

HÖGSTA FÖRVALTNINGSDOMSTOLENS DOM

Mål nr
1504-10

meddelad i Stockholm den 2 mars 2011

SÖKANDE

Trossamfundet Jehovas vittnen, 878500-4071

Ombud: Jur.kand. Majeed Alnashi
Aequitas Juridik
Box 5
732 21 Arboga

KLANDRAT AVGÖRANDE

Regeringens (Kulturdepartementet) beslut den 10 december 2009,
Ku2009/1665/KT, avseende omprövning av beslut om statsbidrag, se bilaga

SAKEN

Rättsprövning

HÖGSTA FÖRVALTNINGSDOMSTOLENS AVGÖRANDE

Högsta förvaltningsdomstolen avslår yrkandet om muntlig förhandling.

Högsta förvaltningsdomstolen upphäver regeringens beslut.

YRKANDEN M.M.

Trossamfundet Jehovas vittnen ansöker om rättsprövning av regeringens beslut och yrkar bl.a. att Högsta förvaltningsdomstolen ska förklara att beslutet är olagligt och att domstolen ska hålla muntlig förhandling i målet.

Dok.Id 102372

Postadress
Box 2293
103 17 Stockholm

Besöksadress
Wallingatan 2

Telefon
08-561 676 00
E-post:
hogstaforvaltningsdomstolen@dom.se

Telefax
08-561 678 20

Expeditionstid
måndag – fredag
08:00-12:00
13:00-16:30

Trossamfundet anför bl.a. följande. Det har förvägrats rätten till objektiv opartiskhet och inte fått rätt till en rättvis rättegång enligt artikel 6 i Europakonventionen. Det har också rätt till ett effektivt rättsmedel enligt artikel 13 i konventionen.

Beslutet innebär också en kränkning av artiklarna 9 och 14 i Europakonventionen. En vägran att bevilja statsbidrag förhindrar visserligen inte medlemmarna från att utöva sin religion. Men om en stat beslutar att möjligheten att få förmåner ska avgöras efter någon privilegierad status måste den, när den beviljar stödet, reglera utövandet av sin bestämmanderätt i harmoni med de grundläggande friheter som uttrycks i konventionen. Regeringen har litat på fördomsfulla uppgifter från andra religiösa sammanslutningar. Vidare har staten underlåtit att ge en objektiv och rimlig motivering till att behandla samfundet annorlunda än andra religiösa grupper som har ansökt om och fått stöd. Det finns ingen rimlig motivering för diskriminering av en religiös grupp som har mer än 22 000 aktiva medlemmar och som har funnits i Sverige sedan 1890 och som sedan dess har deltagit i otaliga sociala och humanitära aktiviteter.

Högsta förvaltningsdomstolen har genom beslut den 4 november 2010 berett regeringen tillfälle att avge yttrande i målet.

Regeringen anför bl.a. följande. Enligt regeringens mening ges genom lagen om stöd till trossamfund inte någon rätt till statsbidrag. Regeringens beslut kan därför inte anses innefatta en prövning av Jehovas vittnens civila rättigheter eller skyldigheter enligt artikel 6.1 i Europakonventionen. Lagen (2006:204) om rättsprövning av vissa regeringsbeslut är därför inte tillämplig, varför ansökan ska avvisas.

Under alla förhållanden anser regeringen att dess beslut inte står i strid med de av Jehovas vittnen åberopade bestämmelserna i Europakonventionen, vilken gäller som svensk lag.

Om regeringens beslut skulle anses innefatta en prövning av Jehovas vittnens civila rättigheter är samfundets rätt till domstolsprövning tillgodosedd genom möjligheten till rättsprövning.

Beslutet innebär vidare inte någon begränsning av eller ingrepp i religionsfriheten enligt artikel 9 i Europakonventionen. Religionsfriheten anses inte heller ensam kunna motivera en rätt till statsbidrag. Regeringens beslut att inte bevilja Jehovas vittnen statsbidrag innefattar inte någon otillåten särbehandling av det trossamfundet i förhållande till andra samfund i jämförbar ställning, varför någon konflikt med artikel 14 inte föreligger. Regeringsbeslutet kan inte heller sägas ha diskriminerat Jehovas vittnen på någon annan grund.

SKÄLEN FÖR AVGÖRANDET

Av 1 § lagen om rättsprövning av vissa regeringsbeslut framgår att en enskild får ansöka om rättsprövning av sådana beslut av regeringen som innefattar en prövning av den enskildes civila rättigheter eller skyldigheter i den mening som avses i artikel 6.1 i Europakonventionen. Enligt 7 § ska Högsta förvaltningsdomstolen upphäva regeringens beslut om det strider mot någon rättsregel på det sätt som sökanden har angett eller som klart framgår av omständigheterna. Detta gäller dock inte om det är uppenbart att felet saknar betydelse för avgörandet.

Rättsprövningen innefattar, förutom ren lagtolkning, även sådana frågor som faktabedömning och bevisvärdering samt frågan om beslutet strider mot kraven på saklighet, opartiskhet och allas likhet inför lagen. Prövningen omfattar också fel i förfarandet som kan ha påverkat utgången i ärendet. Om de tillämpade rättsreglerna är så utformade att det föreligger en viss handlingsfrihet vid beslutsfattandet, omfattar rättsprövningen frågan om beslutet ryms inom handlingsfriheten (jfr prop. 1987/88:69 s. 23–25 och 234).

Enligt 1 § lagen (1999:932) om stöd till trossamfund innehåller lagen bestämmelser om statens stöd till trossamfunden.

Mål nr
1504-10

Stödet ska bidra till att skapa förutsättningar för trossamfunden att bedriva en aktiv och långsiktigt inriktad religiös verksamhet i form av gudstjänst, själavård, undervisning och omsorg (2 §).

Statsbidrag får lämnas endast till ett trossamfund som bidrar till att upprätthålla och stärka de grundläggande värderingar som samhället vilar på och är stabilt och har egen livskraft (3 §).

Regeringen bestämmer vilka trossamfund som kan få statsbidrag (4 §). Av 3 § förordningen (1999:974) om statsbidrag till trossamfund framgår att 22 trossamfund är statsbidragsberättigade.

I förarbetena till lagen om stöd till trossamfund anges bl.a. följande (prop. 1998/99:124 s. 64 f.).

För att ett trossamfund skall kunna komma i fråga för statligt stöd i form av statsbidrag bör det uppfylla vissa grundläggande förutsättningar. Detta är viktigt av flera skäl men framför allt därför att tyngdpunkten både i det gällande bidragssystemet och i det system som nu föreslås ligger på organisationsbidrag, inte på verksamhets- eller projektbidrag. De krav som ställs upp bör främst vara av formell natur, men det bör också ske en prövning av hur trossamfundet förhåller sig till samhällets grundläggande värderingar. Detta får dock inte innebära att det sker någon närmare prövning och värdering av samfundets lära i förhållande till samhällets gemensamma värdegrund.

Ett trossamfund som skall komma i fråga för statligt stöd i form av statsbidrag bör enligt regeringens uppfattning bedriva en verksamhet som direkt eller indirekt upprätthåller och stärker de grundläggande värdena i det svenska samhället. I detta ligger att samfundet utövar sin verksamhet med respekt för alla människors lika värde samt bidrar till en normbildning i samhället som överensstämmer med demokratins idéer. En förutsättning för statsbidrag bör således vara att trossamfundet bidrar till att upprätthålla och stärka samhällets grundläggande värderingar.

Den fråga som först måste besvaras i målet är om beslutet innefattar en prövning av en civil rättighet enligt Europakonventionen. Europadomstolen har slagit fast att artikel 6.1 är tillämplig under förutsättning att det föreligger en reell och seriös tvist, att tvisten gäller en rättighet som har sin grund i den nationella rätten och att denna rättighet kan karaktäriseras som en civil rättighet. Därvid måste avgöras om det är fråga om en rättighet eller en förmån som beviljas efter rent skönsmässiga

överväganden. Ofta anses det vara fråga om en rättighet även i fall då en myndighet haft stor frihet att efter en lämplighetsprövning avgöra om t.ex. ett tillstånd eller ett ekonomiskt bidrag skulle beviljas. Europadomstolen har i sådana fall framhållit att avgöranden som grundar sig på ett stort mått av skönsmässig bedömning ändå innefattar en tillämpning av vissa övergripande rättsliga regler eller principer och att detta är tillräckligt för att artikel 6.1 ska vara tillämplig (se Danelius, Mänskliga rättigheter i europeisk praxis, 3 u. s. 141 och där angivna rättsfall).

Rätten till statligt stöd till trossamfund är reglerad i lag efter fastställda kriterier. Det är alltså inte fråga om en rent diskretionär prövning. Som lagen är uppbyggd måste huvudregeln anses vara att alla samfund har rätt till stöd. Undantag gäller dock för de samfund som inte uppfyller kraven i 3 §. Till ett sådant samfund får stöd inte lämnas. Mot bakgrund av det nu anförda anser Högsta förvaltningsdomstolen att beslutet är av den karaktären att det kan bli föremål för rättsprövning.

Regeringen har i ett tidigare avslagsbeslut som skäl för sitt beslut endast anført att den vid en samlad bedömning fann att trossamfundet inte till fullo uppfyllde kraven i 3 §. Samfundet kom därefter in med en ny ansökan i vilken det förde en omfattande argumentation om att det uppfyller villkoren för att få statsstöd. I det nu klandrade beslutet har regeringen endast förklarat att vad samfundet anført inte utgör skäl att ändra beslutet. Det går alltså inte att av besluten utläsa vad regeringen grundat sitt ställningstagande på. Inte heller i yttrandet till Högsta förvaltningsdomstolen har denna fråga behandlats.

Enligt 20 § förvaltningslagen (1986:223) ska ett beslut varigenom en myndighet avgör ett ärende innehålla de skäl som har bestämt utgången, om ärendet avser myndighetsutövning mot någon enskild. Förvaltningslagen är inte direkt tillämplig i regeringsärenden men i praxis följs de principer som kommit till uttryck i förvaltningslagen i stor utsträckning också vid handläggningen av regeringsförvaltningsärenden. Av betydelse är också bestämmelsen i 1 kap. 9 § regeringsformen om att de som fullgör offentliga förvaltningsuppgifter i sin verksamhet ska

Mål nr
1504-10

beakta allas likhet inför lagen samt iaktta saklighet och opartiskhet. Att skälen för avslag redovisas i ett beslut är en förutsättning för att det ska gå att kontrollera att inte ovidkommande hänsyn tagits vid beslutsfattandet. Det klandrade beslutet brister i detta hänseende. Eftersom det inte är uppenbart att felet saknat betydelse för avgörandet ska beslutet upphävas.

Vid denna utgång är muntlig förhandling i målet uppenbart obehövlig, varför yrkandet härom ska avslås.

Susanne Billum

Marianne Eliason

Margit Knutsson

Henrik Jermsten

Kristina Ståhl

Ann-Charlotte Borlid

Föredragande justitiesekreterare

Avd. II

Föredraget 2011-02-09