



Myndigheten för
stöd till trossamfund
Åsa E. Hole
Tel 08-453 68 72

Dnr: 4.4/0107(18)
Datum: 2018-08-03

Till

Kulturdepartementet
103 33 STOCKHOLM

Ert diarienummer: Ku2018/00653/D

Yttrande över betänkandet "Statens stöd till trossamfund i ett mångreligiöst Sverige" (SOU 2018:18)

Myndigheten för stöd till trossamfund (SST) har anmodats att yttra sig över rubricerat ärende. Myndighet kommer i detta yttrande endast att kommentera de förslag där myndighetens åsikt avviker, har annan mening eller har en aspekt som av annan orsak är av yttersta vikt för en förändrad modell av statsbidragsfördelning till trossamfund.

Sammanfattning

Organisationsbidraget och uppbördshjälpen

Yttrandet diskuterar kring formen för det framtida statsbidraget utifrån en modell där organisationsbidraget ska vara den huvudsakliga delen av bidraget. Myndigheten ser positivt på att så blir fallet, men endast om regeringen ökar statsbidraget markant. Med förslaget om en sänkning av antalet betjänade för att bli statsbidragsberättigat, tillsammans med att de redan beviljade trossamfunden (speciellt de relativt nyetablerade i Sverige där antalet betjänade också ökar markant), måste nivån på organisationsbidraget öka. Organisationsbidragets struktur främjar förtroendet mellan trossamfunden och regeringen och ger just flexibiliteten att utveckla sitt trossamfund utan en detaljstyrd ordning som lagen om religionsfrihet relaterar till.

Konstruktionen och regelverket kring uppbördshjälpen (via Skatteverket) är förlegat och felbedömt utifrån rådande tekniska möjligheter. Nuvarande modell är baserad på fakta från väldigt många år sedan då digitaliseringen inte var tillräckligt utvecklad för att enkelt kunna skapa ett balanserat system. Kostnaden är inte längre rimlig och bör räknas om. Myndigheten ser fram mot att Skatteverket utreder ett system som matchar nutiden vad gäller både digitalisering och resurser. Det är ett av sätten att förenkla möjligheten till uppbördshjälp för flera trossamfund.



Utbildning

I yttrandet finns ett förslag till en förbättrad och mer rättvis modell för fördelning av bidrag till utbildning för trossamfundens företrädare. Myndigheten välkomnar en modell där mer resurser fördelas med mer flexibilitet för kompetensutveckling i företrädarnas olika roller, oavsett trossamfund. När det gäller icke konfessionell utbildning av den art som alla funktionärer i ett demokratiskt uppbyggt trossamfund bör få ta del av förordar myndigheten att dessa läggs permanent som del av Myndigheten för stöd till trossamfunds uppdrag. Många sådana utbildningar, med goda resultat, har redan getts i myndighetens regi, men då som separata regeringsuppdrag. Fördelen med att flytta detta permanent till myndigheten, med utökat förvaltningsanslag, är bland annat tryggheten för både regeringen och trossamfunden att långsiktigt kunna planera både utbildning och fortbildning som kvalitetsmässigt är mycket stark, med god framförhållning.

Ett nytt demokratikriterium

Myndigheten för stöd till trossamfund menar att om regeringen väljer att till riksdagen föreslå exkluderande demokratikriterium bör förslaget bearbetas utifrån de möjliga svagheter som finns angående förutsägbarhet, transparens och lättillgänglighet.

Om regeringen menar att det vore värt att åtminstone pröva möjligheten att en gång till utreda möjligheten till ett mer positivt och framåtsyftande demokratikriterium, så menar myndigheten att viktiga byggstenar i ett sådant arbete borde vara:

- Trossamfundens delaktighet i civilsamhället och det demokratiska styrelseskicket.
- Hur man förhåller sig till gällande lagstiftning, MR frågor och allas lika värde.
- Medlemskap som fritt- och frivilligt (den negativa religionsfriheten).

Ett samlat grepp kring trossamfundsfrågor

Betänkandet diskuterar på ett antal ställen kring vilken myndighet dessa frågor bör behandlas av. För att få ett samlat grepp kring de viktigaste trossamfunds- och religionsfrågorna, inte minst ur medborgarnas perspektiv, men även för en plats för den samlade expertkompetensen kring detta, är det rimligt att betänka att de resterande frågorna som fortfarande finns kvar på annan myndighet flyttas över till Myndigheten för stöd till trossamfund. Myndigheten har under åren byggt upp en kompetens och ett förtroende både bland annat hos trossamfunden, regeringen, media och utbildningssektorn inklusive den akademiska. Myndigheten har redan under ett antal år gett utbildning av god kvalitet och myndighetens skriftserie producerar publikationer som är av en klass som ingen annan i Sverige kan ge inom den här sektorn. Materialet finns att tillgå för hela utbildningsväsendet och ligger naturligtvis på myndighetens hemsida för alla att ladda ner och ta del av denna kunskapsbank av samhällsfakta. Samordningsvinsten, inte bara ekonomiskt utan servicemässigt gällande dessa frågor och statlig service i vårt land, är något som ska månas om.

Inledning

Under kapitel 9 punkt 5 uttrycker utredningen hur viktig förutsättningen av ett statsbidrag till trossamfund är för en aktiv och långsiktig religiös verksamhet skall finnas i Sverige. Man poängterar även här dess betydelse för religionsfriheten. Vissa aspekter bör förtydligas redan här.

Inledningsvis bör noteras att den konstanta ökningen av betjänade, i befintliga och nya statsbidragsberättigade trossamfund, så som redan sker i dag, i ännu högre grad kommer att ske i framtiden. Detta i relation till de goda förslaget till förbättringar och utökade projekt för trossamfunden ger att det samlade statsbidraget successivt måste öka för att kunna ge trossamfunden en möjlighet att tillgodogöra sig förslagen. Detta leder i sin tur till bättre dialog och samarbete mellan regeringen och trossamfunden och en stabil grund för trossamfunden att utgå ifrån.

Många av de förslag som ligger i betänkandet vad gäller utveckling i projektform för viss utbildning, t.ex. för trossamfundsledare som inte har en svensk utbildningsbakgrund och kurser för att stärka och medvetandegöra kvinnornas ställning och engagemang i trossamfunden, sker redan i dag och har så gjort ett antal år som särskilda regeringsuppdrag. Denna verksamhet kan med fördel utvecklas även mer och t.ex. inkorporera den utbildning som skulle kunna ligga till grund för den utveckling som utredningen föreslår på sidan 237 (10.3.5), att trossamfundens organisering ska utvecklas och en central organisationsutveckling. Detta är ett bra exempel på verksamhet som bör genomföras i Myndigheten för stöd till trossamfunds regi. Orsakerna till detta är många. En är för att kvalitetssäkra utbildningen och göra den likvärdig för alla trossamfund. En kurs för företrädare med den typen av centralt uppdrag skulle kunna ges för alla. Då säkras också att god och rättssäker information ges likvärdigt till alla berörda trossamfund. För en långsiktig och utvärderingsbar verksamhet vore det mest lämpligt att dessa regeringsuppdrag övergår till reguljär verksamhet där kostnaden istället kommer att ingå i ett utökat förvaltningsbidrag.

Yttrande gällande specifika punkter och verksamhetsområden

1.5 Förslag till förordning om stöd till trossamfund

13 §, skrivs i förslaget identiskt med det som är rådande förordning. Det är önskvärt att detta ändras så tillvida att lydelsen: "Lokalbidrag får inte lämnas för lokaler som statsbidrag betalas för enligt förordningen (2016:1367) om statsbidrag till allmänna samlingslokaler." tas bort. Det måste vara positivt för trossamfunden om bidrag till lokaler kan tas emot från flera källor, då de bidrag som går att få är enbart en del av totalkostnaden.

10.3.3 Statsbidraget bör huvudsakligen fördelas som organisationsbidrag.

Utredningens bedömning är att det statliga bidraget även fortsättningsvis ska beräknas på antalet betjänade och vara den huvudsakliga delen av bidraget. Man föreslår dock en viss minskning av bidraget till förmån för en viss projektbidragsfördelning. Frågan är om regeringen i framtiden ska detaljreglera om fördelningen mellan de olika bidragstyperna, något som tagits bort i 2018 års regleringsbrev.

Myndigheten för stöd till trossamfund vill här poängtera vikten av att inte föreslå en minskning av de medel som ska fördelas som organisationsbidrag. Det finns ett antal orsaker till detta. En är att antalet kronor per betjänade redan minskat radikalt från tidigare år. Detta mycket till orsak av att antalet statsbidragsberättigade trossamfund ökar samt att antalet betjänade ökar starkt, speciellt i de nyetablerade trossamfunden. Det är av vikt att trossamfunden kan göra en mer långsiktig

planering av sina lokala verksamheter, och med en oro över fluktuerande bidragsnivåer kan man inte ge rätt förutsättningar för en sådan planering.

Under år 2018 har myndigheten, på grund av ett litet anslagssparande från tidigare, kunnat förstärka beloppet att fördela som organisationsbidrag till en viss del. Detta kommer inte att kunna göras under kommande år. Ytterligare kommer effekten, vilken myndigheten självklart välkomnar, av att gränsen för att prövas för statsbidrag sänks från 3 000 personer till 1 000 personer innebära att det inte är osannolikt att ett markant antal nya trossamfund kommer att söka bidrag. Flytten av gränsen av antal personer, tillsammans med förslaget att inte längre behöva disponera egna lokaler och inte heller finnas i sådana på ett flertal orter inom Sverige kommer att göra att antalet betjänade i Sverige som ska få del av organisationsbidraget kommer att öka starkt. Myndigheten vill därför poängtera att det är olyckligt om dels bidragets omfång föreslås minska samtidigt som antalet betjänade som ska få del av bidraget ökar.

Olika modeller föreslås, samt förkastas, vad gäller en viss omfördelning gällande storleken på medel ett trossamfund kan behålla av organisationsbidraget för central administration. Det är inte lämpligt att ytterligare begränsa rörligheten för trossamfunden genom att fastställa en sådan förändring. Det är på den lokala församlingsnivån som bidraget visat sig göra störst nytta för verksamheten. Behovet av att utveckla organisationernas interna arbete möts av utredningens förslag om ett speciellt projektbidrag för utveckling av demokratifrämjande verksamhet inom trossamfunden.

10.3.4 Stärk trossamfundens förutsättningar för egenfinansiering

Utredningen uppmanar till att trossamfundens förutsättningar för egenfinansiering bör stärkas. Det råder dock ett missförstånd i hur utredningen sedan föreslår ”att det vore önskvärt att alla trossamfund framöver främst finansierar sin kärnverksamhet genom medlemmarnas eller de regelbundna deltagarnas bidrag.” (2018:234). Utan att trossamfunden redan i dag gör detta skulle deras verksamhet inte finansieras. Myndigheten har tidigare i sitt yttrande påpekat vikten av ett organisationsbidrag som blir tillräckligt för att ge ett bidrag till, inte helfinansiera, trossamfundens regionala och lokala församlingsarbeten. För år 2018, inklusive det extra ekonomiska stöd som myndigheten förde till från tidigare anslagssparande, gäller beloppet 70 kr 30 öre per person och år. Det är självklart att ingen gedigen regional eller lokal verksamhet helt kan finansieras på den summan, utan egeninsatsen till trossamfundet är en förutsättning.

Vidare föreslår utredningen att regeringen bör underlätta för de trossamfund som ännu inte har ansökt om uppbördshjälp att göra så. Frågan som kvarstår är dock hur regeringen ämnar genomföra den lättnaden för dem.

Myndigheten välkomnar förslaget om att uppdra åt Skatteverket att ta fram en ny beräkning för uppbördshjälpen. De 21 kr som varit och kvarstått i många år är beräknad på ett förlegat sätt och på ett icke digitalt stödsystem och bör räknas om.

10.3.6 Verksamhetsbidrag för utbildning av trossamfundets eller församlingarnas företrädare

Myndigheten välkomnar ett system för delfinansiering av utbildning för trossamfundens företrädare som är mer jämförbart mellan trossamfunden än det som råder i dag. Man bör dock komma ihåg att den mycket knappa delfinansiering som de teologiska högskolorna tar emot är långt ifrån ett system där bidrag finansierar hela utbildningar, utan bara den konfessionella del som inte finansieras genom Högskoleverket.

Utredningen är också mycket öppen i sitt förslag vad gäller tolkning av företrädare. Man efterfrågar ett flexibelt system. Även vad gäller det särskilda utbildningsbidraget, vilket föreslås ska slopas, gäller att nivån ska vara likvärdig högskolenivå och utbildning som ej går att få i Sverige. Likaså nämns tänkbarheten i att finansiera en utbildning som anordnas av annan utbildningsinstans än högskola och därmed lämnar den definition av högskolenivå som nu efterfrågas. Myndigheten vill påminna om att utbildningsinsatser av den bredden och av den tillgången för företrädare av olika art kräver en mycket gedigen finansiering i jämförelse med det lilla bidrag som dagens system kan ge. En annan fråga är kvalitetssäkringen av de olika utbildningarna, vilka myndigheten tolkar kan vara på individuell nivå och i grupp, hur ska denna fastställas och sedan utvärderas inför fortsatt stöd?

11.3.3 Om ett livsåskådningsneutralt stöd

Den föreslagna nya definitionen av religiös verksamhet och trossamfund i Sverige följer i stort det som hittills gällt. När man jämför detta med den diskussion som ägt rum och vad som gäller i flera av de nordiska länderna är det naturligt att föreslå en utredning gällande eventuella förutsättningar för ett livsåskådningsneutralt stödsystem.

12. Ett förtydligt demokratikriterium

En av utredningens svåraste uppgifter har varit att komma med förslag på ett nytt och förtydligt demokratikriterium. Detta märks också på att kapitel 12 är det mest omfattande kapitlet i utredningen och det kapitel som krävt de flesta och längsta resonemangen.

Utredningen redovisar alla de parametrar i svensk lagstiftning, internationell rätt och konventioner som Sverige måste förhålla sig till. Likaså redovisar utredningen på ett ärligt och förtjänstfullt sätt den osäkerhet som råder på grund av brist på nationell rättspraxis men också det manöverutrymme som internationell rätt ger ett enskilt land.

Utredningen har stått mellan att förorda positiva demokratikriterier som är av mer framåtsyftande art i och för ett demokratiskt samhälle, men med risken att kunna enligt EU-rätten vara diskriminerande om de skulle vara grund till ett avslag när det gäller möjligheten att bli ett statsbidragsberättigat trossamfund, och att förorda exkluderande demokratikriterier som riskerar att dels vara ofullständiga eller tar upp företeelser som redan är olagliga och dels ge en skev bild av vad trossamfund möjligen skulle kunna hitta på. Det är möjligt, men är det bra?

Utredningen tar upp vikten av att demokratikriterier ska vara förutsägbara, transparenta och lättillgängliga för trossamfunden. De skall vara förenliga med nationell lag, internationell rätt, rättspraxis och Sveriges åtaganden. Därtill skall både religionsfriheten och samhällets grundläggande värderingar beaktas.

Myndigheten för stöd till trossamfund menar att även vad vi kallar ett positivt demokratikriterium skulle kunna uppfylla dessa kriterier, i alla fall är det inte klarlagt att de inte skulle kunna göra det. Den kritik som redovisas och framförs mot demokratikriteriet i gällande lag om stöd till trossamfund handlar om brister i förarbetena kring hur kriteriet skall tolkas. Det stämmer att det som i denna utredning nästan tar upp 75 sidor, tas enbart upp på knappt 4 sidor i den tidigare propositionen. Myndigheten menar, och så måste det vara ibland, på grund av brist på rättspraxis, som kommer med tiden, att dessa exkluderande demokratikriterier inte är förutsägbara i hur de skall tolkas och därför inte transparenta. Huruvida de därför är lättillgängliga är också en fråga som kan diskuteras.

En fråga som inte tillräckligt är belyst i utredningen är huruvida ett demokratikriterium har en mer omfattande uppgift och signalvärde än att tala om vad man inte får göra om man tar emot offentliga medel. Kan det vara så att ett demokratikriterium också har en uppgift att teckna ramarna för den gemensamma plattform vi kallar samhälle och som utvecklas av de aktörer som är en del av det? Även om vår lagstiftning i vissa fall ger olika förutsättningar, undantag eller skydd för dessa.

Myndigheten för stöd till trossamfund menar att om regeringen väljer att till riksdagen föreslå exkluderande demokratikriterium bör förslaget bearbetas utifrån de möjliga svagheter som finns angående förutsägbarhet, transparens och lättillgänglighet.

Om regeringen menar att det vore värt att åtminstone pröva möjligheten att en gång till utreda möjligheten till ett mer positivt och framåtsyftande demokratikriterium, så menar myndigheten att viktiga byggstenar i ett sådant arbete borde vara:

- Trossamfundens delaktighet i civilsamhället och det demokratiska styrelseskicket.
- Hur man förhåller sig till gällande lagstiftning, MR frågor och allas lika värde.
- Medlemskap som fritt- och frivilligt (den negativa religionsfriheten).

13.4.3 Förutsättningar för återkallelse av stödberättigande

En av orsakerna till återkallelse är om ett trossamfund inte längre har minst 1 000 betjänade. Myndigheten vill måna om att i de fall ett så litet trossamfund hamnar under 1 000 betjänade kommer verksamheten att skadas hårt om bidraget genast hålls inne. I de fall ett trossamfund under tidigare år har minskat i antal betjänade så att de hamnar under gränsen bör de ges tillfälle att försöka åtgärda detta. Om så inte är möjligt görs en avtrappning av bidraget över tre år, på det sätt som rådande tillämpningsföreskrifter tillämpas inom dagens bidragsfördelning. Detta är lämpligt med tanke på omkostnader såsom löner, hyror mm och bör även fortsätta att tillämpas även om antalsgränsen ändras.

14.5 Utredningens förslag avseende vilken myndighet som ska pröva ärenden som rör stödberättigande

Myndigheten ser det som naturligt att utredningen kommit fram till att det finns övervägande skäl för att Myndigheten för stöd till trossamfund ska vara den myndighet som prövar ärenden rörande stödberättigande. Med hänvisning till bland annat den gedigna myndighetskompetens och omvärldsnätverk som Myndigheten för stöd till trossamfund byggt upp under många år, tillsammans med det förtroende som trossamfunden t.ex. genom utredningens enkätsvar vittnar om, finns det övervägande skäl för att alla frågor gällande trossamfund samlas på Myndigheten för stöd till trossamfund. Detta skulle ge många samordningsvinster och inte minst för alla omvärldskontakter som självklart inte ser någon orsak eller logik i varför vissa frågor handläggs på den ena myndigheten och vissa på den andra. Utredningen påpekar även risken av olika bedömning när två myndigheter handlägger dessa frågor. En samlad kompetens på Myndigheten för stöd till trossamfund bör därför vara en naturlig utveckling.

16.2.1 Statsbidragsberättigade trossamfund enligt den gamla lagen

Utredningen skriver att "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." (2018:392). Förutom dessa bör även de trossamfund som ingår i dagens samverkansorgan och har beviljats uppbördshjälp införlivas enligt den nya lagen eftersom

prövningen för uppbördshjälp är minst lika gedigen som den inför rätten till statsbidrag och beslutas av regeringen. I dagens samverkansorgan har t.ex. fem av de sju muslimska trossamfundet redan uppbördshjälp.

Avslutning

Myndigheten har valt att inte kommentera enskilda påståenden och hänvisningar i löptexten. Detta dels beroende på tidsåtgången men också på grund av den kvalitetsproblematik som uppstår i en text där ibland avsaknad av kritisk analys råder gällande information inhämtad från t.ex. media och enskilda intervjuer. Att redovisa en katalog av exempel å ena sidan, och exempel å andra sidan, är inte en nyckel för kvalitetssäkring.

Texten har inte heller tillräcklig stringens vad gäller förhållningssätt till begrepp som tro och religion. Att konstatera att det nog är snudd på omöjligt att definiera vad som är religion är bra, men detta betyder inte att texten inte efterfrågar ett strikt förhållningssätt.

I detta ärende har direktör Åke Göransson beslutat. Handläggaren för statsbidragsfrågor Åsa E. Hole har varit föredragande.

Alvik den 3 augusti 2018



Åke Göransson



Åsa E. Hole