

HÖGSTA FÖRVALTNINGSDOMSTOLENS DOM

Mål nr
4496-12

meddelad i Stockholm den 8 november 2013

SÖKANDE

Trossamfundet Jehovas vittnen, 878500-4071

Ombud: AA

KLANDRAT AVGÖRANDE

Regeringens (Socialdepartementet) beslut den 16 maj 2012, S2011/2684/PBB, avseende omprövning av beslut om statsbidrag – förnyad prövning efter beslut av Högsta förvaltningsdomstolen, se bilaga (här borttagen)

SAKEN

Rättsprövning

HÖGSTA FÖRVALTNINGSDOMSTOLENS AVGÖRANDE

Högsta förvaltningsdomstolen upphäver regeringens beslut och visar målet åter till regeringen.

BAKGRUND

Trossamfundet Jehovas vittnen ansökte i augusti 2007 hos regeringen om att bli berättigat till statsbidrag enligt lagen (1999:932) om stöd till trossamfund.

Yttrande inhämtades från Nämnden för statligt stöd till trossamfund, SST, som med hänvisning till vissa inslag i trossamfundets läror ansåg det tveksamt om

Dok.Id 131360

Postadress
Box 2293
103 17 Stockholm

Besöksadress
Birger Jarls torg 13

Telefon
08-561 676 00

E-post:
hogstaforvaltningsdomstolen@dom.se

Telefax
08-561 678 20

Expeditionstid
måndag – fredag
08:00-16:30

Mål nr
4496-12

Jehovas vittnen uppfyllde de krav som uppställs i lagen om stöd till trossamfund. Regeringen avslog den 17 juni 2009 ansökningen, med motiveringen att Jehovas vittnen inte till fullo uppfyllde de krav som anges i 3 § nämnda lag, om att statsbidrag endast kan lämnas till trossamfund som bl.a. bidrar till att upprätthålla och stärka de grundläggande värderingar som samhället vilar på. Sedan Jehovas vittnen begärt omprövning av regeringens beslut och med en omfattande motivering anfört att trossamfundet ansåg sig uppfylla förutsättningarna för statsbidrag, meddelade regeringen i nytt beslut den 10 december 2009 att vad som anförts inte utgjorde skäl att ändra det tidigare beslutet.

Jehovas vittnen ansökte om rättsprövning och Högsta förvaltningsdomstolen upphävde genom dom den 2 mars 2011 (HFD 2011 ref. 10) regeringens beslut, då det inte av besluten gick att utläsa vad regeringen grundat sitt ställningstagande på och det inte var uppenbart att felet saknat betydelse för avgörandet.

Regeringen har därefter i nytt beslut den 16 maj 2012 åter avslagit Jehovas vittnens ansökan om godkännande för statsbidrag. Som skäl för beslutet anges i huvudsak att trossamfundets medlemmar uppmanas att inte delta i politiska val. Regeringen anför att rätten att rösta i allmänna val utgör en del av de grundläggande värderingar som samhället vilar på och att Jehovas vittnen således inte uppfyller kraven i lagen om stöd till trossamfund, om att bidra till att upprätthålla och stärka sådana grundläggande värderingar.

YRKANDEN M.M.

Jehovas vittnen ansöker om rättsprövning och yrkar att Högsta förvaltningsdomstolen förklarar regeringens beslut olagligt och beordrar regeringen att tilldela Jehovas vittnen statsbidrag.

Högsta förvaltningsdomstolen har den 13 mars 2013 hållit muntlig förhandling i målet. Företrädare för Jehovas vittnen har vid denna bl.a. sammanfattat sin talan väsentligen enligt följande.

Den politiska neutralitet trossamfundet förespråkar innebär inte att Jehovas vittnen ställer sig utanför samhället, utan endast att man inte lägger sig i hur de styrande sköter sina uppgifter. Det är fråga om en kristen neutralitet, grundad på uppfattningen att de kristna i Kristi efterföljd inte ska tillhöra världen (Johannes 17:6). Jehovas vittnen motarbetar inga regeringar eller andra styrande, utan underordnar sig dessa. Trossamfundet inriktar sig på att utbilda och skapa moraliska värderingar så att människor blir en tillgång i samhället. Det är dock den enskilde individen som har att tolka och tillämpa trossamfundets grundläggande principer. Jehovas vittnen går inte ut med några särskilda påminnelser i anslutning till allmänna val och genomför inga kontroller av hur enskilda medlemmar agerar.

Regeringens beslut har brister i både materiellt och processuellt hänseende. Beslutet strider i sakligt hänseende mot artikel 9 och 14 i Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen) genom att på ett diskriminerande och oförutsebart sätt begränsa Jehovas vittnens medel för utövande av religionsfriheten. Beträffande vissa andra samfund har regeringen uppenbarligen gjort en bred och tolerant tolkning av 3 § lagen om stöd till trossamfund. När det gäller Jehovas vittnen däremot, har regeringen mot bakgrund av trossamfundets religiösa lära på ett oproportionerligt sätt ställt upp mycket långtgående krav, med påföljd att Jehovas vittnen inte ansetts uppfylla förutsättningarna i 3 §. Den grundläggande rättigheten att rösta vid allmänna val motsvaras inte av någon skyldighet att rösta. Deltagande i politiska aktiviteter är heller inte det enda som har betydelse för begreppet demokrati. Regeringen borde ha frågat sig om Jehovas vittnen i mindre utsträckning än de samfund som har beviljats bidrag främjar goda värderingar i samhället, samt uppmuntrar till laglydnad och efterlevnad av demokratiska principer. Så är inte fallet. Jehovas vittnen har ingenstans försvagat demokratin och syftar inte till att förändra politiska system, utan fokuserar på religiösa värden.

I processuellt hänseende gäller tillkortakommandena dels bristen på objektiv opartiskhet i förfarandet genom det inflytande som SST har över bedömningen,

vilket står i strid med artikel 6.1 i Europakonventionen, dels avsaknaden av sådana effektiva rättsmedel som avses i artikel 13, varvid måste beaktas både hur snabba tillgängliga rättsmedel är och huruvida klaganden kan tillerkännas erforderlig upprättelse. Om detta ärende ännu en gång skickas åter till regeringen fördröjs det slutliga avgörandet ytterligare.

Regeringen, som inkommit med yttrande i målet, anser att dess beslut inte står i strid med de av Jehovas vittnen åberopade artiklarna i Europakonventionen och inte heller strider mot någon annan rättsregel. Regeringen anför bl.a. att den under innevarande mandatperiod fattat beslut i sju ärenden rörande ansökningar från trossamfund om att bli berättigat till statsbidrag och att ansökningarna i två av dessa ärenden har bifallits eftersom de sökande trossamfundet bedömts uppfylla kraven för att få bidrag. Jehovas vittnens ansökan om statsbidrag har handlagts enligt gällande regelverk och enligt samma rutiner som andra ansökningar. Trossamfundets ansökan har inte särbehandlats och några partiska bedömningar har inte legat till grund för SST:s hantering av ärendet och regeringens beslut. Det finns därför inget fog för Jehovas vittnens påstående om att regeringen inte varit opartisk och att beslutet strider mot artikel 6.1 i Europakonventionen. Vad gäller rätten till ett effektivt rättsmedel enligt artikel 13 konstateras att lagen om rättsprövning av vissa regeringsbeslut tillkommit för att tillgodose Europakonventionens krav på domstolsprövning av förvaltningsbeslut, samt att trossamfundets rätt till domstolsprövning är väl tillgodosedd genom denna möjlighet.

För att ett trossamfund ska komma i fråga för statsbidrag ska samfundet uppfylla vissa grundläggande förutsättningar, varvid det bl.a. ska ske en prövning av hur trossamfundet förhåller sig till samhällets grundläggande värderingar. Detta innebär dock inte att det sker någon närmare prövning och värdering av trossamfundets lära i förhållande till samhällets gemensamma värdegrund. Det förhållandet att ett trossamfund inte bedöms uppfylla de uppställda förutsättningarna för statsbidrag kan inte anses innebära en inskränkning i den grundlagsskyddade religionsfriheten. Denna frihet bör inte ensam motivera någon rätt till statsbidrag, utan förutsättningarna måste vara för handen för att

statsbidraget ska kunna beviljas (prop. 1998/99:124 s. 63 ff). Regeringen anser att alla trossamfund är politiskt neutrala då de inte stöder något specifikt parti eller tar ställning till vilket parti medlemmarna ska rösta på. Användningen av begreppet politisk neutralitet i den meningen att medlemmar inte tillåts rösta riskerar att bli missvisande. Regeringen tar inte ställning till det religiösa innehållet i Jehovas vittnens troslära, men i och med att trossamfundets medlemmar förvägras den grundlagsskyddade rätten att rösta anser regeringen att trossamfundet inte uppfyller kravet i lagen om stöd till trossamfund. Beslutet att avslå ansökan om statsbidrag innebär ingen begränsning i enskilds rätt att byta religion eller tro eller enskilds frihet att ensam eller tillsammans med andra utöva sin religion eller tro genom gudstjänst, undervisning, sedvänjor eller ritualer. Beslutet innebär därför inte något ingrepp i religionsfriheten enligt artikel 9 i Europakonventionen. Det innebär inte heller någon otillåten särbehandling av trossamfundet i förhållande till andra samfund i jämförbar ställning. Någon konflikt med artikel 14 i Europakonventionen föreligger således inte och beslutet strider inte heller mot någon annan rättsregel.

Jehovas vittnen tillägger bl.a. att uppgifterna om de andra samfund som har fått avslag på en ansökan om statsbidrag är för knapphändiga för att relevansen av denna invändning ska kunna bedömas, men att åtminstone något fall rört organisationer som inte ens ansetts vara religiösa samfund. Enligt uttalanden av den ansvarige ministern i samband med en debatt i riksdagen har vidare vissa avslagsbeslut avsett samfund eller rörelser som inte uppfyllt kraven på stadga och stabilitet. Regeringen har höjt kravnivån just för Jehovas vittnen, genom att godtyckligt bestämma att trossamfund vars medlemmar av religiösa skäl gjort ett medvetet val att utnyttja eller inte utnyttja sin lagliga rätt att rösta, automatiskt ska vara diskvalificerade från att få statsbidrag oavsett vilken nytta trossamfundet bidrar med för samhället. För att kravet på tillgång till ett effektivt rättsmedel enligt artikel 13 i Europakonventionen ska vara uppfyllt på ett adekvat sätt i detta ärende, som nu pågått i sex år, krävs det att Högsta förvaltningsdomstolen ska kunna fatta ett avgörande beslut i ärendet en gång för alla, eller i vart fall kunna beordra regeringen att fatta ett beslut i enlighet med Europakonventionens normer

med avseende på vikten av att vara neutral och opartisk i fråga om religion och att avstå från varje form av diskriminering.

SKÄLEN FÖR AVGÖRANDET

Förutsättningar för rättsprövning

Enligt 1 § lagen (2006:304) om rättsprövning av vissa regeringsbeslut får en enskild 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. Av 7 § framgår att Högsta förvaltningsdomstolen ska 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 beslutfattandet, omfattar rättsprövningen frågan om beslutet ryms inom handlingsfriheten (jfr prop. 1987/88:69 s. 23–25 och 234).

Högsta förvaltningsdomstolen har tidigare, i det ovan nämnda rättsfallet HFD 2011 ref. 10, kommit fram till att ett beslut av regeringen att avslå en ansökan enligt lagen om statligt stöd till trossamfund är av den karaktären att det kan bli föremål för rättsprövning.

Frågan i målet

Regeringen motiverar det klandrade beslutet med att Jehovas vittnen, genom att uppmana sina medlemmar att inte delta i politiska val, inte uppfyller kravet i 3 § 1

Mål nr
4496-12

lagen om stöd till trossamfund att bidra till att upprätthålla och stärka de grundläggande värderingar som samhället vilar på. Den fråga Högsta förvaltningsdomstolen har att ta ställning till är om den aktuella bestämmelsen ger utrymme för en sådan tolkning.

Regleringen om stöd till trossamfund m.m.

Enligt 1 § lagen om stöd till trossamfund innehåller lagen bestämmelser om statens stöd till trossamfunden, vilket kan lämnas som statsbidrag och som statlig hjälp med avgifter till registrerade trossamfund.

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

Statsbidrag får lämnas endast till ett trossamfund som bidrar till att upprätthålla och stärka de grundläggande värderingar som samhället vilar på (3 § 1), samt är stabilt och har egen livskraft (3 § 2).

Regeringen bestämmer vilka trossamfund som kan få statsbidrag (4 §). Av 3 § förordningen (1999:974) om statsbidrag till trossamfund framgår att 21 trossamfund tagits in i förordningen och därför för närvarande är berättigade till statsbidrag.

I förarbetena till lagen om stöd till trossamfund anges bl.a. följande (prop. 1998/99:124 s. 63 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.

För att anses bidra till att upprätthålla och stärka samhällets grundläggande värderingar bör trossamfundet motverka alla former av rasism och andra typer av diskriminering samt våld och brutalitet. Samfundet bör också verka för att utveckla förutsättningarna för jämställdhet mellan kvinnor och män. Vidare bör samfundet verka för att dess medlemmar och betjänade vägleds av etiska principer som är förenliga med samhällets grundläggande demokratiska värderingar. Detta innebär dock inte något krav på att t.ex. samfundets lära eller åskådning skall utformas i demokratisk ordning. Inte heller krävs det att beslutsprocessen i samfundet vid utseende av exempelvis präster vilar på demokratisk grund. Av väsentlig betydelse är i stället att trossamfundet verkar för att dess medlemmar och betjänade deltar i samhällslivet och att samfundet klart markerar avståndstagande från antidemokratiska strömningar i samhället.

Skyddet för religionsfriheten

Vid tolkningen av 3 § lagen om stöd till trossamfund måste beaktas det skydd för religionsfriheten som följer av såväl regeringsformen som Europakonventionen.

I 2 kap. 1 § 6 regeringsformen stadgas att var och en gentemot det allmänna är tillförsäkrad frihet att ensam eller tillsammans med andra utöva sin religion.

I artikel 9.1 i Europakonventionen föreskrivs att var och en har rätt till tankefrihet, samvetsfrihet och religionsfrihet, innefattande frihet att byta religion eller tro och frihet att ensam eller i gemenskap med andra, offentligt eller enskilt, utöva sin religion eller tro genom gudstjänst, undervisning, sedvänjor och ritualer. Enligt artikel 9.2 får friheten att utöva sin religion eller tro endast underkastas sådana inskränkningar som är föreskrivna i lag och som i ett demokratiskt samhälle är nödvändiga med hänsyn till den allmänna säkerheten eller till skydd för allmän ordning, hälsa eller moral eller till skydd för andra personers fri- och rättigheter.

Mål nr
4496-12

Europadomstolen har i sin praxis återkommande framhållit att rätten till tankefrihet, samvetsfrihet och religionsfrihet utgör en av grunderna för ett demokratiskt samhälle samt att den pluralism som ett demokratiskt samhälle oundgängligen förknippas med är beroende av denna rättighet (t.ex. Metropolitan Church of Bessarabia mot Moldavien, dom den 13 december 2001, p. 118 och 123, Hasan och Chaush mot Bulgarien, dom den 26 oktober 2000 [stor kammare], p. 62 samt Jehovas Witnesses of Moscow mot Ryssland, dom den 10 juni 2010, p. 99).

Europadomstolen har vidare konstaterat att det är vanligt förekommande att olika religioner föreskriver särskilda uppträdanderegler som medlemmarna måste följa i sitt privatliv. Det kan t.ex. röra sig om regelbunden närvaro vid gudstjänster, utförande av särskilda ritualer som bikt eller nattvard, iakttagande av helgdagar eller avstående från arbete vissa veckodagar etc. Genom att följa dessa föreskrifter i sitt dagliga liv manifesterar anhängarna sin önskan att följa sin tro och deras frihet att göra detta skyddas av artikel 9 i Europakonventionen. Domstolen noterar också att många religioner förespråkar riter och sedvänjor som kan vara skadliga för medlemmarnas välbefinnande, såsom långvarig och sträng fasta eller omskärelse av gossebarn (Jehovas Witnesses of Moscow, p. 118 och 144).

Vid upprepade tillfällen har Europadomstolen uttalat att statens skyldighet att förhålla sig neutral och opartisk medför att den är förhindrad att värdera legitimiteten hos religiösa åskådningar eller de sätt på vilka sådana åskådningar uttrycks eller manifesteras (t.ex. Leyla Şahin mot Turkiet, dom den 10 november 2005 [stor kammare], p. 107). Statens utrymme för att inskränka de val människor kan göra i syfte att följa religiösa påbud, inom ramen för sitt självbestämmande, är således mycket begränsat och måste grundas på tungt vägande och tvingande skäl (*serious and compelling reasons*). Som exempel på fall där inskränkningar från statens sida kan vara berättigade, med hänsyn till den religiösa yttringens oförenlighet med Europakonventionens underliggande grundprinciper, nämner domstolen polygami och barnäktenskap, liksom flagranta brott mot jämställdheten mellan könen, samt handlingar som påtvingas ett trossamfunds medlemmar mot deras vilja (Jehovas Witnesses of Moscow, p. 119).

Mål nr
4496-12

Europadomstolen har även funnit att om en stat tillhandahåller erkända religiösa samfund vissa förmåner, såsom lindrigare beskattning, medför det krav på neutralitet som följer av artikel 9 att alla religiösa samfund som så önskar ska ha samma möjlighet att ansöka om erkännande för de aktuella förmånerna, samt att staten måste tillämpa relevanta kriterier på ett icke diskriminerande sätt (Religionsgemeinschaft der Jehovas Zeugen m.fl. mot Österrike, dom den 31 juli 2008, p. 92; jfr även dom meddelad av Förbundsrepubliken Tysklands författningsdomstol den 19 december 2000 i mål nr 2 BvR 1500/97).

Högsta förvaltningsdomstolens bedömning

Högsta förvaltningsdomstolen har tidigare funnit att lagen om stöd till trossamfund är uppbyggd på ett sådant sätt att huvudregeln måste anses vara att alla sådana samfund har rätt till stöd (HFD 2011 ref. 10). Om ett samfund inte uppfyller kraven i 3 § får dock statsbidrag inte lämnas.

I regeringens beslut framhålls att den svenska demokratin bygger på allmän och lika rösträtt, samt att det av artikel 21.1 i Förenta Nationernas allmänna förklaring om de mänskliga rättigheterna framgår att var och en har rätt att delta i sitt lands styre, direkt eller genom fritt valda ombud. Regeringen understryker i sitt yttrande att rätten att rösta är grundlagsskyddad i Sverige (1 kap. 1 § regeringsformen) och en rättighet för alla medborgare i landet.

Högsta förvaltningsdomstolen konstaterar att en allmän och lika rösträtt utgör en del av de grundläggande värderingar som samhället vilar på. Samtidigt förhåller det sig så, att medborgarna visserligen kan förväntas utnyttja de möjligheter att delta i sitt lands styre som står öppna för dem, men att de också har rätt att avstå från att göra detta. I Sverige utgör rösträtten just en rätt och inte en skyldighet.

Respekten för religionsfriheten fordrar att bedömningen av om ett trossamfund kan anses bidra till att upprätthålla och stärka de grundläggande värderingar som samhället vilar på inte innefattar någon närmare prövning och värdering av

Mål nr
4496-12

samfundets religiösa lära. Att så inte får ske har uttryckligen framhållits i lagens förarbeten (prop. 1998/99:124 s. 64). Som framgått följer det även av Europadomstolens praxis att statens skyldighet enligt artikel 9.1 i konventionen att förhålla sig neutral och opartisk är av avgörande vikt vid bedömningar av detta slag.

Bestämmelsen i 3 § 1 lagen om stöd till trossamfund kan mot bakgrund av vad nu sagts inte ges den innebörden att ett samfund, vars religiösa lära innebär att dess medlemmar uppmanas avstå från att delta i allmänna val, utan att för den skull motarbeta det demokratiska styrelseskicket, inte kan anses uppfylla kravet för rätt till statsbidrag.

Högsta förvaltningsdomstolen finner att regeringens beslut att avslå Jehovas vittnens ansökning saknar stöd i lag. Beslutet ska därför upphävas.

Enligt lagen om rättsprövning av vissa regeringsbeslut kan Högsta förvaltningsdomstolen inte ersätta det upphävda beslutet med ett nytt. Målet ska visas åter till regeringen.

I avgörandet har deltagit justitieråden Mats Melin, Lennart Hamberg, Olle Stenman, Erik Nymansson och Elisabeth Rynning.

Målet har föredragits av justitiesekreteraren Kristina Andersson.