denna lag.

23 §

Myndigheten ska efter ansökan besluta att ett trossamfund är berättigat till statlig avgiftshjälp, om villkoren för statlig avgiftshjälp är uppfyllda.

En ansökan om att bli berättigad till statlig avgiftshjälp ska vara skriftlig.

24 §

Om ett trossamfund som har beslutats vara berättigat till statlig avgiftshjälp inte längre uppfyller villkoren för statlig avgiftshjälp, ska myndigheten upphäva beslutet.

Innan myndigheten upphäver ett beslut på grund av att 18 § 1 eller 3 eller 21 § inte uppfylls eller för att trossamfundet inte längre är ett registrerat trossamfund ska trossamfundet ges möjlighet att avhjälpa bristen. Möjligheten ska dock inte ges om trossamfundet tidigare har brustit i att uppfylla samma villkor eller inte har fullgjort sin anmälningsskyldighet enligt 27 §.

25 §

Trossamfundet ska på myndighetens begäran lämna de handlingar eller uppgifter till myndigheten som behövs för prövningen av om trossamfundet är berättigat till statlig avgiftshjälp.

26 §

Beslut enligt 23 § första stycket eller 24 § första stycket får verkan första gången för det följande beskattningsåret om beslutet fattas före 1 november. Beslut som fattas

mellan 1 november och 31 december får verkan första gången för det andra beskattningsåret efter det beskattningsår då beslutet fattades.

Anmälningsskyldighet

27 §

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.

Rätt att meddela föreskrifter

28 §

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer kan med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen meddela ytterligare föreskrifter om ansökan om att bli berättigad till statlig avgiftshjälp.

Överklagande

29 §

Beslut enligt denna lag får överklagas till allmän förvaltningsdomstol.

Beslut får överklagas inom två månader från beslutets dag om det gäller

- 1. beslut att avskriva en ansökan om registrering eller att vägra registrering enligt 7 eller 13 §,*
- 2. beslut i frågor om avregistrering enligt 12 §, och*
- 3. beslut enligt 11 eller 13 § tredje stycket.*

Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2023.

2. Äldre föreskrifter gäller dock fortfarande för sådana trossamfund som den 31 december 2022 var berättigade till statlig avgiftshjälp enligt 16 § i dess tidigare lydelse, dock längst till och med beskattningsåret 2023.

Förslag till lag om ändring i lagen (1999:291) om avgift till registrerat trossamfund

Härigenom föreskrivs att 1 § lagen (1999:291) om avgift till registrerat trossamfund ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 §¹

Bestämmelser om statlig hjälp med bestämmande, debitering och redovisning av avgifter till Svenska kyrkan samt med att ta in avgifterna finns i 16 § lagen (1998:1593) om trossamfund.

Bestämmelser om kyrkoavgift finns i 7 och 8 §§ lagen (1998:1591) om Svenska kyrkan.

Statlig hjälp med att bestämma, debitera, redovisa och ta in avgifter enligt denna lag ska ges till Svenska kyrkan och till andra registrerade trossamfund som är berättigade till sådant stöd enligt 23 § lagen (1998:1593) om trossamfund.

Bestämmelser om när beslut som rör berättigande till statlig avgiftshjälp får verkan finns i 27 § lagen om trossamfund.

Bestämmelser om kyrkoavgift finns i 7 och 8 §§ lagen (1998:1591) om Svenska kyrkan.

1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2023.

2. Äldre föreskrifter gäller dock fortfarande för sådana trossamfund som den 31 december 2022 var berättigade till statlig avgiftshjälp enligt 16 § lagen (1998:1593) om trossamfund i lydelsen före den 1 januari 2023, dock längst till och med beskattningsåret 2023.

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (2021:401) om Allmänna arvsfonden

dels att 2 kap. 12 och 13 §§ och 6 kap. 1 § ska ha följande lydelse,
dels att det ska införas två nya paragrafer, 2 kap. 4 a och 4 b §§, av
följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 kap.

4 a §

Stöd får inte lämnas till en organisation om den eller någon av dess företrädare som agerar inom ramen för verksamheten

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.

Stöd får inte heller lämnas till en organisation om det framkommer att någon av dess samarbetsorganisationer, eller en företrädare för samarbetsorganisationen, agerar på ett sådant sätt som anges i första stycket.

4 b §

Om en organisation, dess företrädare, en samarbetsorganisation 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.

12 §

Om den som har beviljats stöd inte uppfyller de krav som följer av 3 § första stycket andra meningen, 4, 6, 7 och 9–11 §§, ska Arvsfondsdelegationen besluta att stödet helt eller delvis inte ska betalas ut. *Beslutet gäller omedelbart.*

Innan delegationen fattar ett beslut enligt första stycket får delegationen ge den som beviljats stöd tillfälle att avhjälpa bristen.

Om den som har beviljats stöd inte uppfyller de krav som följer av 3 § första stycket andra meningen, 4, 6, 7 och 9–11 §§, ska Arvsfondsdelegationen besluta att stödet helt eller delvis inte ska betalas ut.

Arvsfondsdelegationen ska även besluta att stödet inte ska betalas ut om den som har beviljats stöd inte uppfyller villkoren i 4 a § och det inte finns särskilda skäl enligt 4 b §.

Beslut enligt första och andra styckena gäller omedelbart. Innan delegationen fattar ett beslut enligt första stycket får delegationen ge den som beviljats stöd möjlighet att avhjälpa bristen.

13 §

Stöd ska betalas tillbaka om

1. stödet inte har använts inom angiven tid eller för avsett ändamål,
2. mottagaren inte inom föreskriven tid har lämnat redovisning eller underlag enligt 11 §,
3. mottagaren genom att lämna oriktiga uppgifter eller på annat sätt har orsakat att stöd ur Allmänna arvsfonden har lämnats felaktigt eller med ett för högt belopp, *eller*
4. stödet av något annat skäl har lämnats felaktigt eller med ett för högt belopp och mottagaren borde ha insett detta.

3. mottagaren genom att lämna oriktiga uppgifter eller på annat sätt har orsakat att stöd ur Allmänna arvsfonden har lämnats felaktigt eller med ett för högt belopp,

4. stödet av något annat skäl har lämnats felaktigt eller med ett för högt belopp och mottagaren borde ha insett detta, *eller*

5. mottagaren inte uppfyller villkoren i 4 a § och det inte finns särskilda skäl enligt 4 b §.

För stöd för en lokal eller en anläggning gäller dessutom att stödet ska återbetalas helt eller delvis, om lokalen eller anläggningen säljs eller

användningen av den ändras utan delegationens medgivande inom den tidsperiod som enligt 7 § första och andra styckena gäller för stödet.

Prop. 2021/22:272

Bilaga 14

6 kap.

1 §

Beslut enligt 2 kap. 12 § första stycket och Kammarkollegiets beslut enligt 2 kap. 14 § och 3 kap. 13 § andra stycket får överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Andra beslut enligt denna lag får inte överklagas.

Beslut enligt 2 kap. 12 § första och andra styckena samt Kammarkollegiets beslut enligt 2 kap. 14 § och 3 kap. 13 § andra stycket får överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Andra beslut enligt denna lag får inte överklagas.

Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

-
1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2023.
 2. Äldre bestämmelser gäller fortfarande för stöd som har beviljats före ikraftträdandet.

Lagrådets yttrande

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 anknytande 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 demokrativillkor vid stöd till civilsamhället.

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 självklart. 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 bedömningstillfället 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.

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.

Kulturdepartementet

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 28 juli 2022

Närvarande: statsrådet Hultqvist, ordförande, statsråden Eneroth, Thorwaldsson, Gustafsdotter, Axelsson Kihlblom, Farmanbar, Karkiainen

Föredragande: statsrådet Gustafsdotter

Regeringen beslutar proposition Statens stöd till trossamfund samt demokrativillkor vid stöd till civilsamhället