



UPPSALA  
UNIVERSITET

## YTTRANDE

Datum 2018-08-28 Dnr UFV 2018/797

Kulturdepartementet  
Enheten för demokrati och det civila  
samhället  
Carolina Wahlström Hofgren

Box 256  
SE-751 05 Uppsala

Besöksadress:  
S:t Olofsgatan 10 B

Handläggare:  
Utbildningsledaren vid  
teologiska fakulteten Katarina  
Westerlund

Telefon:  
018- 471 18 69

www.uu.se

[katarina.westerlund@uadm.uu.se](mailto:katarina.westerlund@uadm.uu.se)

Beredning med:  
experterna Anna-Sara Lind,  
Viktoria Enkvist, Ninna  
Edgardh, Emin Poljarevic

### Statens stöd till trossamfund i ett mångreligiöst Sverige (SOU 2018:18)

Uppsala universitet har anmodats yttrande sig över remissen Statens stöd till trossamfund i ett mångreligiöst Sverige.

Bifogat yttrande har utarbetats av en expertgrupp bestående av Ninna Edgardh professor i kyrkovetenskap vid teologiska institutionen, Viktora Enkvist universitetslektor i offentlig rätt vid juridiska institutionen, Anna-Sara Lind professor i offentlig rätt vid juridiska institutionen och Emin Poljarevic docent i religionssociologi vid teologiska institutionen, samt utbildningsledare docent Katarina Westerlund.

#### Inledande kommentar och sammanfattning

Betänkandet SOU 2018:18 är omfattande och tar upp en lång rad betydelsefulla frågor som belyser statens roll i förhållande till mångfalden av trossamfund i Sverige. Uppsala universitets yttrande fokuserar på utredningens förslag i relation till det nuvarande stödets effekter för berörda trossamfund. En rad ottydigheter i betänkandet uppmärksammas i form av problemformuleringar.

Yttrandet belyser tre problemområden i betänkandet. Yttrandet lyfter följaktligen fram tre områden där universitetet menar att det finns behov att ytterligare analyser och tydliggöranden som berör trossamfundens roll i samhällslivet, rättsvetenskapliga resonemang samt frågor rörande trossamfund och utbildningsbehoven i frågor om religion mer allmänt.

Det första området, *rättsliga grundfrågor*, berör förhållandet mellan religionsfrihet, demokratikriterier, yttrandefrihet och religiösa samfundas berättigande till statligt stöd. Universitetet menar att flera centrala begrepp, såsom religion och demokrati, är vagt definierade och svårtolkade, vilket ökar behovet av



UPPSALA  
UNIVERSITET

samlade expertkunskaper och professionalitet lik den vi hittar i Myndigheten för stöd till trossamfund (SST).

Det andra området berör *villkorat statligt stöd till religiösa samfund* och utredningstextens antaganden om samhällsförändringar och det tilltagande behovet att se över hur dessa förändringar bör påverka statens stöd till trossamfund. Universitetet menar att relationen mellan stat och trossamfund bör formuleras skarpare för att på så sätt tydliggöra trossamfundens och eventuellt andra civilsamhällsorganisationernas ställning i Sverige i förhållande till den rådande maktordningen.

Det tredje området, *utbildning och statligt stöd*, berör utredningens något osammanhängande redovisning av trossamfundens utbildningsbehov. Utbildningsbehoven förefaller visserligen stora, men det förblir oklart hur staten avser stödja försök att möta dessa behov. Återigen verkar SST vara den mest meriterade myndigheten som, med tillräckliga resurser, skulle kunna utforma utbildningsinsatsers form och innehåll för trossamfund och andra likartade organisationer.

### **Rättsliga grundfrågor**

Betänkandet SOU 2018:18 *Statens stöd till trossamfund i ett mångreligiöst perspektiv* är omfattande och komplext. Viktiga rättsliga frågor såsom skyddet för grundläggande fri- och rättigheter, mänskliga rättigheter, normgivning, likabehandling och diskriminering samt styrning av statliga myndigheter tas upp på olika sätt i utredningen, men kopplas inte tillräckligt tydligt till religionsfriheten. De rättsliga aspekterna är delvis vaga och bör ges ytterligare utrymme och analys. Det saknas en förklaring till varför just religionsfriheten är central för utredningen. Att ge stöd till religiösa samfund är till exempel inte ett krav som följer av religionsfriheten såsom den uttrycks i artikel 9 i Europakonventionen (EKMR). Målet med utredningen som helhet är därmed inte helt klart. Den ursprungliga formulering som berör utredningens syfte är ”att säkerställa stabila förutsättningar för den särskilda verksamhet som trossamfundet bedriver”. Syftet försvinner sedan bort och annat kommer i fokus. Dessutom är det svårt att finna definitioner av begreppen som används och svårt att finna konfessionsneutrala begrepp.

Förverkligandet av religionsfriheten har ytterst sällan enbart med religionsfriheten som sådan att göra. Det är därför som grundläggande fri- och rättigheter i form av de politiska opinionsfriheterna regleras på det sätt som uttrycks i 2 kap. 1 § regeringsformen. Paragrafen listar sex punkter: 1) yttrandefrihet,



2) informationsfrihet, 3) mötesfrihet, 4) demonstrationsfrihet, 5) föreningsfrihet och 6) religionsfrihet. Religionsfrihetens innersta kärna är i den svenska grundlagen absolut och kan inte begränsas. Men skyddet för religionsfriheten återfinns inte där. Religionsfriheten skyddas också genom de fem inledande punkterna. Denna dimension av vår grundlag bör komma tydligare till uttryck i betänkandet. Den ger också religionsfriheten ett ytterligare skydd genom grundlag som kan vara starkare än det som uttrycks genom artikel 9 EKMR då Europakonventionen är svensk lag (med ett särskilt omnämnande i 2 kap. 19 § RF).<sup>1</sup>

Frågan om grundläggande fri- och rättigheter och de mänskliga rättigheterna är idag oerhört komplex och mångfacetterad vilket också konstateras kort i utredningen. Förverkligandet av religionsfriheten såsom den tar sig uttryck genom artikel 9 EKMR står i fokus för utredningen. För att kunna begränsa denna tas ett demokratikriterium fram som anses möta kraven på att en begränsning ska vara nödvändig i ett demokratiskt samhälle, ha ett legitimt ändamål samt vara proportionerlig (artikel 9.2 EKMR). Det saknas dock en förklaring till varför utredningen väljer just den definition av demokrati som förs fram i betänkandet samt en diskussion kring hur demokrati och mänskliga rättigheter hänger samman (många demokratiteorier uppmärksammar just kopplingen mellan demokrati och mänskliga rättigheter, men alla ser inte på mänskliga rättigheter på samma sätt). Överlag behöver begreppen i denna del av lagförslaget förtydligas.

1 kap. regeringsformen har rubriken statsskickets grunder. I dess första paragraf kommer tre grundbultar för den svenska samhällsordningen till uttryck: folksuveräniteten (st. 1), den fria åsiktsbildningen som skapar vårt representativa styre genom de fria, allmänna och hemliga valen (st. 2), och legalitetsprincipen (den offentliga makten utövas under lagarna) (st. 3). Med den fria åsiktsbildningen avses de politiska opinionsfriheterna som kommer till uttryck i 2 kap. regeringsformen. Att ställa villkor för att erhålla stöd måste göras med vaksamhet (se utredningen, sid. 31). Om villkoren går ut på att begränsa till exempel yttrandefriheten måste dessa formuleras med försiktighet och i

---

<sup>1</sup> Se Linds resonemang i Borevi, K, Leis-Pieters, A, & Lind, A-S, Layers of inconsistency. A Multidisciplinary analysis of the Swedish National Agency on Education's guidelines on Muslim headscarf, i: Lind, A-S, Lövheim, M, & Zackariasson, U, (red.), Religion, Law and Democracy - New challenges for society and research, Impact of Religion, Nordic Academic Press, 2016, s. 179-198. Se även Enkvist, Victoria, Religionsfrihetens rättsliga ramar, lustus förlag 2013, s. 84–122 samt s. 261-262.



enlighet med det regelverk som grundlagen utgör. Om yttrandefriheten skulle vara mindre i ett religiöst sammanhang än i ett annat verkar lagstiftaren nästan tala emot sig själv, eller i varje fall emot tanken med att det fria ordet i ett svenskt sammanhang ska leda till ett demokratiskt samhälle. Yttrandefriheten är själva kärnan i demokratin såsom det uttrycks i grundlagen. Med snävare definitioner, om än något svåra att ringa in, så ter sig önskan att kunna begränsa religionsfriheten olycklig.

### **Villkorat statligt stöd till religiösa samfund**

Ett par av betänkandets uttalade mål är att säkra religionsfriheten som är en mänsklig rättighet och att genom statligt stöd stärka de demokratiska principerna i viktiga delar av civilsamhället. Men det finns en tydlig motsägelse i dessa två strävanden från statens håll. Önskan om att bevara religionsfriheten, d.v.s. möjliggöra att alla registrerade religiösa samfund får samma statliga stöd i utövandet av deras respektive traditioner, men samtidigt också begränsa religiösa samfundens yttrandefrihet. Två viktiga frågor som utredningen därför behöver svara på är: a) vilka tydliga villkor kan staten ställa gällande trossamfundens religiösa uttryck så att dessa villkor och religiösa uttryck samtidigt inte bryter mot demokratikriterierna, och b) om dessa demokratikriterier är förenliga med begränsningskriterierna i RF 2:21. De explicita skälen till förslaget om demokratikriterier verkar vara att staten önskar motverka att stöd betalas ut till samfund som verkar för odemokratiska värderingar.

Statens tilltagande möjligheter att begränsa rättigheter riskerar att drabba många religionsutövare. Risken med dessa ökade möjligheter att snäva in stödmöjligheter är att det som på olika sätt avviker från de rådande normerna inte får statligt stöd. En konsekvens kan bli att samhällets förståelse av den existerande mångfalden av religiösa uttryck och religiösa tolkningar som existerar i vårt samhälle minskar. En annan konsekvens kan vara att minoritetsuttrycken i de olika trossamfunden minskar. Om lagen utformas så att den inte tar hänsyn till minoritetsuttryck kan den därmed ytterligare begränsa rättigheter såsom yttrandefriheten. I det långa loppet riskerar ett envist fokus på demokratikriterierna att drabba förverkligandet av andra rättigheter och de grupper som avsiktligt eller oavsiktligt verkar för odemokratiska värderingar. Begränsningen av rättigheter riskerar därmed att få oönskade och oproportionerliga effekter.<sup>2</sup>

<sup>2</sup> Bull, Thomas, Sterzel, Fredrik, Regeringsformen en kommentar, Studentlitteratur, 2013, s .98 ff. Se även Bull, Thomas Mötes- och demonstrationsfriheten – En statsrättslig studie om



Förslaget med maskeringsförbud från år 2005 kan nämnas som ett exempel på när lagrådet har reagerat med hänsyn till att effekten av den föreslagna lagstiftningen ansågs vara av för ingripande karaktär.<sup>3</sup>

På flera ställen i betänkandet hänvisar utredningen till ”våra grundläggande värderingar” (se till exempel s. 28). Detta begrepp skall i sin tur utgöra grunden för det demokratikriterium som utredningen tar fram. Samtidigt understryks i betänkandet (med hänvisning till prop. 1998/99:124 s. 66, se a bet s. 276 f) att prövningen av ett demokratikriterium inte får innebära någon prövning eller värdering av samfundets lära i förhållande till samhällets värdegrund. Hur har då dessa grundläggande värderingar uttryckts i andra sammanhang? Ett problem som tillämparen ställs inför att veta är vad som utgör grundläggande värderingar och hur de definieras. På flera sätt har det till exempel visat sig vara svårt att definiera vad som utgör grundläggande värderingar inom ramen för skolan och dess regelverk.<sup>4</sup> En jämförelse med andra områden skulle således kunna ge goda insikter. Utredningen lyfter fram att 1 kap. 2 § RF ger uttryck för de grundläggande värderingar som anses särskilt skyddsvärda i det svenska samhället. Paragrafen ger uttryck för ett antal viktiga mål som det allmänna ska verka för eller främja när det allmänna uppfyller sina uppdrag. Stadgandet tillkom efter det att 1974 års regeringsform trätt ikraft och ger det konstitutionella uttrycket för de sociala rättigheterna;<sup>5</sup> individens frihet och värdighet; hållbar utveckling; den enskildes privat- och familjeliv samt demokratis idéer; delaktighet, jämlikhet och att motverka diskriminering; samers och andra minoriteters möjligheter att behålla och utveckla ett eget kultur- och samfundsliv. Att fokusera på 1 kap. 2 § utan att lyfta fram 1 kap. 1 och 9 § är olyckligt. 1 kap. 2 § är en del av den demokratiska rättsstaten Sverige såsom den kommer till uttryck i 1 kap. RF. Till de grundläggande värderingarna räknas också offentlighetsprincipen och det fria ordet i såväl tryckfrihetsförordningen som yttrandefrihetsgrundlagarna. I HFD 2017 ref. 4 lyfts rätten till hälso- och sjukvård fram som en

---

demonstrationsfrihetens innehåll och gränser i Sverige, Tyskland och USA, Lustus förlag, 1997, s. 427.

<sup>3</sup> <https://www.lagradet.se/yttranden/Maskering.pdf>, s 2-3. Se även prop. 2005/06:11 s 39 och s.42 f.

<sup>4</sup> 1 kap. 4 § skollagen (2010:800). Se även Enkvist, Victoria, Lerwall, Lotta, Lundin, Olle, Wall, Gustaf, En likvärdig utbildning i Likvärdig utbildning, Scheutz, S. (red.), Lustus, 2017, s. 17–49.

<sup>5</sup> Lind, Anna-Sara, Sociala rättigheter i förändring. En konstitutionellrättslig studie, 2009.



UPPSALA  
UNIVERSITET

grundläggande dimension i det svenska samhället (dock utan hänvisning till 1 kap. 2 § RF).

Hänvisningen till 1 kap. 2 § RF väcker också frågan vad ”verka för” och ”främja” betyder. Betydelsen i den internationella rätten och den svenska behöver inte överensstämma eller överlappa och det vore bra om utredningen hade förtydligat det. 1 kap. 2 § RF omnämns som ett målsättnings- och programstadgande i betänkandet. Som målsättningsstadganden är de inte direkt åberopbara av enskilda i domstol. De saknar dock inte rättslig betydelse utan kommer till användning till exempel som tolkningsdata i domstol och som målsättningar till lagstiftaren. Paragrafen ger oss dock återigen möjlighet att fundera över alla de rättigheter som aktualiseras av religionens närvaro men som inte lyfts fram i utredningen. Minoriteter och nationella minoriteters rättigheter berörs ytters kortfattat. Än mindre tas frågan om rätten till hemspråk och minoritetskultur upp.

Vad gäller de folkrättsliga konventionerna som behandlas är det flera som borde tas upp men som inte analyseras närmare: FN:s konvention till skydd för ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter, Europarådets sociala stadga, Barnkonventionen, m.m. När Barnkonventionen dessutom blir svensk lag öppnar sig nya rättsliga frågor som har bäring på hur denna konvention de facto ska förverkligas i ett svenskt sammanhang (se prop. 2017/18:186). Ett begränsat synsätt på grundläggande fri- och rättigheter och på de mänskliga rättigheterna riskerar här att leda lagstiftaren fel och i slutändan minska skyddet för religionsfriheten.

Ett exempel som belyser tvetydigheten i tolkningen av demokratikriterier är det kontroversiella rättsfallet med Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor (MUCF) beslut om avslag av Sveriges unga muslimers (SUMs) ansökan om statsbidrag för år 2017. MUCFs tolkning var att ”organisationen inte fullt ut bedriver en verksamhet i enlighet med demokratins idéer” enligt förordning 2011:65. Detta beslut upphävdes senare av förvaltningsrätten i Stockholm (målnummer 192–17) som förklarade att SUM ”i sin verksamhet respekterar demokratins idéer, inklusive jämställdhet och förbud mot diskriminering.” Ett sådant exempel tydliggör tolkningssvårigheten i frågor om myndigheternas beslut rörande statligt bidrag till (i det här fallet) civilsamhällsorganisation med religiösa inslag.



Utredningens resonemang är motsägelsefull också i andra delar. Ett exempel återfinns på sidan 29 i sammanfattningen av vad en vägran om att ge stöd skulle kunna betyda. Utläggningen är självmotsägande vilket kan påverka stödets tilltänkta effekt och legitimitet. Ett annat exempel som kräver klargörande är utredningens uppfattning att religionsfriheten ska ses som det huvudsakliga motivet för staten att stödja trossamfunden, samtidigt som man i nästa mening konstaterar att staten ska förhålla sig neutral till de olika samfunden. Det blir här oklart vad som avses med neutral.<sup>6</sup>

Det är tydligt att statens uttalade syfte är att stödfinansieringen ska bidra till en aktiv och långsiktigt inriktad religiös verksamhet och därmed möjliggöra religionsfrihet. Utredningen definierar religiös verksamhet via en vid förståelse av begreppet trossamfund. I utredningen omfattar religiös verksamhet i huvudsak gudstjänst, bön, meditation eller liknande ritualer. Även trossamfundens sociala uppgifter och funktioner lyfts fram, vilket är förtjänstfullt. Det är dock otydligt om dessa sociala uppgifter hänger med samfundsmedlemmars religiösa utövning och därmed hur de bedöms i relation till statens stöd.

Statligt stöd till religiösa samfund, såsom det beskrivs i utredningen, är således formulerat på ett tvetydigt och delvis motsägande sätt. Det finns därmed anledning att klargöra vad som avses med statens neutralitet i relation till religiösa samfund, eller snarare, lagstiftningens inramning och definition av religionsfrihet, yttrandefrihet, demokratikriterium och andra tillhörande rättsprinciper.

### **Utbildning och statligt stöd**

I betänkandet konstateras helt korrekt att begrepp som religion och demokrati är svåra att definiera, vilket försvårar en stringent tillämpning av lagstiftningen gällande statligt stöd till trossamfund. Problemet går knappast att lösa annat än genom tydlighet på andra nivåer av regelverket, genom en väl utvecklad kompetens hos den myndighet som ska tolka lagstiftningen, samt genom utbildning av företrädare för religiösa samfund. Expertkunskaperna, kompetensen och den samlade erfarenheten hos Myndigheten för stöd till trossamfund (SST), inklusive dess samrådsorgan och utbildningar, är viktiga källor till utvecklingen av expertisen rörande religion och samhällslivet i Sverige.

---

<sup>6</sup> Enkvist, Victoria, Religionsfrihetens rättsliga ramar, lustus förlag, 2013, s. 77–83.



UPPSALA  
UNIVERSITET

Utredningen behandlar utbildningsfrågorna i kraft av ett tilläggsdirektiv, vilket sannolikt lett till att frågorna bearbetats under tidspress utan tillräcklig tid för samråd med samfund och utbildningsinstitutioner. I syfte att tydliggöra statens roll i form av stöd, innehåll och form för framtida utbildningsinsatser, och samtidigt principfast bevara religions- och yttrandefriheten så är fortsatt utredning nödvändig. I bilaga 2 (Kommittédirektiv 2017:63) av utredningen fasthålls exempelvis att SST ”erbjuder ett bidrag som kan sökas för utbildning och fortbildning av religiösa funktionärer i bidragsberättigade trossamfund som saknar utbildningsinstitutioner i Sverige”. Samtidigt föreslås det särskilda utbildningsstödet avskaffas (s. 246). Vi kan dock inte finna att någon konsekvensanalys gjorts vad gäller avskaffandet av det särskilda utbildningsstödet.

SST:s roll i utbildningsfrågor framstår också som något oklar. Å ena sidan sägs att SST inte har ”särskilt utbildningsuppdrag, men ska enligt sin instruktion främja en dialog mellan staten och trossamfunden och bidra med kunskap om trossamfundsfrågor” (s. 247), å andra sidan, och i samma stycke, står det att SST kan ”verka för att möta trossamfundens utbildningsbehov. Det kan innebära att SST, utöver att anordna utbildningar, också kan samordna utbildningsinsatser som riktar sig till ett eller flera trossamfund”. Det är högst oklart hur SST kan bidra till trossamfundens utbildningsbehov utöver de uttalade initiativen såsom demokratifrämjande insatser eller interreligiösa möten. Det finns därför anledning att utreda vidare vilken roll SST skulle kunna ha i utbildningsfrågor eller kompetenshöjande insatser hos de olika trossamfunden för att på ett bättre sätt kunna möta trossamfundens utbildningsbehov. Förslagsvis skulle staten instifta ett särskilt stöd till SST för att i samarbete med de existerande religionsvetenskapliga utbildningarna undersöka möjligheterna för samordning av anpassade utbildningar till intresserade trossamfund och myndigheter, i syfte att möta en del av det stora utbildningsbehovet.