

HÖGSTA FÖRVALTNINGSDOMSTOLENS DOM

Mål nr
3784-15

meddelad i Stockholm den 20 juni 2016

KLAGANDE

Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor
Box 17 801
118 94 Stockholm

MOTPART

Svensk-Turkiska Riksförbundet, 802415-6906
Lundbygatan 7
418 76 Göteborg

ÖVERKLAGAT AVGÖRANDE

Kammarrätten i Stockholms dom den 21 maj 2015 i mål nr 4611-14

SAKEN

Statsbidrag till organisationer

HÖGSTA FÖRVALTNINGSDOMSTOLENS AVGÖRANDE

Högsta förvaltningsdomstolen avslår överklagandet.

BAKGRUND

Enligt förordningen (2008:63) om statsbidrag till organisationer bildade på etnisk grund (förordningen) lämnas bidrag i mån av tillgång på medel till organisationer som uppfyller de i förordningen angivna förutsättningarna. Frågor om bidrag enligt förordningen prövas av Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor (MUCF). Beslut enligt förordningen får inte överklagas.

Dok.Id 171762

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

Svensk-Turkiska Riksförbundet ansökte för 2014 om organisationsbidrag enligt förordningen. Ungdomsstyrelsen (numera MUCF) avslog ansökan. Som skäl angavs att ansökan var ofullständig, eftersom förbundet inte inom utsatt tid kompletterat ansökan med det underlag som myndigheten begärt. Förbundet bedömdes därför inte uppfylla villkoren om demokratisk uppbyggnad, medlemsantal och geografisk spridning. I beslutet angavs att det inte fick överklagas.

Förbundet överklagade ändå beslutet till förvaltningsrätten och anförde att beslutet var överklagbart på grund av att det rörde en civil rättighet enligt artikel 6.1 i Europakonventionen.

Förvaltningsrätten fann att det överklagade beslutet innefattade en prövning av en civil rättighet enligt Europakonventionen och att det därför var överklagbart. I sak ansåg förvaltningsrätten att MUCF borde ha prövat förbundets ansökan trots att kompletteringarna kom in efter utsatt datum, eftersom myndigheten hade tillgång till de efterfrågade handlingarna vid tidpunkten för beslutet. Förvaltningsrätten upphävde det överklagade beslutet och visade målet åter till MUCF för förnyad handläggning.

MUCF överklagade och yrkade att förvaltningsrättens dom skulle undanröjas och myndighetens beslut fastställas. Till stöd för sin talan anförde myndigheten i första hand att beslutet inte var överklagbart och i andra hand att det i vart fall var korrekt att avslå ansökan på grund av att den var ofullständig. MUCF upplyste att myndighetens årliga anslag fördelas i sin helhet i enlighet med på förhand fastställda principer mellan de organisationer som bedöms uppfylla kraven för bidrag för det aktuella bidragsåret. Om besluten skulle kunna ändras efter ett överklagande skulle det få konsekvenser för samtliga organisationer som söker det aktuella stödet.

Kammarrätten fann, i likhet med förvaltningsrätten, att rätten till statsbidrag utgjorde en civil rättighet enligt Europakonventionen. Mot bakgrund av att MUCF valt att pröva förbundets ansökan i sak ansåg kammarrätten att myndigheten inte

Mål nr
3784-15

haft fog för att avslå ansökan på den grunden att den inte var fullständig.
Kammarrätten avslog därför överklagandet.

YRKANDEN M.M.

MUCF fullföljer sin talan.

Förbundet yrkar att överklagandet avslås.

SKÄLEN FÖR AVGÖRANDET

Vad målet gäller

Frågan i målet är om ett beslut att inte bevilja statsbidrag enligt förordningen avser en civil rättighet enligt artikel 6.1 Europakonventionen och därför ska kunna bli föremål för domstolsprövning.

Rättslig reglering m.m.

Det statliga stödet till organisationer bildade på etnisk grund har funnits under relativt lång tid, men har genomgått förändringar vid ett flertal tillfällen. Sedan 2008 utgår stödet enligt den nu aktuella förordningen. Syftet med bidraget är att stärka organisationernas egna initiativ och verksamheter som rör kultur, språk, identitet och delaktighet i samhället (1 § förordningen).

Bidrag får lämnas till en organisation som uppfyller vissa i förordningen angivna villkor. Organisationen ska bl.a. ha viss geografisk spridning, ett visst lägsta antal medlemmar samt ha en demokratisk uppbyggnad och bedriva en verksamhet som inte strider mot demokratins idéer (4 §). Frågor om bidrag enligt förordningen prövas av MUCF (2 §). Bidrag lämnas i mån av tillgång på medel (3 §). Beslut enligt förordningen får inte överklagas (16 §).

Enligt artikel 6.1 Europakonventionen 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.

Enligt 3 § förvaltningslagen (1986:223) tillämpas alltid lagens bestämmelser om överklagande om det behövs för att tillgodose rätten till domstolsprövning av civila rättigheter eller skyldigheter enligt artikel 6.1 Europakonventionen. Enligt 22 a § samma lag överklagas beslut hos allmän förvaltningsdomstol.

Högsta förvaltningsdomstolens bedömning

Utgångspunkter för tillämpningen av artikel 6.1 Europakonventionen

Artikel 6.1 i Europakonventionen är tillämplig när det föreligger en reell och seriös tvist avseende en rättighet i nationell rätt och där denna rättighet kan karakteriseras som en civil rättighet (se Danelius, Mänskliga rättigheter i europeisk praxis, 5 uppl. 2015, s. 161 f.).

Vid tillämpningen måste avgöras om det är fråga om en förmån som beviljas efter rent skönsmässiga överväganden och således inte utgör en rättighet enligt nationell rätt. Ofta har det dock ansetts vara fråga om en rättighet i fall då en myndighet haft stor frihet att efter en lämplighetsprövning avgöra om ett tillstånd eller ett ekonomiskt bidrag skulle beviljas. Europadomstolen har i flera 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, s. 162 ff. och där angivna rättsfall).

Ensidiga prestationer i form av stöd och bidrag från det allmänna har beröringspunkter med sociala förmåner i olika former. Europadomstolens praxis i fråga om sociala förmåner har under senare år utvecklats på så sätt att artikel 6.1 numera kan anses generellt tillämplig på sådana förmåner under förutsättning att det enligt

den nationella rätten finns en rätt till förmånerna och att det inte endast är fråga om ett rent skönsmässigt beviljande av ekonomiska bidrag (Danelius, s. 166 f. och s. 170 f.).

Med hänsyn till den rättsutveckling som skett inom europarätten har Högsta förvaltningsdomstolen i mål som avgjorts under senare år ansett att statliga bidrag och stöd kan omfattas av artikel 6. I RÅ 2004 ref. 122 ansågs sålunda rätt till preststöd utgöra en civil rättighet. I HFD 2011 ref. 10 – som gällde frågan om ett regeringsbeslut kunde prövas enligt rättsprövningslagen (2006:304) – ansågs att regeringens beslut om statligt stöd till trossamfund innefattade en prövning av en civil rättighet enligt Europakonventionen. Högsta förvaltningsdomstolen konstaterade att rätten till stödet var reglerat i lag efter fastställda kriterier och att det alltså inte var fråga om en rent diskretionär prövning. Domstolen framhöll att som lagen var uppbyggd måste huvudregeln anses vara att alla samfund hade rätt till stöd.

I rättsprövningsmålet HFD 2011 ref. 22 konstaterade Högsta förvaltningsdomstolen att en möjlighet till domstolsprövning av förvaltningsbeslut alltmer kommit att uppfattas som en viktig rättsstatlig princip, som bl.a. kommit till uttryck i 1 § rättsprövningslagen. Ett beslut bör därför anses röra civila rättigheter eller skyldigheter om det inte finns klart stöd för en annan bedömning.

Bestämmelsen i 3 § förvaltningslagen ger uttryck för samma princip. Bedömningen av vad som kan innefatta en prövning av civila rättigheter eller skyldigheter bör därför göras på samma sätt vid tillämpning av den bestämmelsen.

Förutsättningar för att överklaga beslut om statligt stöd

Det finns ett stort antal förordningar om statligt stöd till olika ändamål. Förordningarna har regelmässigt beslutats med stöd av regeringens s.k. restkompetens enligt 8 kap. 7 § första stycket 2 regeringsformen. Förvaltningslagsutredningen beskrev i sitt betänkande SOU 2010:29, En ny förvaltningslag, dessa förordningar på följande sätt (s. 133).

Mål nr
3784-15

De aktuella förordningarna 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.

De flesta av dessa förordningar innehåller ett överklagandeförbud. Förvaltningslagsutredningen anförde att förutsättningarna för bidrag ofta är så vaga att en överprövning i domstol inte kan leda till mer än en kontroll av att den beslutande myndigheten iakttagit allmänna krav på saklighet och objektivitet. Under sådant förhållande kan en möjlighet att överklaga beslutet i realiteten framstå som ett medel för att förvaltningens kvalitet på ett mer allmänt plan ska kunna kontrolleras än som ett verksamt instrument för den enskilde att hävda sin rätt. Då det gäller stöd som beviljas i mån av tillgång på medel kan ett avslag som grundas på att pengarna tagit slut inte heller gärna ersättas med ett nytt, för den enskilde positivt beslut (s. 134).

Den bidragsform som målet gäller är organisationsstöd. Ett sådant stöd avser att stödja en organisations existens snarare än dess verksamhet. För att ge organisationerna förutsebarhet och stabilitet i planeringen av verksamheten är bidragsgivningen, även om bidrag endast ges för ett år i taget, mer långsiktigt inriktad än vad som i allmänhet gäller för exempelvis projektbidrag (jfr prop. 2009/10:55, s. 141 ff.).

Vid bedömningen av om beslut enligt förordningar av nu aktuellt slag är överklagbara måste hänsyn tas till att stöden är av olika karaktär och att kriterierna för att lämna bidrag inte är utformade enligt enhetliga principer. Det innebär att en generell bedömning av överklagbarheten inte låter sig göras utan frågan måste avgöras för varje förordning för sig.

Det förhållandet att bidrag lämnas enbart i mån av tillgång på medel talar enligt Högsta förvaltningsdomstolens mening med styrka för att det inte finns en rätt för

sökandena att erhålla bidrag. Detta blir särskilt tydligt i de fall myndigheten löpande delar ut bidrag så länge medlen räcker.

Om emellertid de anslagna medlen enligt föreskrift eller väl etablerad myndighetspraxis fördelas mellan samtliga sökande som uppfyller förutsättningarna för bidrag har det mindre betydelse för bedömningen av överklagbarheten att tillgången på medel är begränsad. Begränsningen påverkar i sådant fall endast bidragets storlek.

Vid bedömningen av om ett beslut innefattat en prövning av vad som karakteriseras som en rättighet enligt nationell lag har Europadomstolen och Högsta förvaltningsdomstolen i sina avgöranden lagt stor vikt vid om prövningen av ansökningarna om bidrag grundats på tydligt fastställda kriterier eller om den beslutande myndigheten haft ett betydande utrymme för en skönsmässig bedömning vid beslut om fördelning av medlen. Motsvarande bedömning bör göras vid en prövning av beslut enligt förordningar av det slag som målet gäller.

Bedömningen i detta fall

I 4 § förordningen om statsbidrag till organisationer bildade på etnisk grund anges ett antal villkor som ska vara uppfyllda för att en organisation ska kunna beviljas bidrag. Det innebär att rätten för en organisation att erhålla bidrag är reglerad i författning efter fastställda kriterier.

Det framgår av handlingarna att den beslutande myndigheten sedan flera år tillämpar en ordning enligt vilken de medel som anslagits för ett visst år fördelas mellan de organisationer som uppfyller kraven i 4 §. Även om det anges i förordningen att bidrag får lämnas i mån av tillgång på medel får således de organisationer som uppfyller kraven anses ha rätt till bidrag av viss storlek.

Förbundet har fått avslag på sin ansökan om organisationsbidrag. Mot bakgrund av det ovan anförda anser Högsta förvaltningsdomstolen att beslutet innefattar en

Mål nr
3784-15

prövning av en civil rättighet och ska därmed kunna bli föremål för domstolsprövning.

När det gäller frågan om myndigheten har haft fog för att avslå förbundets ansökan på grund av att den inte var fullständig gör Högsta förvaltningsdomstolen samma bedömning som kammarrätten.

Överklagandet ska således avslås.

I avgörandet har deltagit justitieråden Mats Melin, Christer Silfverberg, Thomas Bull, Inga-Lill Askersjö och Mari Andersson.

Föredragande har varit justitiesekreteraren Emma Boman.

Förvaltningsrätten i Stockholms dom den 13 juni 2014 i mål nr 1641-14
Ungdomsstyrelsens beslut 2014-01-17