

Statens stöd till trossamfund i ett mångreligiöst Sverige

*Betänkande av Utredningen om
översyn av statens stöd till trossamfund*

Stockholm 2018



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2018:18

SOU och Ds kan köpas från Norstedts Juridiks kundservice.

Beställningsadress: Norstedts Juridik, Kundservice, 106 47 Stockholm

Ordertelefon: 08-598 191 90

E-post: kundservice@nj.se

Webbadress: www.nj.se/offentligapublikationer

För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Norstedts Juridik AB
på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

Svara på remiss – hur och varför

Statsrådsberedningen, SB PM 2003:2 (reviderad 2009-05-02).

En kort handledning för dem som ska svara på remiss.

Häftet är gratis och kan laddas ner som pdf från eller beställas på regeringen.se/remisser

Layout: Kommittéservice, Regeringskansliet

Omslag: Elanders Sverige AB

Tryck: Elanders Sverige AB, Stockholm 2018

ISBN 978-91-38-24771-6

ISSN 0375-250X

Till statsrådet Alice Bah Kuhnke

Regeringen beslutade den 30 juni 2016 att ge i uppdrag till en särskild utredare att se över statens stöd till trossamfund. Samma dag utsågs professorn i statsvetenskap Ulf Bjereld som särskild utredare. 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 med följande ledamöter: f.d. förbundsordföranden Hanna Cederin (V), riksdagsledamoten Esabelle Dingizian (MP), riksdagsledamoten Bengt Eliasson (L), riksdagsledamoten Aron Emilsson (SD), riksdagsledamoten Jonas Gunnarsson (S), riksdagsledamoten Per Lodenius (C), riksdagsledamoten Eva Lohman (M) och riksdagsledamoten Larry Söder (KD).

Den 10 oktober 2016 utsågs följande personer att ingå i utredningens expertgrupp: kanslirådet Catharina Adlercreutz, departementssekreteraren Katarina Arvidson, ekonomichefen Charlotte Byström, kanslirådet Kent Eriksson, professorn Mohammad Fazlhashemi, f.d. domaren i Europadomstolen Elisabet Fura, handläggaren för statsbidragsfrågor Åsa E Hole, professorn Göran Larsson, professorn Mia Lövheim, prästen Håkan Sandvik och docenten Helena Wockelberg.

Som huvudsekreterare i utredningen anställdes från och med den 22 augusti 2016 kanslirådet Daniel Lindvall. Kammarrättsassessorn Linda Svärd anställdes från och med den 15 augusti 2016 som sekreterare i utredningen.

Utredningen, som har antagit namnet Utredningen om översyn av statens stöd till trossamfund, får härmed överlämna betänkandet *Statens stöd till trossamfund i ett mångreligiöst Sverige*, SOU 2018:18.

Stockholm i mars 2018

Ulf Bjereld

/Daniel Lindvall
Linda Svärd

Innehåll

Förkortningar.....	17
Sammanfattning.....	21
Summary	37
1 Författningsförslag.....	55
1.1 Förslag till lag om stöd till trossamfund	55
1.2 Förslag till lag om ändring i lagen (1998:1591) om Svenska kyrkan	59
1.3 Förslag till lag om ändring i lagen (1998:1593) om trossamfund	60
1.4 Förslag till lag om ändring i lagen (1999:291) om avgift till registrerat trossamfund.....	61
1.5 Förslag till förordning om stöd till trossamfund.....	62
1.6 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2001:588) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet	67
1.7 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2017:104) med instruktion för Myndigheten för stöd till trossamfund	70
2 Uppdraget och dess genomförande.....	75
2.1 Uppdraget.....	75
2.2 Utgångspunkter för arbetet	76

2.3	Utredningsarbetet	77
2.3.1	Sekretariat, referensgrupp och expertgrupp	77
2.3.2	Möten och samråd	77
2.3.3	Enkäter	78
2.3.4	Rapport om trossamfundens utbildningsbehov	79

Del A Bakgrund

3	Det religiösa landskapet i förändring	83
3.1	Inledning	83
3.2	Religionsfrihetens framväxt i Sverige	84
3.2.1	Relationsförändringen mellan Svenska kyrkan och staten	87
3.2.2	Stöd till andra trossamfund än Svenska kyrkan införs och trossamfundet får en egen associationsform	88
3.3	Framväxten av det mångreligiösa Sverige	90
3.3.1	Organiserade trossamfund i Sverige	91
3.3.2	Trosbaserade organisationer vid sidan av trossamfundet	101
3.3.3	Hur många arbetar inom trossamfundet?	102
3.4	Omfattningen av religiös aktivitet	103
3.4.1	Religiös aktivitet i olika trossamfund	104
4	Trossamfundens nuvarande rättsliga reglering	109
4.1	Lagstiftning som växte fram ur stat-kyrkareformen	109
4.2	Ett grundlagsskydd för trossamfundet	110
4.3	Grunderna för Svenska kyrkan	111
4.4	Lagen om trossamfund – reglering av trossamfundens rättsliga förhållanden	112
4.4.1	Allmänna bestämmelser för alla trossamfund	112
4.4.2	Förutsättningarna för registrering som trossamfund	113
4.4.3	Förutsättningarna för statlig avgiftshjälp	114

4.5	Statens stöd till andra trossamfund än Svenska kyrkan.....	115
4.5.1	Lagen om stöd till trossamfund – övergripande bestämmelser om statligt stöd	115
4.5.2	Förutsättningarna för statsbidrag.....	116
5	Internationell jämförelse	119
5.1	Stat och religion i olika europeiska länder.....	119
5.1.1	Statligt stöd i andra nordiska länder.....	121
5.1.2	Statligt stöd i jämförbara länder inom EU.....	125
5.2	Sammanfattande jämförelse mellan stöd till trossamfund i Sverige och i andra europeiska länder.....	127
6	Trossamfundens sociala verksamheter	129
6.1	Inledning.....	129
6.2	Andlig vård vid kriser och olyckor	130
6.2.1	Andlig vård inom sjukvården.....	130
6.2.2	Andlig vård inom kriminalvården.....	131
6.2.3	Trossamfundens betydelse för krisberedskapen	133
6.3	Sociala och meningsskapande verksamheter utöver de regelbundna religiösa aktiviteterna	134
6.3.1	Barn- och ungdomsverksamhet	135
6.3.2	Verksamhet för äldre	136
6.3.3	Kreativa verksamheter.....	137
6.3.4	Trossamfundens betydelse som bevarare av kulturella traditioner.....	138
6.4	Trossamfundens sociala arbete och välfärdsinsatser.....	139
6.4.1	Trossamfundens insatser för socialt utsatta grupper	140
6.4.2	Trossamfundens stöd vid flyktingmottagandet och bidrag i integrationsarbetet.....	142
6.4.3	Trossamfundens insatser inom bistånds- och utvecklingsarbetet.....	145
6.4.4	Trossamfundens insatser inom utbildnings- och välfärdssektorn	145

6.4.5	Trossamfundens insatser inom miljö- och klimatarbetet	147
7	Trossamfundens och grundläggande demokratiska värden	149
7.1	Inledning	149
7.1.1	Trossamfundens och delaktigheten i demokratin	150
7.1.2	Trossamfundens påverkan på grundläggande värderingar i samhället	155
7.1.3	Trossamfundens roll i att möta antidemokratiska värderingar och våldsbejakande extremism	161
8	Trossamfundens utbildningsbehov	165
8.1	Utredningsuppdraget	165
8.1.1	Om kartläggningen av trossamfundens utbildningsbehov	165
8.2	Teologisk utbildning i Sverige	166
8.2.1	Teologisk utbildning för präster inom Svenska kyrkan	166
8.2.2	Utbildning för pastorer inom frikyrkorna	167
8.2.3	Utbildning för präster inom Romersk-katolska kyrkan	169
8.2.4	Imamutbildningar	169
8.2.5	Utbildning för präster inom de ortodoxa kyrkorna	171
8.3	Behov av teologisk utbildning	172
8.3.1	Behovet av en imamutbildning i Sverige	172
8.3.2	Behovet av konfessionell utbildning för ortodoxa religiösa företrädare	175
8.3.3	Behovet av konfessionell utbildning inom andra trossamfund	178

8.4	Behov och utbud av icke-konfessionell utbildning för religiösa företrädare	179
8.4.1	Behovet av icke-konfessionell utbildning till religiösa företrädare	179
8.4.2	Utbudet av icke-konfessionell utbildning som är riktad till trossamfundsföreträdare	181

Del B Bedömningar och förslag

9	Trossamfundsstödet och dess effekter	187
9.1	Utredningsuppdraget.....	187
9.2	Stödets utformning och omfattning	187
9.2.1	Trossamfundsstödet olika bidragsformer	188
9.2.2	Den statliga avgiftshjälpen	190
9.3	Att utvärdera stödet till trossamfunden	191
9.3.1	Allmänt om att utvärdera bidrag och dess effekter	191
9.3.2	Svårigheterna med att utvärdera trossamfundsstödet	192
9.3.3	Hur har utvärderingen av trossamfundsstödet gått till?	194
9.4	Stödets betydelse för trossamfunden och deras församlingar.....	195
9.4.1	Trossamfundens ekonomi.....	195
9.4.2	Organisationsbidragets betydelse.....	197
9.4.3	Den statliga avgiftshjälpens betydelse.....	202
9.4.4	Verksamhetsbidragets betydelse.....	204
9.4.5	Projektbidragets betydelse	206
9.4.6	Trossamfundens egna åsikter om trossamfundsstödet och relationerna till Myndigheten för stöd till trossamfund.....	210
9.5	Utredningens bedömning av stödets effekt för trossamfundens kärnverksamhet och för samhället i stort.....	211
9.5.1	Stödets sammantagna effekt på den religiösa kärnverksamheten.....	211

9.5.2	Stödets effekt på samhället i stort och trossamfundens externa verksamhet.....	212
9.5.3	Stödets effekt på demokratin och demokratiska värderingar	215
10	Motiv, mål och stödformer	219
10.1	Utredningsuppdraget	219
10.2	Motiv till och målsättning med det statliga stödet till trossamfund.....	219
10.2.1	Om krav på ett övergripande motiv och mål vid bidragsgivning	219
10.2.2	Motivet till det nuvarande stödet	221
10.2.3	Nuvarande mål för statens stöd	222
10.2.4	Trossamfundens åsikter om den nuvarande målsättningen	223
10.3	Förslag till motiv, mål och stödformer för statens stöd till trossamfunden	224
10.3.1	Religionsfriheten ska vara det huvudsakliga motivet till trossamfundsstöd	224
10.3.2	Nytt mål för statens stöd till trossamfunden	228
10.3.3	Statsbidraget bör huvudsakligen fördelas som organisationsbidrag.....	232
10.3.4	Stärk trossamfundens förutsättningar för egenfinansiering	234
10.3.5	Utveckla trossamfundens organisering och stärk den centrala administrationen.....	237
10.3.6	Verksamhetsbidrag för utbildning av trossamfundets eller församlingarnas företrädare	240
11	Formella villkor för statligt stöd	249
11.1	Utredningsuppdraget	249
11.2	Nuvarande villkor för stöd.....	250
11.2.1	Statsbidrag beviljas endast till trossamfund och statlig avgiftshjälp endast till registrerade trossamfund.....	250

11.2.2	Kravet på stabilitet och egen livskraft	251
11.3	Förslag om ändrade villkor för stödet till trossamfund	252
11.3.1	Nödvändigt att förtydliga definitionen av begreppet trossamfund	252
11.3.2	Förslag på ny definition av begreppet trossamfund	259
11.3.3	Om ett livsåskådningsneutralt stöd.....	261
11.3.4	Villkor avseende trossamfundets organisering	264
11.3.5	Villkor avseende finansiering.....	267
11.3.6	Villkor avseende antal betjänade och verksamhet under en viss tid.....	271
12	Ett förtydligat demokratikriterium.....	275
12.1	Utredningsuppdraget.....	275
12.2	Det nuvarande demokratikriteriet	276
12.3	Kort om de mänskliga rättigheterna och folkrätten	277
12.4	Skyddet för religionsfriheten	279
12.4.1	Religionsfrihet enligt regeringsformen	279
12.4.2	FN-skydd för religionsfriheten	283
12.4.3	Europakonventionen – ett långtgående skydd för religionsfriheten.....	284
12.4.4	Rättighetsstadgan – Europeiska unionens skydd för de grundläggande rättigheterna	299
12.4.5	Kan vägran att erkänna ett trossamfund som stödberättigat innebära en inskränkning av religionsfriheten?	299
12.5	Vilka grundläggande värderingar vilar det svenska samhället på?	301
12.5.1	Allmänt om begreppet samhällets grundläggande värderingar	301
12.5.2	Alla människors lika värde och den enskilda människans frihet och värdighet.....	305
12.5.3	Demokratins idéer	306
12.5.4	Delaktighet och jämlikhet samt skydd mot diskriminering.....	306

12.5.5	Den enskildes privatliv och familjeliv	316
12.5.6	Barns rätt	317
12.6	Behövs ett demokratikriterium i stödlagstiftningen?	320
12.7	Problem med det nuvarande demokratikriteriet	322
12.8	Hur ska ett förtydligat demokratikriterium utformas?	328
12.8.1	Allmänna utgångspunkter	328
12.8.2	Utformningen av demokratikriterium i andra författningar	329
12.8.3	Ett demokratikriterium som ställer krav på att respektera nationell rätt.....	331
12.8.4	Ett exkluderande demokratikriterium	332
12.8.5	Församlingars, företrädares och föreläsares agerande	335
12.8.6	Vilka ageranden bör utgöra exkluderingsgrunder?.....	337
12.8.7	Exkluderingsgrunderna i förhållande till skyddet mot diskriminering i artikel 14 i Europakonventionen	346
12.8.8	Bevisbörda och beviskrav vid prövning av exkluderingsgrunderna.....	347
13	Återkallelse och återkrav.....	351
13.1	Utredningsuppdraget	351
13.2	Principen om gynnande förvaltningsbesluts negativa rättskraft	351
13.3	Finns det ett behov av att införa återkallelse- och återkravsbestämmelser vad gäller trossamfundsstödet?.....	353
13.4	Återkallelse av stödberättigande.....	356
13.4.1	Trossamfund som beviljats stödberättigande ska vara anmälningsskyldiga	357
13.4.2	Samma förutsättningar för återkallelse ska gälla för det statliga bidraget och den statliga avgiftshjälpen.....	357
13.4.3	Förutsättningarna för återkallelse av stödberättigande	358

13.5	Återkrav av statsbidrag när ett trossamfund inte uppfyllt villkoren för stödberättigande	361
13.5.1	Allmänt om återbetalningsskyldighet	361
13.5.2	När ska ett trossamfund vara återbetalningsskyldigt?	362
13.5.3	En skyldighet att kräva återbetalning	364
13.5.4	Eftergift ska kunna medges	365
14	Beslutsfattare i ärenden som rör stödberättigande m.m.	367
14.1	Utredningsuppdraget	367
14.2	Bakgrunden till nuvarande bestämmelser om beslutsfattare i ärenden om stödberättigande	368
14.3	Bör regeringen pröva ärenden som rör stödberättigande?	369
14.4	Vilka myndigheter kan vara aktuella för att pröva ärenden som rör stödberättigande?	372
14.4.1	Aktuella myndigheter för att pröva ärenden som rör stödberättigande	372
14.4.2	Kort om Myndigheten för stöd till trossamfund	372
14.4.3	Kort om Kammarkollegiet	374
14.5	Utredningens förslag avseende vilken myndighet som ska pröva ärenden som rör stödberättigande	375
14.5.1	Omständigheter som talar för att Kammarkollegiet bör pröva ärenden som rör stödberättigande	375
14.5.2	Övervägande skäl talar för att Myndigheten för stöd till trossamfund bör pröva ärenden som rör stödberättigande	377
14.5.3	Ärenden som rör stödberättigande bör prövas kollektivt inom Myndigheten för stöd till trossamfund	379
14.5.4	Ett särskilt beslutsorgan införs inom Myndigheten för stöd till trossamfund som prövar ärenden som rör stödberättigande	380

14.5.5	Närmare om det särskilda beslutsorganet	382
14.6	Överklagande av beslut som rör stödberättigande	383
15	En ny lag om stöd till trossamfund	385
15.1	Utredningsuppdraget	385
15.2	Närmare om bakgrunden till nuvarande lagstiftning	385
15.3	En ny lag om stöd till trossamfund	387
15.4	Följdändringar med anledning av utredningens förslag	390
16	Ikraftträdande och övergångsbestämmelser	391
16.1	Ikraftträdande	391
16.2	Övergångsbestämmelser	392
16.2.1	Stödberättigade trossamfund	392
16.2.2	Ny beslutsfattare	394
16.2.3	Återkallelse- och återkravsbestämmelser	394
16.2.4	Överklagande	395
17	Konsekvensanalys	397
17.1	Utredningsuppdraget	397
17.2	Offentligfinansiella konsekvenser	397
17.2.1	Nuvarande kostnader	397
17.2.2	Övergripande analys	398
17.2.3	Ekonomiska konsekvenser för Myndigheten för stöd till trossamfund	398
17.2.4	Ekonomiska konsekvenser för domstolarna	402
17.2.5	Ekonomiska konsekvenser för Kammarkollegiet	403
17.2.6	Ekonomiska konsekvenser för Skatteverket	403
17.3	Konsekvenser för trossamfunden	403
17.4	Konsekvenser för jämställdheten	404
17.5	Övriga konsekvenser	405

18 Författningskommentar 407

18.1 Förslaget till lag om stöd till trossamfund 407

18.2 Förslaget till lag om ändring i lagen (1998:1591)
om Svenska kyrkan 42018.3 Förslaget till lag om ändring i lagen (1998:1593)
om trossamfund 42018.4 Förslaget till lag om ändring i lagen (1999:291)
om avgift till registrerat trossamfund 422**Referenser 423****Bilagor**

Bilaga 1 Kommittédirektiv 2016:62 445

Bilaga 2 Kommittédirektiv 2017:63 453

Bilaga 3 Statsstödsberättigade trossamfund 457

Förkortningar

a.	anförd
a.a.	anfört arbete
AD	Arbetsdomstolen
barnkonventionen	Förenta Nationernas konvention den 20 november 1989 om barnets rättigheter
bet.	betänkande
bil.	bilaga
BIS	Bosniakiska islamiska samfundet
Brå	Brottsförebyggande rådet
Dir.	direktiv
Ds	Departementsserien
EG	Europeiska gemenskaperna
EFK	Evangeliska frikyrkan
EFS	Evangeliska fosterlandsstiftelsen
EU	Europeiska unionen
Europadomstolen	Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna
Europakonventionen	den europeiska konventionen den 4 november 1950 angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna
f.	och följande sida
ff.	och följande sidor

FIFS	Förenade islamiska föreningar i Sverige
FN	Förenta Nationerna
HBQT	homosexuella, bisexuella, trans- och queer-personer
HFD	Högsta förvaltningsdomstolen
Ibid	ibidem, ”på samma ställe”
IKUS	Islamiska kulturcenter unionen
ISS	Islamiska shiasamfunden i Sverige
Istanbul-konventionen	Europarådets konvention den 11 maj 2011 om förebyggande och bekämpning av våld mot kvinnor och av våld i hemmet
JO	Justitieombudsmannen
kap.	kapitel
KU	Konstitutionsutskottet
LVU	Lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga
MSB	Myndigheten för samhällsskydd och beredskap
MUCF	Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor
NAV	Nämnden för andlig vård
NJA	Nytt juridiskt arkiv, avdelning I
NOU	Norges offentlige utredninger
OÖKER	Ortodoxa och österländska kyrkors ekumeniska råd
Pingst	Pingst – fria församlingar i samverkan
POSOM	psykiskt och socialt omhändertagande
prop.	proposition
ref.	referat

RF	regeringsformen
RÅ	Regeringsrättens årsbok
rättighetsstadgan	Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna
samverkansorgan	en grupp av samverkande församlingar eller trossamfund
SCB	Statistiska centralbyrån
SIF	Svenska islamiska församlingarna
SKL	Sveriges kommuner och landsting
Skr.	skrivelse
SMF	Sveriges muslimska förbund
SOM-institutet	Institutet för samhälle, opinion och medier vid Göteborgs universitet
SOU	Statens offentliga utredningar
SST	Myndigheten för stöd till trossamfund (tidigare Nämnden för statligt stöd till trossamfund)

Sammanfattning

Ett statligt bidrag till andra trossamfund än Svenska kyrkan inrättades 1971. Syftet var att förbättra förutsättningarna för de ekonomiskt svaga trossamfunden 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 be-

stämmelser 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 trossamfunden, t.ex. utbildning i svenska samhällsförhållanden och grundläggande fri- och rättigheter, demokrati och jämställdhet.

Stödets betydelse för trossamfunden och för samhället i stort

Utredningens sammantagna bedömning är att det statliga stödet har stor betydelse för trossamfunden. Om stödet skulle minska eller avvecklas, i synnerhet avgiftshjälpen, skulle det få stora konsekvenser för trossamfundens verksamhet. Det skulle framför allt sätta trossamfunden 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 delaktig-

heten, 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 lika-behandlingssynpunkt 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 förtydligat 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 stöd-

berättigade trossamfund kan det finnas skäl att också låta sådana sekulära sällskap bli stödberättigade. Utredningen har inte haft i uppdrag att föreslå ett livsåskådningsneutralt stödsystem, men anser att det kan finnas skäl för regeringen att tillsätta en utredning för att se över om livsåskådnings-sällskap, 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 förtydligat 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 trossamfunden, 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.

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*. Trossamfunden 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 trossamfunden 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 trossamfundens 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.

Trossamfundens liksom församlingars, företrädares och föreläsares ageranden kan ligga till grund för exkludering

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 företräda 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 förespråkat 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 trossamfunden. Det har inte varit relevant om de ageranden som tas upp faktiskt förekommer i trossamfund i dag och i så fall i vilken omfattning. Utred-

ningen 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 tvångsäktenskap 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, könsöverskridande identitet, sexuella läggning, religiösa övertygelse, etniska tillhörighet eller politiska åsikter.

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 företräda 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 hör samma 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 stödberätti-

gande, 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 trossamfunden 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

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.

Summary

Government support for religious communities other than the Church of Sweden was first established in 1971. Its purpose was to make it easier for those religious communities in a financially weak position to obtain and equip premises and provide religious activities. The introduction of the support must be seen in the light of the long-held politically and economically dominant position of the Church of Sweden. State support was reviewed as part of the reform of church and state in 2000. At this point, the Act on support to religious communities (1999:932) was passed, which regulated the criteria governing eligibility for state support. On grounds of equality, the reform also provided for free help for religious communities other than the Church of Sweden with collecting membership fees. Still today, the funding provided by the State for religious communities other than the Church of Sweden comprises government grants and help from government agencies with the administration of fees.

Swedish society has changed since the support was first established. Consequently, questions have also been raised as to whether the support system meets the needs of the religious communities active in Sweden today and the needs that exist in society. At the same time, there are a number of shortcomings in the current system which call for a review. For example, there is a lack of clarity as to how the current democracy criterion is to be interpreted in the light of the accumulated case law of the European Court of Human Rights, and regarding the possibility of withdrawing support from religious communities that have developed in an undemocratic direction. Furthermore, the current support system uses terms that are not denomination-neutral and are thus not relevant to all religious faiths.

In the light of this, the inquiry has been charged with reviewing state support to religious communities. Under its terms of reference, the inquiry is to analyse the effects of the current support system on the religious communities concerned and society in general. The inquiry is additionally to propose a new objective for the State's support to religious communities and new criteria for receiving that support, including a clearer democracy criterion compatible with freedom of religion. The inquiry is also to propose new provisions on revoking support and recovering funds paid out. The inquiry's terms of reference do not, however, instruct the inquiry to form an opinion on whether the State should allocate funding to religious communities at all.

In additional terms of reference, the inquiry was charged with surveying the provision of and demand for denominational training in Sweden, geared towards religious community leaders. The inquiry is also to assess the provision of non-denominational training for representatives of religious communities and the demand for such training in religious communities, e.g. training on Swedish society and fundamental freedoms and rights, democracy and gender equality.

The importance of the support for the religious communities and society in general

The overall view of the inquiry is that state support is extremely important for religious communities. Were this funding to be reduced or abolished, particularly help with collecting membership fees, this would have major consequences for the activities of the religious communities. Above all, it would place the religious communities in a less advantageous position than the Church of Sweden. The support is therefore significant as a point of principle, because it places all religious communities on roughly the same footing in terms of conducting religious activities. In this way, the support to religious communities helps to ensure that all people in Sweden are able to practise their religion and thus exercise their religious freedom on relatively equal terms.

In addition, the state support helps to give religious communities the fundamental prerequisites they need to carry out activities that are important for meeting people's varying existential needs.

This encompasses those situations in which people turn to religious communities, such as particular life events such as weddings and funerals, and also when in crisis or suffering misfortune. The activities of religious communities in health, the prison and probation service and civil contingency planning, are particularly important in this context. They also play an important role in engagement with culture and the arts, particularly in ensuring that individuals with a foreign background are able to retain their culture and identity. Furthermore, several religious communities carry out a great deal of social work with newly arrived migrants and socially vulnerable people, which is important for individuals who the public welfare system finds it difficult to reach. The inquiry also finds that, to a certain extent, the support can strengthen fundamental democratic values and stimulate participation in democracy, partly in that the religious communities have to comply with the current democracy criterion, and in that several religious communities are organised in line with the tradition of formal societies in Sweden.

However, the contribution of the religious communities in strengthening fundamental democratic values is not clear in all respects, and there are examples of religious communities that have maintained values and structures that restrict individuals in terms of enjoying their freedoms and rights.

Grounds for the State to support religious communities

In the view of the inquiry, freedom of religion must be seen as the main reason for the State to support religious communities. The State is obliged to take a neutral stance towards different religious communities. By allocating funding to religious communities and offering help with collecting membership fees free of charge, the State can rest assured that no religious community is given a particularly advantageous position in society in relation to the State. All religious communities thus conduct their religious activities on equal terms and all individuals are granted relatively identical fundamental opportunities to exercise their religious freedom. Furthermore, the international conventions ratified by Sweden state that the State is to promote freedom of thought, conscience and religion.

The social benefit provided by the activities of the religious communities is an additional reason for providing support. The religious communities fulfil an important function for many people's wellbeing, partly by meeting people's existential needs. This is particularly the case in conjunction with particular life events such as weddings and funerals, but also when in crisis or suffering misfortune. Through their cultural and social activities, the religious communities also contribute towards social benefit. In their activities, the religious communities can also encourage democratic participation, strengthen democratic values and counteract anti-democratic tendencies.

Giving support to religious communities places the State in a better position to conduct dialogue and consult with religious communities and forge connections with people who are engaged in them.

Proposed new objective of support

Given that the inquiry considers that freedom of religion must be seen as the main justification for support, in the future the objective should continue to be that support is to help to create conditions for the religious communities to actively conduct religious activities with a long-term focus. The objective as it currently stands states that activities of a religious nature are to take the form of services, pastoral care, religious instruction and care. The inquiry considers that there is no reason to define in this manner what religious activities must cover. Instead, what religious activities are to include will be shown in the definition of the term 'religious community'. Additionally, the terms 'services' and 'pastoral care' are not denomination-neutral, which is another reason for the inquiry to propose a new definition of the term 'religious community'.

The inquiry further considers that the objective should make it clear that state support is to contribute towards maintaining and strengthening the fundamental values on which society is based. The objective would thereby better reflect the Government's intention, expressed by providing the support, of promoting democracy and participation, with respect for gender equality and the equal value of all people. Some religious communities also seek funding to help

develop their work on democracy. Incorporating this into the wording of the objective makes it clear that the funding is intended to help develop and strengthen work on these issues.

Because the main justification for the support is freedom of religion, the inquiry does not deem it reasonable or appropriate to formulate an objective whereby the importance of the support for the religious activity is to be followed up, or to require that the support has any specific effects in this respect. The support primarily has a value in terms of safeguarding a human right and not primarily in terms of the activities of religious communities that are beneficial to society. Additionally, the government grant is mainly allocated as an organisational grant, which in itself is difficult to follow up. On the other hand, it is possible to carry out overall evaluations of the effects of the support on the basis of the objective of maintaining and strengthening the fundamental values of society. This may, for example, involve evaluating the proportion of women on governing bodies, and the work of the religious communities on democracy and values issues.

Changes in forms of support

Today the government grant is mainly allocated as an organisational grant intended for the core activities of religious communities. From the point of view of freedom of religion, it is particularly important to protect the independence of the religious communities and there are therefore grounds for the grant to continue to largely be allocated as an organisational grant in the future. On the other hand, organisational grants give the agency less scope to monitor and assure itself that the government funding really is being used for the purposes for which it is intended. Nor does an organisational grant provide any guarantees that the funding will be passed on to the communities and activities that are in the greatest need of support. Therefore, the inquiry considers that the proportion of support allocated as operational grants and project grants should increase compared with today's levels.

To support the organisational development of the religious communities, the inquiry also proposes that an appropriate organisation development grant be set up. Such a grant could be of benefit

to many religious communities facing difficulties managing extensive financial and administrative activities.

*Operational grants for training representatives
of religious communities*

The inquiry proposes that an operational grant be established, which can be applied for by eligible religious communities or their groups to finance both denominational and non-denominational training of representatives. The background to this proposal is that the theological training courses which currently receive support cannot in themselves be considered to be religious communities and therefore should not be eligible for funding. In addition, from the equal treatment perspective, it is unsatisfactory that not all religious communities are able to receive this operational grant. The inquiry's proposal will enable all religious communities entitled to support and their groups to seek grants for training that, for example can be given at higher education institutions, folk high schools, in non-formal adult education, or by other training providers, etc.

The survey conducted by the inquiry additionally shows that several religious communities express a need for both denominational and non-denominational training. Several representatives of the religious communities and their groups lack Swedish language skills and knowledge of Swedish society, and this can affect their contact with Swedish society and with people who turn to the religious communities. It is also necessary for the religious communities to be given opportunities to improve their representatives' skills and competence in the field of democracy, particularly in terms of the inquiry's proposal to more clearly specify the democracy criterion.

A new definition of a religious community

A religious community is defined in the Act (1998:1593) on religious communities as a fellowship for religious activities that includes holding services. The inquiry considers that this definition is unclear and that it is difficult to make a predictable assessment of what religious activities are. The definition also draws on Christian

language and can therefore not be considered to be denomination-neutral.

The inquiry considers that the focus of a definition of the term of religious community should not lie in the content of the faith but in the form of activity carried out. The activity covered by the definition must furthermore be such activity as is considered worthy of protection under Article 9.1 of the European Convention on Human Rights.

Religious activity is largely conducted through worship, prayer or meditation. These terms also have a meaning that is well-established among religious communities and the general public. Religious activity usually also includes specific rituals, such as celebrating festivals, coming together around spiritual or existential questions, or devotions. The inquiry therefore proposes that the term 'religious community' be considered to be a community that conducts religious activity through worship, prayer, meditation or rituals.

Under the case law of the European Court of Human Rights, a religious belief must "attain a certain level of cogency, seriousness, cohesion and importance" to be considered worthy of protection under Article 9.1 of the European Convention on Human Rights. In the same way, a community's religious activity must be judged on the basis of its gravity and importance, for example whether it includes regular rites of passage such as weddings and funerals.

From an equal treatment perspective, and in the light of the fact that today there are secular belief communities that perform rituals such as weddings and funerals to the same extent as several religious communities eligible for state funding, there may be grounds to also allow such secular groups to be entitled to state funding. The inquiry has not been tasked with proposing a belief-neutral support system, but considers that there may be grounds for the Government to appoint an inquiry to review whether secular belief communities whose activity should be considered worthy of protection under Article 9.1 of the European Convention on Human Rights should also be eligible for support.

Formal support criteria

The inquiry considers that there are several reasons to continue to require that religious communities eligible for funding have an established and clear organisational structure. People who turn to a religious community and participate in its activities must be able to know how the religious community is organised and who is responsible for its activities. It is also crucial to the State that the religious community is a legal entity and has a formal leadership capable of representing and speaking on behalf of its members. According to the inquiry, these needs are best met by the religious community being registered with the Legal, Financial and Administrative Services Agency (Kammarkollegiet). The same criteria regarding the organisation of the religious community will thus apply to both the government grant and government assistance in the collection of fees.

In order for religious communities to be stable and self-sustaining, it is also important that there are clear criteria governing their finances and accounting. It must not be possible for religious communities to be heavily in debt. Such criteria can be seen as an assurance to those served by the religious communities that the state support is used for the purposes for which it is intended. In addition, the current criterion that the religious activity of the religious community must largely be financed by those served by the community and resident here in Sweden must continue to apply. This requirement can be seen as protecting the religious community's independence, because a religious community receiving major grants or gifts from an organisation or person outside the community may find itself in a position of dependency vis-à-vis this organisation or person. However, the inquiry considers that the current requirement whereby religious communities must have the right of disposal over the premises they use for their activities is not justified and therefore is to be abolished.

There are grounds to set certain formal criteria regarding the minimum number of people served and the length of time activities must have been conducted, as this provides an assurance that the religious community is stable and self-sustaining, and that the support will actually lead to lasting, active religious activity. Given that the purpose of the support is to promote freedom of religion, the inquiry considers that these criteria should not be too stringent

so as not to exclude several smaller religious communities. The inquiry therefore proposes that the criterion for the number of people served be lowered from 3,000 to 1,000. However, in the future too, activities must have been run for at least five years. The inquiry also finds that there are no grounds for the current criterion on the geographical spread of activities and that this should be abolished.

Generally, the same requirement should apply to all religious communities, and therefore the inquiry proposes that the opportunity for collaborative bodies and small religious communities which are part of an internationally active religious community to receive support be removed.

A clearer democracy criterion

The inquiry has drawn the conclusion that it is necessary to introduce a democracy criterion in the support legislation for several reasons. Firstly, Chapter 1, Article 2 of the Instrument of Government imposes upon the State a duty to work positively to ensure that the fundamental values of society are protected. State support should thereby not be awarded to activities that contravene or counteract these values. Through international conventions that Sweden has ratified, the Swedish State is also obliged to protect and promote various rights under these conventions, and for this reason support must, as a rule, be able to be refused should human rights be infringed. The legitimacy of the support also presumes that public funding is not paid out to religious communities that conduct activities incompatible with our fundamental values. The inquiry therefore judges that a democracy criterion should be set, irrespective of the manner in which the support is granted, i.e. also covering state assistance in collecting membership fees.

Refusal of entitlement to support may result in restricting freedom of religion

It is the assessment of the inquiry that a refusal to recognise a religious community as being eligible for support due to the fact that it fails to meet the democracy criterion may in some cases

involve restricting freedom of religion under the European Convention on Human Rights. The case law of the European Court of Human Rights shows that it is not for a State to evaluate the legitimacy of different faiths or the way in which they are expressed or manifested. The European Convention on Human Rights also provides extremely strong protection for the autonomy and internal life of religious communities. According to the religious communities, actions that can be considered to contravene the democracy criterion are often closely linked to their religious teachings or internal circumstances.

The European Convention on Human Rights permits restrictions to freedom of religion under certain stated conditions. Such restrictions must be laid down by law, have a certain legitimate purpose and be considered to be necessary in a democratic society. Because a refusal to recognise a religious community as eligible for support may mean restricting freedom of religion, the democracy criterion must be clearly regulated and worded on the basis of values that are considered to be particularly worthy of protection in a democratic society.

The current democracy criterion is associated with several problems

The inquiry considers that the current democracy criterion is associated with several problems. Firstly, the criterion is vague and unclearly worded and is therefore difficult to apply in practice. Setting requirements that the religious community must *contribute to* maintaining and strengthening the fundamental values of society makes the criterion unclear, because all religious communities could be considered to contribute in some way or other. Additionally, there is no consistent and exhaustive description of what is meant by *the fundamental values on which society is based*. The religious community therefore cannot clearly predict which actions on their part might lead to entitlement to support being refused. The lack of clarity also increases the risk of discretionary assessments and arbitrary decisions on the part of decision-makers, which is unacceptable considering that refusing entitlement to support may involve restricting religious freedom.

In addition, the preparatory works when drafting the current democracy criterion are unclear and contradictory, partly because they state that the State is not permitted to make any more detailed assessment of the community's teachings in relation to the common values of society, while the actions mentioned often concern different religious beliefs. Another major problem with the preparatory works is that they pay too little attention to the relationship between the democracy criterion and freedom of religion and fail to address protection of freedom of religion under the European Convention on Human Rights at all.

The democracy criterion should be worded on the basis of clearly stated grounds for exclusion

The inquiry considers that the democracy criterion should be worded in such a way as to exclude religious communities that act in contravention of fundamental values in Swedish society that are particularly worthy of protection. The legislator would thereby be able to state when restriction of freedom of religion is justified. Regulation would thus be limited to situations where it really is necessary for the State to intervene. Furthermore, this would make it easier for the religious communities to predict in advance which actions might lead to entitlement to support being refused and would limit decision-makers' opportunities to make arbitrary assessments. It would also make it possible to strike a reasonable balance between the State's need for control and the religious communities' need for privacy and independence, while facilitating application in practice.

The inquiry is aware that a democracy criterion with grounds for exclusion has shortcomings. For example, there is a risk that by stating clear grounds for exclusion, actions from which the State would wish to distance itself, but which were not predicted, or which only become relevant in the light of changes in our values, might be missed. The inquiry considers that such shortcomings are the price of predictable and clear legislation.

The actions of the religious communities and their groups, representatives and speakers may prove grounds for exclusion

In line with the inquiry's proposal, support will not be granted if the religious community or any of its groups or representatives acts in such a way as stated in any of the grounds for exclusion. This not only concerns legal representatives, but also people who may be considered to represent in other ways the religious community in relation to those it serves or the general public, such as formally appointed or employed religious leaders, teachers, etc. Responsibility for the actions of the representative only becomes relevant when the representative acts within the remit of the religious community's activity or that of one of its groups.

A religious community and its groups also bear major responsibility for speakers, etc. invited in. If a religious community or one of its groups invites in a speaker who advocates hate against certain groups, for example, this legitimises the speaker and their opinions. Granting support to such a religious community or group is incompatible with the aim of helping to maintain and strengthen the fundamental values on which society is based.

Points of departure for grounds for exclusion

Fundamental values that can be considered to be particularly worthy of protection in Swedish society are set out in Chapter 1, Article 2 of the Instrument of Government. This provision largely rests on the international conventions that Sweden has ratified, such as the European Convention on Human Rights, the UN's International Covenant on Civil and Political Rights and the Convention on the Rights of the Child. It covers values such as the equal worth of all and the liberty and dignity of the individual, the ideals of democracy, participation and equality and protection against discrimination, the private and family lives of the individual and the rights of the child. These are values that are seen as particularly worthy of protection in a democratic society, and actions that infringe these may restrict other people's freedoms and rights.

The inquiry has focused on the values that may be of particular importance in relation to religious communities. It was not relevant whether the actions addressed actually occur in religious com-

munities today and if so, to what extent. Instead, the inquiry considers that it is sufficient that it can be assumed that a religious community, today or in the future, will not respect a certain fundamental value particularly worthy of protection in order to include it as grounds for exclusion. On this basis, the inquiry proposes grounds for exclusion in the following areas:

Violence against the person, force and threats

Support will naturally not be provided if the religious community exercises violence against the person, force or threats. Nor will religious communities that justify, promote or encourage violence against the person, force or threats receive state support. For example, this might involve a religious community justifying violence in close relationships, or promoting forced marriage or violent extremism by spreading propaganda, providing financing or conducting recruitment. Attacks might be encouraged by a religious community encouraging violence, force or the making of threats against people due to their sex, transgender identity, sexual orientation, religious conviction, ethnic origin or political opinions, for example.

Infringement of children's rights

The relationship between what is best for the child and the freedom of religion of the child and their parents respectively is a complex one. Parents have the right to bring up their child and thus to influence the child on issues of religion. However, according to the Convention on the Rights of the Child, the state has an obligation to protect children from harm, irrespective of the environment in which this may occur. The inquiry considers that the state should never support religious communities that infringe a child's rights in such a way as to cause a tangible risk of harm to the child's health or development. For example, this might involve a religious community inflicting harmful punishments on children. Nor may religious communities that justify, promote or encourage harmful infringements of children's rights be entitled to support. For example, this might involve a religious community urging parents to act in a particular way, such as maintaining a certain traditional

custom or refusing children care or education, which involves a tangible risk of harm to a child's health or development. It might also involve religious communities that justify, promote or encourage child marriage.

*Restrictions on the rights and freedoms of those served
by the religious communities*

Different religions or religious communities may prescribe particular rules of behaviour that adherents must follow in their private life. This may involve regular attendance at worship, performing particular rituals, etc. The State's scope to restrict the choices adherents make in order to follow religious commands is very limited under the European Convention on Human Rights, even though the commands may be harmful to the adherents' wellbeing. Adherents who do not accept the religious decrees of a religious community must, however, always have an unconditional right to leave the community in question.

If a religious community restricts the freedoms and rights of those it serves through force or exploiting a vulnerable situation, it should be refused entitlement to support. For example, this might involve a religious community exploiting the fact that someone it serves finds themselves in a dependent position, is powerless or has an intellectual disability or illness.

*Discrimination and clear infringement of the principle
of the equal value of all people*

A fundamental value in a democratic society is that discrimination or abuse of people due to their sex, religion and sexual orientation cannot be tolerated. If a religious community were not to respect the principle of equal value of all people, it should therefore as a rule not be eligible for support. At the same time, the European Convention on Human Rights protects the autonomy and inner life of religious communities and a religious community should, in line with its religious teaching, be free to choose the people who are to represent its core religious activities, such as religious leaders and teachers, even if this involves discrimination due to e.g. sex or

sexual orientation. Even the Discrimination Act (2008:567) must be considered to allow a certain degree of discrimination regarding such religious representatives. If, on the other hand, the religious community discriminates against people applying for other posts in the community, it should not be eligible for state support. Discrimination might also be permissible if the religious community refuses someone access to public worship due to their sexual orientation, or in an educational context, for example.

The inquiry also considers that a religious community that clearly infringes the principle of equal value of all people must be excluded from state funding. This may, for example, involve a religious community that expresses disdain for groups of people with reference to their sex, ethnic origin, belief or sexual orientation.

Actively counteracts the democratic form of government

The inquiry considers that a religious community that actively counteracts the democratic form of government must not be eligible for support. This might, for example, involve a religious community encouraging its adherents not to follow Swedish law, to fail to fulfil their civic duties or to ignore orders from authorities. Civic duties refer here only to legal obligations and not moral undertakings to society, such as exercising the right to vote. In exceptional cases, encouraging adherents to break the law, etc. may be compatible with eligibility for support. In such cases, this must involve urging civil disobedience which entirely seeks to preserve or re-establish democratic values.

Provisions on revoking entitlement to support will be introduced

The current Act on support to religious communities lacks provisions on revoking entitlement to government grants, and on recovering government grants should a religious community no longer fulfil the criteria entitling it to support. The Act on religious communities contains a provision whereby government assistance with the collection of fees may be revoked, but it does not state the circumstances in which this may happen, which is unsatisfactory from the rule of law perspective.

With the aim of protecting state funding and the fundamental values of society, the inquiry proposes that a revocation provision be introduced in the Act on support to religious communities, setting out that entitlement to support must be revoked if the religious community no longer fulfils the criteria for support. The provision must apply to both the government grant and help from the state in collecting fees. If the religious community temporarily fails to meet any of the formal entitlement criteria, for example if it does not serve a sufficient number of people, the religious community may be given an opportunity to rectify the deficiency.

A religious community must repay organisational grants that the community has received without fulfilling the entitlement criteria as long as there are no particular grounds for concessions to be made.

So that the decision-making agency is able to reach a decision on questions of entitlement to support and recovery, the inquiry proposes that religious communities be entitled to support report such changes in circumstances that may result in failure to meet the entitlement criteria.

Cases concerning entitlement to support are to be resolved by the Swedish Agency for Support to Faith Communities

The inquiry considers that the system currently in place whereby the Government reviews cases concerning entitlement to support is inappropriate for several reasons and instead the right of decision should be delegated to government agency level. The first point is that such cases cannot be considered to be of such importance in principle or of such particular importance as to demand review by the Government. The inquiry has also proposed amendments to the material rules concerning the criteria for entitlement to support. The proposals make the conditions more specific and review will mainly involve applying legal rules. This minimises the scope for weighing up appropriateness or other more political assessments. Delegating review to government agency level furthermore affords the religious communities protection against politically motivated decisions, while the decisions made may be subjected to complete review in a public administrative court.

The inquiry considers that there is value in all the cases concerning state support to religious communities being gathered under one agency and therefore proposes that the Agency for Support to Faith Communities make decisions on entitlement to support and on allocating and recovering government grants. The Agency is the State's expert agency on religious community issues and has in-depth insight into and knowledge of the circumstances in which religious communities operate.

Decisions on entitlement to support can be highly sensitive and in some cases are also complex decisions to reach. The inquiry therefore considers that such decisions should be reached collectively by a special decision-making body within the Agency. The decision-making body is to be named the Council for Decisions on Entitlement to Support, and its members are to be appointed by the Government.