

HÖGSTA FÖRVALTNINGSDOMSTOLENS DOM

Mål nr
1266-18

meddelad i Stockholm den 9 oktober 2019

KLAGANDE

Sveriges Riksidrottsförbund, 802002-8166

Ombud: Advokat Ulf Djurberg och biträdande jurist Oskar Ottosson
Setterwalls Advokatbyrå AB
Box 1050
101 39 Stockholm

MOTPART

Alviks Basketbollklubb, 802005-6720

Ombud: Advokat Stefan Alvéén
Sportlex Advokatbyrå AB
Box 1116
131 26 Nacka Strand

ÖVERKLAGAT AVGÖRANDE

Kammarrätten i Stockholms dom den 13 februari 2018 i mål nr 5462-17

SAKEN

Avvisad talan

HÖGSTA FÖRVALTNINGSDOMSTOLENS AVGÖRANDE

Högsta förvaltningsdomstolen avslår överklagandet.

Dok.Id 203893

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

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.

DOM

Mål nr
1266-18

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 uppräkningslista 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 uppräkningslista 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 anförtrotts 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 miljörättens 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 finns 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 anförtratts allmän domstol eller annat organ, såsom exempelvis ofta är fallet på miljörättens 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 handlägningsregler, t.ex. avseende kommunikation och besluts-motivering, ska tillämpas samt att beslut får överklagas till allmän förvaltnings-domstol.
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 överklaganderegeln 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.

I avgörandet har deltagit justitieråden Henrik Jermsten, Per Classon, Mari Andersson, Ulrik von Essen och Mats Anderson.

Föredragande har varit justitiesekreterarna Daniel Wållander och Anna Sellin.