

HFD 2019 ref. 43

Fråga om förutsättningarna för att ett enskilt organs beslut om statsbidrag ska kunna prövas av allmän förvaltningsdomstol.

1 § lagen (1995:361) om överlämnande av förvaltningsuppgifter till Sveriges Riksidrottsförbund, 4, 5 och 14 §§ förordningen (1999:1177) om statsbidrag till idrottsverksamhet, 1 § lagen (1986:1142) om överklagande av beslut av enskilda organ med offentliga förvaltningsuppgifter, artikel 6.1 i europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna

Högsta förvaltningsdomstolen meddelade den 9 oktober 2019 följande dom (mål nr 1266-18).

Bakgrund

1. Riksdagen har genom lag överlämnat förvaltningsuppgiften att fördela statsbidrag till idrottsverksamhet till Sveriges Riksidrottsförbund. Ett av de bidrag som Riksidrottsförbundet lämnar är lokalt aktivitetsstöd till barn- och ungdomsverksamhet, s.k. LOK-stöd. Sådant stöd kan sökas av lokala idrottsföreningar som är anslutna till Riksidrottsförbundet. Övergripande bestämmelser om vilka syften som ska uppnås med stödet och vad som krävs av mottagarna anges i en förordning som kompletteras med bestämmelser antagna av Riksidrottsförbundets beslutande organ, Riksidrottsstyrelsen, med mer detaljerade kriterier som ska vara uppfyllda för att bidrag ska ges.

2. Alviks Basketbollklubb ansökte hos Riksidrottsförbundet om LOK-stöd. Ansökan avvisades dock med hänvisning till att den hade kommit in för sent.

3. Riksidrottsförbundet är inte en myndighet utan ett enskilt organ. För att ett beslut av ett enskilt organ ska få överklagas till allmän förvaltningsdomstol krävs en uttrycklig författningsbestämmelse om detta. Någon sådan bestämmelse finns emellertid inte avseende Riksidrottsförbundets beslut om LOK-stöd.

4. Alviks Basketbollklubb överklagade ändå avvisningsbeslutet till Förvaltningsrätten i Stockholm och anförde att statsbidrag i form av LOK-stöd utgör en civil rättighet och att klubben därför har rätt till domstolsprövning enligt artikel 6.1 i den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, EKMR. Klubben yrkade att förvaltningsrätten skulle upphäva beslutet och återförvisa ärendet till Riksidrottsförbundet för prövning av frågan om rätt till LOK-stöd. Klubben

framhöll att Riksidrottsförbundet inte får besluta att en för sent ingiven ansökan ska avvisas.

5. Förvaltningsrätten konstaterade att Riksidrottsförbundet inte är en förvaltningsmyndighet och att det saknas bestämmelser som möjliggör en överprövning av förbundets beslut i allmän förvaltningsdomstol. Överklagandet avvisades därför.

6. Alviks Basketbollklubb överklagade till Kammarrätten i Stockholm, som fann att tvisten om LOK-stödet rörde en sådan civil rättighet som avses i artikel 6.1 i EKMR och att klubben därmed hade rätt till domstolsprövning. När det gällde frågan om behörig domstol angavs att Högsta förvaltningsdomstolen i RÅ 1997 ref. 65 ansett allmän förvaltningsdomstol ha behörighet att utan uttryckligt författningsstöd pröva beslut av förvaltningsmyndighet som kan överklagas med stöd av artikel 6.1 i EKMR. Med hänvisning till det starka skydd som konventionen ger i fråga om en rätt till domstolsprövning och med beaktande av det överklagade beslutets karaktär fick allmän förvaltningsdomstol anses vara behörig att pröva överklagandet. Kammarrätten upphävde därför förvaltningsrättens avvisningsbeslut och återförvisade målet dit för prövning i sak.

Yrkanden m.m.

7. *Sveriges Riksidrottsförbund* yrkar att Högsta förvaltningsdomstolen ska undanröja kammarrättens dom och fastställa förvaltningsrättens avvisningsbeslut samt anför bl.a. följande. Det aktuella beslutet kan inte anses röra Alviks Basketbollklubbs civila rättigheter i den mening som avses i artikel 6.1 i EKMR. Även om så skulle vara fallet är allmän förvaltningsdomstol, i brist på författningsstöd, obehörig att pröva frågan.

8. *Alviks Basketbollklubb* anser att överklagandet ska avslås.

Skälen för avgörandet

Frågan i målet

9. Frågan i målet är om ett beslut angående statsbidrag som har fattats av Sveriges Riksidrottsförbund kan överprövas av allmän förvaltningsdomstol.

Rättslig reglering

10. Riksdagen har i 1 § lagen (1995:361) om överlämnande av förvaltningsuppgifter till Sveriges Riksidrottsförbund föreskrivit att förbundet ska pröva frågor om fördelning av statsbidrag till idrottsverksamhet i enlighet med vad regeringen bestämmer.

11. Regeringen har genom förordningen (1999:1177) om statsbidrag till idrottsverksamhet meddelat föreskrifter om syftet med sådana bidrag (4 §) och om förutsättningarna för att statsbidrag ska få lämnas (5 §). Vidare föreskrivs i 14 § att beslut enligt förordningen inte får överklagas.

12. I 1 § första stycket lagen (1986:1142) om överklagande av beslut av enskilda organ med offentliga förvaltningsuppgifter anges att lagen gäller sådana beslut av enskilda organ som enligt särskilda bestämmelser får överklagas till regeringen, till en förvaltningsdomstol eller till en förvaltningsmyndighet. Närmare bestämmelser om hur beslut överklagas och hur överklagandet ska hanteras av överinstansen finns i 2–5 §§.

13. Enligt artikel 6.1 i EKMR ska var och en, vid prövningen av hans civila rättigheter och skyldigheter eller av en anklagelse mot honom för brott, vara berättigad till en rättvis och offentlig förhandling inom skälig tid och inför en oavhängig och opartisk domstol, som upprättats enligt lag.

Högsta förvaltningsdomstolens bedömning

Utgångspunkter för prövningen

14. Den första frågan som aktualiseras i detta mål är om Riksidrottsförbundets beslut är av sådant slag att Alviks Basketbollklubb har en rätt till domstolsprövning enligt EKMR. För att besvara den frågan måste avgöras om tvisten avseende LOK-stödet, i enlighet med Europadomstolens praxis, är reell och seriös samt om stödet utgör en rättighet enligt nationell rätt och om denna i så fall kan karaktäriseras som civil. Leder prövningen till att EKMR inte kan anses ge en rätt till domstolsprövning ska Riksidrottsförbundets överklagande bifallas och förvaltningsrättens avvisningsbeslut fastställas.

15. Om det däremot konstateras att det finns en rätt till domstolsprövning inställer sig frågan om denna prövning kan göras av allmän förvaltningsdomstol genom att Alviks Basketbollklubbs överklagande prövas i sak.

Finns det en rätt till domstolsprövning av avvisningsbeslutet enligt artikel 6.1 i EKMR?

16. Inledningsvis kan konstateras att ett uppdrag att fördela statsbidrag i grunden är en offentligrättslig uppgift och att Riksidrottsförbundet i denna verksamhet får anses agera i myndighets ställe. Ett överlämnande av en förvaltningsuppgift till ett enskilt organ får inte leda till att enskildas grundläggande rättigheter begränsas (jfr Europadomstolens domar den 25 mars 1993 i målet Costello-Roberts mot Storbritannien och den 8 juni 2006 i målet

Woś mot Polen). Således ska domstol tillåta en prövning när EKMR så kräver, oberoende av om det ifrågasatta beslutet har fattats av en myndighet eller om beslutsfattandet har överlämnats till ett enskilt organ.

17. Frågan är då om Alviks Basketbollklubb utifrån artikel 6.1 i EKMR har en rätt till domstolsprövning av Riksidrottsförbundets beslut.

18. Av Europadomstolens praxis följer att artikel 6.1 i EKMR är tillämplig under förutsättning bl.a. att det föreligger en reell och seriös tvist, att tvisten gäller en rättighet eller skyldighet som – på åtminstone rimliga grunder – kan hävdas ha sin grund i nationell rätt och att denna rättighet eller skyldighet, vid en på konventionen grundad tolkning, kan karaktäriseras som civil (se HFD 2019 ref. 10 p. 14, med där angivet rättsfall). Det är således en prövning i flera steg som ska göras.

19. Bedömningen av om en tvist är reell och seriös ska göras mot bakgrund av de regler som enligt nationell rätt gäller för den rättighet eller skyldighet som tvisten avser. Det finns en presumtion för att uppkomna tvister är reella och seriösa (se HFD 2019 ref. 10 p. 15 och där angivna rättsfall). Detta innebär att en domstol bara i klara fall kan dra slutsatsen att en tvist inte är reell och seriös och att artikel 6.1 i EKMR därför inte är tillämplig.

20. I detta fall har Riksidrottsförbundet beslutat att inte pröva Alviks Basketbollklubbs ansökan om att få LOK-stöd enligt förordningen om statsbidrag till idrottsverksamhet, med följd att klubben inte fått det sökta bidraget. Det finns inte anledning att betvivla att tvisten mellan parterna är reell och seriös.

21. Tvisten måste också avse en rättighet eller skyldighet som följer av nationell rätt. Avgörande vid denna bedömning är inte enbart innehållet i de föreskrifter som är tillämpliga. Det måste också vägas in om tillämpningen av dem innebär att den som uppfyller vissa kriterier i praktiken har en rätt till ett visst stöd eller en förmån (se HFD 2016 ref. 49).

22. Är det fråga om en förmån som beviljas efter rent skönsmässiga överväganden handlar det inte om en rättighet. Annorlunda förhåller det sig när en myndighet visserligen har stor frihet att efter en lämplighetsbedömning avgöra om t.ex. ett ekonomiskt bidrag ska beviljas, men prövningen också innefattar en tillämpning av vissa övergripande rättsliga regler eller principer (se t.ex. HFD 2016 ref. 49).

23. I förordningen om statsbidrag till idrottsverksamhet finns en uppräknning av vilka syften som ska uppnås med statsbidragen, bl.a. att bidra till att utveckla barns och ungdomars intresse och benägenhet för motion och idrott. Det finns också en uppräknning av olika aktiviteter som ska utföras av mottagarna för att bidrag ska få lämnas, t.ex. att utveckla kvaliteten i idrottsrörelsens barn- och

ungdomsverksamhet utifrån ett barnperspektiv och i idrottsverksamhet i övrigt så att verksamheten främjar en god etik, ökat deltagande, ideellt engagemang, jämställdhet och integration. Vidare anges vilken typ av organisationer eller andra som får beviljas statsbidrag. Riksidrottsförbundet åläggs även att tillämpa bestämmelserna i förvaltningslagen (2017:900) om legalitet, objektivitet och proportionalitet.

24. I de interna bestämmelser som tillämpas av Riksidrottsförbundet vid bidragsgivningen finns dels regler om vilka organisationer som har rätt att erhålla LOK-stöd, dels detaljerade kriterier som ska vara uppfyllda för att bidrag ska ges. Bestämmelserna utgör visserligen inte föreskrifter i regeringsformens mening och kan därför inte som sådana medföra att en rättighet till statsbidrag har uppkommit, men de visar att förordningen om statsbidrag i praktiken tillämpas på ett sådant sätt att den idrottsförening som uppfyller kriterierna för bidrag också får del av stödet.

25. Det är alltså inte fråga om en förmån som beviljas efter rent skönsmässiga överväganden. För en idrottsförening som likt Alviks Basketbollklubb på rimliga grunder kan hävda att den uppfyller kriterierna för bidrag måste det därför anses vara fråga om en rättighet enligt nationell rätt.

26. Frågan är slutligen om denna rättighet är civil till sin karaktär. Högsta förvaltningsdomstolen har tidigare uttalat att så bör anses vara fallet om det inte finns klart stöd för en annan bedömning (se t.ex. HFD 2019 ref. 10 p. 19). Högsta förvaltningsdomstolen har i flera fall ansett att statliga bidrag eller stöd, när de utgör en rättighet som följer av nationell rätt, är av civil karaktär (se t.ex. RÅ 2004 ref. 122 angående presstöd, HFD 2011 ref. 10 angående statligt stöd till trossamfund och HFD 2016 ref. 49 angående statsbidrag till organisationer bildade på etnisk grund).

27. Mot denna bakgrund ska rätten till LOK-stöd karaktäriseras som civil.

28. Av det ovan sagda följer att Alviks Basketbollklubb enligt artikel 6.1 i EKMR har en rätt till domstolsprövning av Riksidrottsförbundets beslut.

Kan allmän förvaltningsdomstol pröva överklagandet?

29. En grundläggande förutsättning för att det ska föreligga en rätt till prövning i allmän förvaltningsdomstol är att det aktuella avgörandet är av den karaktären att det utgör ett överklagbart beslut. Endast om så är fallet kan det bli aktuellt att åsidosätta ett överklagandeförbud eller, i en situation som är aktuell i detta mål, att tillåta att ett beslut av ett enskilt organ överklagas utan särskild föreskrift om detta.

30. Av fast praxis följer att endast beslut som har eller är ägnade att få en påvisbar effekt för den som berörs av beslutet tillerkänns överklagbarhet. Avgörande är således vilka faktiska verkningar beslutet får för den som berörs av det (se HFD 2018 ref. 23 och där angivna rättsfall). Det måste vara fråga om en påverkan av tillräckligt kvalificerat slag och bedömningen ska avse om ett beslut av ett visst slag typiskt sett medför att kravet på påverkan är uppfyllt (se HFD 2019 ref. 21 p. 36).

31. Ett beslut att inte pröva en ansökan om ett statsbidrag utesluter helt möjligheten för sökanden att få det aktuella bidraget. Det råder därmed ingen tvekan om att ett sådant beslut har sådana verkningar att det utgör ett överklagbart beslut. Riksidrottsförbundets avgörande kan således i och för sig bli föremål för överprövning i allmän förvaltningsdomstol.

32. Frågan är då om allmän förvaltningsdomstol är behörig att pröva överklagandet.

33. Att fastställa de allmänna förvaltningsdomstolarnas respektive de allmänna domstolarnas kompetens har återkommande vållat problem vid rättstillämpningen. De allmänna domstolarnas kompetens bestäms utifrån den princip som ligger till grund för rättegångsbalken och som innebär att alla tvistemål ska avgöras av allmän domstol, om inte annat är särskilt stadgat. I 10 kap. 17 § rättegångsbalken finns en uppräkningslista av vilka slags tvister som inte kan prövas av allmän domstol. Av bestämmelsen följer bl.a. att allmän domstol inte är behörig att pröva tvist, som ska prövas av annan myndighet än domstol eller av särskild domstol, t.ex. allmän förvaltningsdomstol. Allmän domstol är alltså förhindrad att pröva en tvist när det genom en författningsbestämmelse har anförtröts åt förvaltningsmyndighet eller allmän förvaltningsdomstol att allsidigt och slutgiltigt pröva frågan (se t.ex. NJA 2006 s. 410, NJA 2012 s. 498, NJA 2013 s. 1103 och NJA 2017 s. 589).

34. De allmänna förvaltningsdomstolarnas kompetens bestäms på annat sätt. Det krävs att det av uttryckliga bestämmelser framgår att allmän förvaltningsdomstol är behörig att pröva en viss fråga.

35. Tidigare fanns sådant författningsstöd antingen i olika specialförfattningar eller i en katalog i en mer allmän reglering. Huvudsyftet med denna författningsreglering var emellertid inte att skilja de allmänna domstolarnas kompetensområde från de allmänna förvaltningsdomstolarnas utan att fördela kompetensen mellan förvaltningsmyndigheterna och regeringen å ena sidan och förvaltningsdomstolarna å andra sidan. Fördelningen har typiskt sett utgått från grundtanken att lämplighetsfrågor skulle prövas av förvaltningsmyndigheterna och i sista hand av regeringen medan rättsfrågor skulle prövas av förvaltningsdomstolarna.

36. Till följd av EKMR:s och unionsrättens krav på domstolsprövning har en successiv förskjutning kommit att ske från överprövning av förvaltningsmyndighet eller regeringen till en

överprövning i allmän förvaltningsdomstol. Parallellt med denna utveckling har även sättet för att reglera allmän förvaltningsdomstols kompetens ändrats.

37. Ett viktigt steg togs 1998 genom att det i den tidigare gällande förvaltningslagen (1986:223) infördes en allmän regel om att beslut av förvaltningsmyndighet fick överklagas till allmän förvaltningsdomstol, om något annat inte var särskilt föreskrivet. Därmed övergavs den tidigare huvudregeln om att statliga myndigheters beslut i avsaknad av bestämmelser om överklagande fick överklagas till närmast högre myndighet och i sista hand till regeringen.

38. Förutom att slå fast en i princip generell rätt att överklaga förvaltningsbeslut till allmän förvaltningsdomstol syftade regeln till att anvisa en behörig domstol för det fall en rätt till domstolsprövning skulle finnas enligt EKMR eller unionsrätten, men en sådan rätt inte var förutsedd i lagstiftningen. Därmed ansågs – med hänvisning till NJA 1994 s. 657 och RÅ 1995 ref. 58 – risken för negativa kompetenskonflikter mellan de allmänna domstolarna och de allmänna förvaltningsdomstolarna begränsas (prop. 1997/98:101 s. 48 ff.).

39. I praxis från tiden efter det att den allmänna bestämmelsen infördes i förvaltningslagen har överklagandeförbud åsidosatts, när det funnits en rätt till domstolsprövning enligt EKMR eller unionsrätten, med följd att beslutet fått överklagas till allmän förvaltningsdomstol (se t.ex. RÅ 2001 ref. 56, jfr även RÅ 1997 ref. 65). I andra fall har frågan om i vilket domstolsslag en prövning skulle göras, när det konstaterats att det funnits en rätt till domstolsprövning, avgjorts utifrån möjligheterna enligt rättegångsbalken att föra talan i allmän domstol (se t.ex. NJA 2001 s. 22 och RÅ 2005 ref. 29).

40. I samband med en reform 2006, som innebar att endast regeringsbeslut framöver skulle kunna bli föremål för det särskilda institutet rättsprövning, ändrades regleringen i förvaltningslagen. Med en exemplifierande hänvisning i motiven till RÅ 1997 ref. 65 och RÅ 2001 ref. 56 angavs att ett överklagandeförbud, sedan EKMR införlivats i den svenska rättsordningen, kan åsidosättas om ett beslut rör civila rättigheter eller skyldigheter. Vidare anfördes att avsikten med den allmänna bestämmelse som infördes i förvaltningslagen 1998 var att beslut i sådana fall skulle få överklagas i vanlig ordning till allmän förvaltningsdomstol. Det borde därför klart framgå av förvaltningslagen att lagens bestämmelser om överklagande gäller oavsett vad som föreskrivs i en annan lag eller en förordning, om det behövs för att tillgodose rätten till domstolsprövning enligt EKMR (prop. 2005/06:56 s. 10 f.).

41. Syftet med 2006 års reform var att ge enskilda möjlighet till en fullständig domstolsprövning, såväl avseende prövningens inriktning som avseende prövningens resultat. Domstol skulle

således göra en allsidig prövning av förvaltningsmyndigheters beslut som rör civila rättigheter eller skyldigheter enligt EKMR med möjlighet att ge det överklagade beslutet ett ändrat innehåll, till skillnad från den mer begränsade kontroll som en rättsprövning innebär. Som en konsekvens av att överklagandeförbud som strider mot EKMR ska underkännas, ansågs det att det klart borde framgå vad som då gäller, dvs. att förvaltningslagens bestämmelser om överklagande ska tillämpas så att rätten till domstolsprövning enligt konventionen tillgodoses (Ds 2005:9 s. 37 f. och 64 samt prop. 2005/06:56 s. 10 f. och 24 f.).

42. Vid tillkomsten av den nu gällande förvaltningslagen, som trädde i kraft 2018, angavs att bestämmelsen endast utgjorde en upplysning om vad som redan gäller och att behovet av en sådan upplysning var begränsat. Bestämmelsen överfördes därför inte till den nya förvaltningslagen (SOU 2010:29 s. 136 f. och prop. 2016/17:180 s. 43 ff.).

43. Samtidigt uttalades att även om förvaltningsbeslut som får överklagas till domstol normalt överklagas till allmän förvaltningsdomstol förekommer det på vissa specialreglerade områden att beslut av en förvaltningsmyndighet får överklagas till allmän domstol, exempelvis på mark- och miljörettens område. På dessa områden bör rimligen den domstolsprövning av ett myndighetsbeslut som, med hänsyn till EKMR eller unionsrätten, kan behöva göras i strid med ett eventuellt överklagandeförbud komma till stånd i den domstol som normalt har att pröva ett överklagande av myndighetens beslut på det aktuella området. Det ansågs dock inte finnas något behov av särskild författningsreglering i förvaltningslagen för att åstadkomma en sådan ordning (prop. 2016/17:180 s. 46).

44. Regleringen i förvaltningslagen innebär att beslut av förvaltningsmyndigheter, förutsatt att besluten som sådana är överklagbara, kan överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Den regleringen utgör således det författningsstöd som krävs för att förvaltningsdomstol ska vara behörig att överpröva beslut av förvaltningsmyndigheter i de fall överprövningen på det aktuella området inte har anförtrots allmän domstol eller annat organ, såsom exempelvis ofta är fallet på miljörettens område.

45. Det förhållandet att det inte kan uteslutas att en omtvistad sakfråga i ett annat sammanhang och på annat sätt än genom ett överklagande skulle kunna komma under allmän domstols prövning inverkar inte på allmän förvaltningsdomstols kompetens att pröva ett överklagande av beslut som normalt prövas av detta domstolsslag (jfr HFD 2016 ref. 62).

46. Beträffande förvaltningsmyndigheter kan det ovan sagda sammanfattas enligt följande. Förvaltningsmyndigheter ska vid handläggning av ärenden tillämpa förvaltningslagen och de beslut som meddelas får enligt samma lag, om inte annat är särskilt

föreskrivet, överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Om det särskilt föreskrivits att vissa beslut inte får överklagas men besluten rör någons civila rättigheter eller skyldigheter, följer av artikel 6.1 i EKMR att det ändå finns en rätt till domstolsprövning. Ett överklagandeförbud ska då åsidosättas så att en prövning i domstol möjliggörs. Därvid blir reglerna i förvaltningslagen om överklagande till allmän förvaltningsdomstol tillämpliga.

47. Situationen i det nu aktuella fallet är dock en annan. Riksdagen har överlämnat uppgiften att fördela statsbidrag till idrottsverksamhet till Riksidrottsförbundet, dvs. till ett enskilt organ. Förvaltningslagen är inte direkt tillämplig avseende sådana beslutsorgan.

48. Det har i olika sammanhang övervägts om enskilda organ ska åläggas att tillämpa förvaltningslagen då de utför offentliga förvaltningsuppgifter. En sådan ordning har emellertid inte ansetts lämplig med hänvisning till de skillnader som finns mellan dessa organ när det gäller krav på tillgänglighet, kompetens, organisatorisk struktur m.m. (se SOU 2010:29 s. 114 ff. och 691 ff. med hänvisningar samt prop. 2016/17:180 s. 27 och 275 f.).

49. Om och i så fall i vilken utsträckning förvaltningslagen ska tillämpas bestäms i stället i respektive specialförfattning utifrån karaktären av de ärenden som handläggs av det enskilda organet. Undantagsvis har hela förvaltningslagen gjorts tillämplig för ett visst enskilt organ. Vanligare är dock att det föreskrivs att vissa centrala handläggningsregler, t.ex. avseende kommunikation och beslutsmotivering, ska tillämpas samt att beslut får överklagas till allmän förvaltningsdomstol.

50. Tillåts ett överklagande enligt en sådan särskild föreskrift ska detta ske enligt bestämmelserna i lagen om överklagande av beslut av enskilda organ med offentliga förvaltningsuppgifter. Den lagen avviker från förvaltningslagens bestämmelser bl.a. på så sätt att överklagandet ska lämnas in till överinstansen, inte beslutsinstansen, och att det är denna som ska pröva om överklagandet har kommit in i rätt tid.

51. Avseende den i målet aktuella situationen föreskrivs i 13 § förordningen om statsbidrag till idrottsverksamhet att Riksidrottsförbundet vid sin handläggning ska tillämpa ett flertal regler i förvaltningslagen, exempelvis avseende jäv, utredningsansvar, när man får lämna uppgifter muntligt, kommunikation samt dokumentation och motivering av beslut. Någon särskild föreskrift om att förbundets beslut får överklagas finns inte i lagen om överlämnande av förvaltningsuppgifter till Sveriges Riksidrottsförbund. Däremot anges i 14 § i förordningen att beslut av Riksidrottsförbundet inte får överklagas. Det överklagandeförbudet infördes för att tydliggöra att inga av förbundets avgöranden fick överklagas till allmän förvaltningsdomstol, något som under en tid var möjligt i vissa fall

(se SFS 2009:1589 och SFS 2012:116). Numera fyller bestämmelsen ingen funktion eftersom det saknas en föreskrift som positivt slår fast att förbundets beslut, eller somliga av dem, får överklagas.

52. Som har framgått ovan får det – mot bakgrund av de uttalanden som gjorts vid dels 2006 års ändring av den då gällande förvaltningslagen (se p. 40 och 41), dels i samband med tillkomsten av den nu gällande förvaltningslagen (se p. 42–44) – numera anses stå klart att en överprövning av myndighetsbeslut, när EKMR eller unionsrätten så kräver, ska ske i det domstolsslag som normalt har att pröva myndighetens beslut på det aktuella området. Detsamma bör enligt Högsta förvaltningsdomstolens mening gälla beslut av enskilda organ när de i förvaltningsmyndighets ställe utför förvaltningsuppgifter.

53. Beslut avseende statsbidrag är något som regelmässigt prövas av allmän förvaltningsdomstol. Dessutom är det bara allmän förvaltningsdomstol som kan ändra ett sådant beslut i sak eller, som Alviks Basketbollklubb vill i det här fallet, upphäva beslutet och återförvisa frågan till beslutsorganet för förnyad prövning.

54. I det nu aktuella fallet uppkommer frågan om allmän förvaltningsdomstol – när det finns en rätt till domstolsprövning enligt EKMR – kan överpröva ett enskilt organs beslut trots att det saknas en särskild föreskrift om att det aktuella beslutet får överklagas, dvs. en sådan särskild överklaganderegler som säkerställer att rätten till domstolsprövning enligt EKMR uppfylls (jfr SOU 2019:35 s. 440 f.).

55. EKMR gäller som svensk lag enligt lagen (1994:1219) om den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna. I 2 kap. 19 § regeringsformen föreskrivs att en lag eller annan föreskrift inte får meddelas i strid med Sveriges åtaganden på grund av konventionen.

56. En utgångspunkt måste vara att även befintliga författningar är anpassade till de krav som EKMR ställer, exempelvis rörande rätten till domstolsprövning. Att så emellertid inte alltid är fallet framgår av praxis. En förklaring kan exempelvis vara att en författning härstammar från tiden före inkorporeringen av EKMR. En annan förklaring kan vara att synen på vad som utgör civila rättigheter eller skyldigheter har förändrats över tid genom Europadomstolens praxis. Det finns således författningar som inte i alla delar är anpassade till kravet på domstolsprövning enligt EKMR.

57. Den i målet aktuella lagen genom vilken det överlämnas till Riksidrottsförbundet att fördela statsbidrag fick sin nuvarande lydelse i slutet av 1990-talet. Lagen innehåller bara själva bemyndigandet till Riksidrottsförbundet och fylls ut genom bestämmelser i en förordning, en s.k. statsbidragsförordning, som fick sin ursprungliga lydelse vid samma tid.

58. Statsbidragsförordningarna är av tämligen disparat natur men har det gemensamt att de inte utmärks av den stabilitet och permanens som normalt förutsätts för att en fråga ska bli föremål för normgivning. De är ibland av mycket tillfällig natur och avsedda att tillgodose ett akut hjälpbehov. I andra fall är det fråga om att snabbt kunna främja ett angeläget samhällsintresse. Ofta är stödet villkorat av tillgången till för ändamålet anslagna medel. Kriterierna för att bidrag ska utgå är många gånger tämligen vaga och tillämpningen i motsvarande mån svårkontrollerad från strikt juridiska utgångspunkter. Förordningarna är mot denna bakgrund ofta försedda med överklagandeförbud (SOU 2010:29 s. 133).

59. En domstolsprövning i allmän förvaltningsdomstol av ett myndighetsbeslut kan alltså, med hänsyn till EKMR, behöva göras i strid med ett överklagandeförbud i exempelvis en statsbidragsförordning. Enligt Högsta förvaltningsdomstolens mening bör motsvarande gälla i en situation där det är ett enskilt organ som utför förvaltningsuppgifter i förvaltningsmyndighets ställe. En allmän förvaltningsdomstol måste därför, när det finns en rätt till domstolsprövning enligt EKMR, kunna bortse från att det saknas en särskild överklaganderegeln. På så sätt uppnås samma konventionsenliga resultat som då ett överklagandeförbud åsidosätts.

60. Allmän förvaltningsdomstol är således behörig att pröva Alviks Basketbollklubbs överklagande av Riksidrottsförbundets beslut avseende LOK-stöd. Frågan om Riksidrottsförbundets beslut att avvisa ansökan var rätt eller om det beslutet ska upphävas och ansökan återförvisas till Riksidrottsförbundet för förnyad handläggning ska, som kammarrätten beslutat, i första hand prövas av förvaltningsrätten. Överklagandet ska därför avslås.

Högsta förvaltningsdomstolens avgörande

Högsta förvaltningsdomstolen avslår överklagandet.

I avgörandet deltog justitieråden *Jermsten, Classon, Andersson, von Essen* och *Anderson*. Föredragande var justitiesekreterarna Daniel Wållander och Anna Sellin.

Förvaltningsrätten i Stockholm (2017-08-15, Garnau):

Vad målet gäller

Målet gäller förutsättningarna för att överklaga LOK-stödsnämndens beslut den 15 december 2015 till förvaltningsrätten.

Förvaltningsrättens bedömning

Högsta förvaltningsdomstolen har i två avgöranden funnit att beslut som enligt offentlighetsrättsliga författningar inte får överklagas likväl får överklagas om beslutet avser en rättighet som kan anses utgöra en civil rättighet enligt artikel 6.1 EKMR (se RÅ 2004 ref. 122 och HFD 2016 ref. 49). Avgörandena avsåg beslut som meddelats av förvaltningsmyndighet, vars beslut enligt 22 a § förvaltningslagen och 14 § lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar, LAFD, får överklagas till förvaltningsrätt. Vad som utgör en förvaltningsmyndighet definieras inte i förvaltningslagen. Det står dock klart att förbundet inte utgör en förvaltningsmyndighet (jfr SOU 2010:29 s. 113 och Hellners m.fl., Förvaltningslagen med kommentar, 3 uppl., s. 61). Att fördelning av statsbidrag till idrottsrörelsen utgör myndighetsutövning saknar i det avseendet betydelse.

Bestämmelserna i 22 a § förvaltningslagen och 14 § LAFD är således inte tillämpliga på beslut som meddelas av förbundet. Att det i förordningen hänvisas till vissa andra bestämmelser i förvaltningslagen föranleder inte någon annan bedömning. Någon annan bestämmelse som anger att klubbens beslut får överklagas till förvaltningsrätt eller till någon annan domstol finns inte. Vad klubben anfört i övrigt utgör inte skäl att göra någon annan bedömning. Förvaltningsrätten är således inte behörig att pröva överklagandet, varför det ska avvisas. Vid denna slutsats saknas det skäl för förvaltningsrätten att pröva frågan om LOK-stöd utgör en civil rättighet i Europakonventionens mening. – Förvaltningsrätten avvisar överklagandet.

Kammarrätten i Stockholm (2018-02-13, Rolén, Braun och Karlsson):

Rättslig reglering m.m.

Det statliga lokala aktivitetsstödet till barn- och ungdomsverksamhet är ett generellt statligt stöd som ges till lokala idrottsföreningar. Riksidrottsförbundet, som är ett privaträttsligt organ, prövar frågor om fördelning av stödet till idrotten i enlighet med vad regeringen bestämmer med stöd av lagen om överlämnande av förvaltningsuppgifter till Sveriges Riksidrottsförbund. Den uppgift som förbundet fått sig tilldelad enligt denna lag innefattar myndighetsutövning. I den funktionen utövar alltså förbundet verksamhet i myndighets ställe (se prop. 2008/09:126 s. 19 och s. 28).

Riksidrottsförbundets fördelning av statsbidrag regleras i förordningen om statsbidrag till idrottsverksamhet. I 4, 5 och 6 §§ förordningen anges vad som är syftet med statsbidraget, vilken typ av verksamhet statsbidraget ska stödja och vissa förutsättningar för att beviljas bidrag. Riksidrottsförbundets beslut om statsbidrag får enligt 14 § förordningen inte överklagas.

Riksidrottsstyrelsen, som är ett av Riksidrottsförbundets beslutande organ, har fastställt föreskrifter om statligt lokalt aktivitetsstöd (senast fastställda den 24–25 januari 2016). Av 2 § föreskrifterna framgår att ideell förening som är medlem i ett specialidrottsförbund som är anslutet till Riksidrottsförbundet har rätt att erhålla lokalt aktivitetsstöd i enlighet med vad som anges i föreskrifterna. Det framgår även att föreningar som tillhör ett idrottsförbund som har ett av Riksidrottsstyrelsen godkänt samarbetsavtal med specialidrottsförbund har samma rättighet. I 4 § föreskrifterna

anges bl.a. i vilken omfattning en verksamhet ska innefatta utövande av s.k. SF-idrotter för att vara stödberättigad. I 5 § föreskrifterna regleras vad som utgör en stödberättigad gruppaktivitet. Föreskrifterna innehåller även bestämmelser om hur en ansökan om stöd ska göras och vilket belopp stödet uppgår till (6 och 7 §§). Enligt 13 § föreskrifterna får Riksidrottsförbundets beslut enligt föreskrifterna överklagas hos LOK-stödsnämnden. LOK-stödsnämndens beslut får inte överklagas. LOK-stödsnämndens ledamöter utses av Riksidrottsstyrelsen (14 §). I föreskrifterna finns även bestämmelser om överprövning hos LOK-stödsnämnden av ett beslut som vunnit laga kraft och att ett sådant beslut av nämnden inte får överklagas (15 §).

Enligt artikel 6.1 i EKMR ska var och en, vid prövningen av hans civila rättigheter eller skyldigheter eller av en anklagelse mot honom för brott, vara berättigad till en rättvis och offentlig förhandling inom skälig tid och inför en oavhängig och opartisk domstol, som upprättats enligt lag.

Fråga om tillämpligheten av artikel 6.1 i EKMR

Utgångspunkter för tillämpningen av artikel 6.1

Artikel 6 i EKMR är tillämplig när det finns en reell och seriös tvist avseende en rättighet som har sin grund i den nationella rätten och som kan karakteriseras som en civil rättighet (se Danelius, *Mänskliga rättigheter i europeisk praxis*, 5 uppl., 2015, s. 161 f.).

Statliga bidrag kan under vissa förutsättningar vara att anse som civila rättigheter i konventionens mening. Enligt rättspraxis från Europadomstolen och Högsta förvaltningsdomstolen måste det i sådana sammanhang avgöras om det är fråga om en förmån som beviljas efter rent skönsmässiga överväganden och således inte utgör en rättighet enligt nationell rätt. Ofta anses det dock vara fråga om en rättighet i fall en myndighet har haft stor frihet att efter en lämplighetsprövning avgöra om t.ex. ett ekonomiskt bidrag ska beviljas. Avgöranden som grundar sig på ett stort mått av skönsmässig bedömning kan ändå innefatta en tillämpning av vissa övergripande rättsliga regler eller principer och detta är tillräckligt för att artikel 6 ska vara tillämplig (se t.ex. Europadomstolens domar den 27 oktober 1987 i målet Pudas mot Sverige, den 25 oktober 1989 i målet Allan Jacobsson mot Sverige och den 8 juni 2006 i målet Woś mot Polen samt Högsta förvaltningsdomstolens avgöranden RÅ 2004 ref. 122, HFD 2011 ref. 10 och HFD 2016 ref. 49). Ett beslut bör anses röra civila rättigheter eller skyldigheter om det inte finns klart stöd för en annan bedömning (se HFD 2011 ref. 22).

Högsta förvaltningsdomstolen har vid bedömningen av om artikel 6 är tillämplig inte enbart beaktat de formella förutsättningarna för att ett bidrag ska beviljas, utan att också beaktat hur bidraget i praktiken fördelats (se HFD 2016 ref. 49).

Kammarrättens bedömning

Alviks Basketbollklubb har på rimliga grunder gjort gällande en rätt till lokalt aktivitetsstöd i enlighet med förordningen om statsbidrag till idrottsverksamhet och Riksidrottsstyrelsens föreskrifter. Utgången av Riksidrottsförbundets, genom LOK-stödsnämnden, prövning har varit direkt avgörande för Alviks Basketbollklubbs möjligheter att tilldelas stödet. Det har inte framkommit något som tyder på att den aktuella tvisten inte skulle vara reell och seriös (jfr Europadomstolens dom den 1 juli 1997

i målet Rolf Gustafson mot Sverige). Det föreligger alltså en reell och seriös tvist i den mening som avses i artikel 6.

Bestämmelserna i förordningen om statsbidrag till idrottsverksamhet och de föreskrifter som Riksidrottsförbundet tillämpar vid fördelningen av det lokala aktivitetsstödet innebär att Riksidrottsförbundet prövar ansökningar om stöd med tillämpning av både övergripande principer och detaljerade kriterier. Såvitt framgår är utrymmet för skönsmässig bedömning begränsat. Utgångspunkten synes vara att lokalt aktivitetsstöd ska lämnas till de föreningar som uppfyller de villkor som anges i förordningen om statsbidrag till idrottsverksamhet och Riksidrottsstyrelsens föreskrifter om statligt lokalt aktivitetsstöd. Det får därför anses vara fråga om en rättighet i den mening som avses i artikel 6. I detta sammanhang saknar det betydelse att villkoren för stödet delvis regleras i föreskrifter fastställda av Riksidrottsstyrelsen (jfr Europadomstolens dom den 8 juni 2006 i målet Woś mot Polen).

Rätten till statligt lokalt aktivitetsstöd är individuellt, av ekonomisk natur och har en inverkan på de sökande idrottsföreningarnas finansiella förutsättningar för att bedriva sin verksamhet. Rättigheten kan därmed karaktäriseras som en civil rättighet (jfr t.ex. Europadomstolens dom den 24 juni 1993 i målet Schuler-Zgraggen mot Schweiz, p. 46).

Mot denna bakgrund finner kammarrätten att det statliga lokala aktivitetsstödet ska anses utgöra en civil rättighet enligt artikel 6 i EKMR. Alviks Basketbollklubb har därmed rätt till en domstolsprövning av Riksidrottsförbundets, genom LOK-stödsnämnden, beslut. Ett överklagandeförbud kan, i den mån det rör en civil rättighet, åsidosättas med stöd av Europakonventionen. Bestämmelserna om fullföljdsförbud ska därför inte tillämpas.

Fråga om behörig domstol

Alviks Basketbollklubbs ansökan om stöd, som avvisades av Riksidrottsförbundets s.k. LOK-stödsgrupp, har efter överklagande prövats av LOK-stödsnämnden, som avslog överklagandet. Klubben begärde därefter överprövning av LOK-stödsnämndens beslut och nämnden lämnade begäran utan bifall.

Kammarrätten konstaterar att LOK-stödsnämnden inte har upprättats med stöd av lag eller annan författning och kan redan av denna anledning inte anses utgöra en domstol i den mening som avses i artikel 6 i EKMR. Alviks Basketbollklubb har alltså inte fått en domstolsprövning i och med LOK-stödsnämndens prövning.

Frågan är då vilken domstol som ska anses behörig att pröva överklagandet av Riksidrottsförbundets, genom LOK-stödsnämnden, beslut i detta fall.

Förvaltningslagen gäller förvaltningsmyndigheternas handläggning av ärenden och domstolarnas handläggning av förvaltningsärenden, om inte en annan lag eller en förordning innehåller någon bestämmelse som avviker från denna lag (1 § och 3 § första stycket). Förvaltningslagens bestämmelser om överklagande ska, enligt 3 § andra stycket förvaltningslagen, alltid tillämpas om det behövs för att tillgodose rätten till domstolsprövning enligt artikel 6 i Europakonventionen. Enligt 22 a § förvaltningslagen överklagas beslut enligt förvaltningslagen hos allmän förvaltningsdomstol.

För att ett beslut fattat av ett privaträttsligt organ som utför offentliga förvaltningsuppgifter ska kunna överklagas till allmän förvaltningsdomstol krävs särskilt författningsstöd (se bl.a. prop. 1997/98:101 s. 50, prop. 2016/17:180 s. 276, SOU 2007:49 s. 75 och SOU 2010:29 s. 691).

Kammarrätten konstaterar att Riksidrottsförbundet är ett privaträttsligt organ som utför vissa offentliga förvaltningsuppgifter. Förbundet är inte att anse som en förvaltningsmyndighet i förvaltningslagens mening när det fattar beslut som innebär myndighetsutövning (jfr bl.a. prop. 1973:90 s. 233, prop. 1985/86:80 s. 57 och RÅ 2008 ref. 6). Förvaltningslagens bestämmelser är därmed inte tillämpliga hos förbundet utöver vad som redan är reglerat i 13 § förordningen om statsbidrag till idrottsverksamhet. En konsekvens av detta är att inte heller förvaltningslagens bestämmelser i 3 § andra stycket och 22 a § om överklagande hos allmän förvaltningsdomstol är tillämpliga. Någon rätt att överklaga det aktuella beslutet hos allmän förvaltningsdomstol med stöd av förvaltningslagens bestämmelser finns därför inte. Det finns inte heller i övrigt något författningsstöd för allmän förvaltningsdomstol att pröva överklagandet.

Europakonventionen tillförsäkrar enskilda en rätt till domstolsprövning av beslut i den mån det rör bl.a. civila rättigheter. Staten kan inte kringgå denna rätt genom att överlämna förvaltningsuppgifter till ett privaträttsligt organ (se t.ex. Europadomstolens domar den 11 oktober 2005 i målet Sychev mot Ukraina, p. 53-54 och den 8 juni 2006 i målet Woś mot Polen samt SOU 1998:76 s. 182). Högsta förvaltningsdomstolen har i RÅ 1997 ref. 65, före ikraftträdandet av 22 a § förvaltningslagen, ansett allmän förvaltningsdomstol ha behörighet att utan uttryckligt författningsstöd pröva förvaltningsbeslut som kan överklagas med stöd av artikel 6 i Europakonventionen.

Riksidrottsförbundet har genom lag fått sig tilldelat förvaltningsuppgifter som innefattar myndighetsutövning. I den funktionen, dvs. när förbundet beslutar i frågor om fördelning av statsbidrag, utövar förbundet verksamhet i myndighets ställe. Det överklagade beslutet har i detta avseende stora likheter med ett förvaltningsbeslut.

Enligt kammarrättens uppfattning är det med hänsyn till det starka skydd som Europakonventionen ger i fråga om en rätt till domstolsprövning av enskilda civila rättigheter och med beaktande av det överklagade beslutets karaktär, allmän förvaltningsdomstol som får anses behörig att pröva överklagandet av här aktuellt beslut. Denna uppfattning har också stöd i det faktum att ett beslut av Riksidrottsförbundet att inte betala ut beviljat bidrag tidigare kunde överklagas hos allmän förvaltningsdomstol (se 14 § förordningen om statsbidrag till idrottsverksamhet i dess lydelse enligt SFS 2009:1589).

Det överklagade beslutet ska alltså prövas i sak av allmän förvaltningsdomstol. Med hänsyn till instansordningens princip är det inte kammarrätten som första instans som ska göra en sådan prövning. I målet framgår inte annat än att det aktuella ärendet om statligt lokalt aktivitetsstöd först har prövats inom domkretsen för Förvaltningsrätten i Stockholm. Enligt kammarrättens mening är det därför Förvaltningsrätten i Stockholm som ska pröva överklagandet som första instans (jfr 14 § andra stycket lagen om allmänna förvaltningsdomstolar). Målet ska således återförvisas till Förvaltningsrätten i Stockholm för prövning i sak. – Kammarrätten

upphäver förvaltningsrättens beslut och visar målet åter till Förvaltningsrätten i Stockholm för prövning i sak.