

# HÖGSTA FÖRVALTNINGSDOMSTOLENS BESLUT

Mål nr  
2819-16

meddelat i Stockholm den 7 april 2017

## **KLAGANDE**

Föreningen Resandefolkets Riksorganisation, 846502-0330  
c/o AA

## **MOTPART**

Länsstyrelsen i Stockholms län  
Box 22067  
104 22 Stockholm

## **ÖVERKLAGAT AVGÖRANDE**

Kammarrätten i Stockholms dom den 17 maj 2016 i mål nr 3152-15

## **SAKEN**

Statsbidrag för nationella minoriteter

---

## **HÖGSTA FÖRVALTNINGSDOMSTOLENS AVGÖRANDE**

Högsta förvaltningsdomstolen upphäver underinstansernas avgöranden och visar målet åter till Länsstyrelsen i Stockholms län för ny handläggning.

Dok.Id 181114

**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

Länsstyrelsen i Stockholms län kan med stöd av förordningen (2005:765) om statsbidrag för nationella minoriteter efter ansökan bevilja en minoritetsorganisation statsbidrag till sin verksamhet. Med minoritetsorganisation avses en riksorganisation eller en organisation av riksintresse som företräder den nationella minoriteten och bedriver verksamhet som syftar t.ex. till att stärka dess inflytande eller sprida kunskap om den egna gruppen.

I förordningen definieras riksorganisation som en organisation som har minst fem lokalföreningar på olika orter i Sverige. Någon närmare bestämning av vad en organisation av riksintresse är finns däremot inte i förordningen. Länsstyrelsen, som har beslutat föreskrifter med stöd av ett bemyndigande i förordningen, har dock meddelat mer preciserade föreskrifter om vad som utgör en organisation av riksintresse. Av dessa föreskrifter framgår att organisationen antingen måste ha en speciell kompetens inom en verksamhet som är angelägen för att t.ex. stärka den nationella minoritetens inflytande eller måste representera en av de nationella grupper som av historiska skäl finns på ett fåtal orter.

Länsstyrelsen avslag Föreningen Resandefolkets Riksorganisations ansökan om statsbidrag för verksamhetsåret 2013 med motiveringen att föreningen inte uppfyllde de krav som ställdes för att vara en riksorganisation eller en organisation av riksintresse.

Förvaltningsrätten fann att föreningen inte förmått visa att den hade fem lokalföreningar och att den därför inte utgjorde en riksorganisation. När det gällde frågan om föreningen var en organisation av riksintresse fann förvaltningsrätten att föreningen inte visat att den uppfyllde det krav på speciell kompetens som ställdes i föreskrifterna. Den representerade inte heller en av de nationella grupper som av historiska skäl finns på ett fåtal orter. Överklagandet avslogs.

Kammarrätten instämde i förvaltningsrättens bedömning att föreningen inte var en riksorganisation. Inte heller kammarrätten ansåg att föreningen representerade en av de nationella grupper som av historiska skäl finns på ett fåtal orter. Kammarrätten fann vidare att det av utredningen framgick att föreningen ägnade sig åt sådan verksamhet som en organisation enligt förordningen ska bedriva för att anses vara en organisation av riksintresse. Domstolen konstaterade att det därutöver enligt länsstyrelsens föreskrifter krävdes att föreningen hade en speciell kompetens och fann att föreningen inte visat att den uppfyllde detta krav. Föreningen ansågs därför likväl inte vara en organisation av riksintresse och överklagandet avsågs.

## **YRKANDEN M.M.**

*Föreningen* fullföljer sin talan.

*Länsstyrelsen* anser att överklagandet ska avslås och anför bl.a. följande.

För att regelverket praktiskt ska kunna hanteras och för att sökandena ska behandlas på ett likvärdigt och rättssäkert sätt krävs att vissa av reglerna i förordningen förtydligas. Vad gäller begreppet organisation av riksintresse saknas en tydlig definition i förordningen. För att kunna bedöma om en organisation är en sådan minoritetsorganisation som avses i förordningen har en definition utformats som inte kan anses strida mot syftet eller intentionen i förordningen. Länsstyrelsen har således inte gått utöver bemyndigandet i förordningen.

## **SKÄLEN FÖR AVGÖRANDET**

### **Frågan i målet**

Frågan i målet är om definitionen av uttrycket organisation av riksintresse i länsstyrelsens föreskrifter om statsbidrag till nationella minoriteter ryms inom vad som kan anses vara verkställighetsföreskrifter.

## **Rättslig reglering m.m.**

Statsbidrag får enligt 8 § förordningen om statsbidrag för nationella minoriteter lämnas till en minoritetsorganisation som ansöker om bidrag och som uppfyller vissa krav som anges i paragrafen.

Begreppet minoritetsorganisation definieras i 4 § första stycket förordningen som en riksorganisation eller en organisation av riksintresse som

1. företräder någon av de nationella minoriteterna och där medlemmarna i organisationen eller dess lokalföreningar eller avdelningar till övervägande delen utgörs av personer som tillhör den nationella minoriteten, och
2. bedriver verksamhet som syftar till att stärka inflytandet för den nationella minoriteten, att främja den egna nationella minoritetsgruppens identitet, kultur och språk, att motverka diskriminering eller att sprida kunskap om den egna gruppen.

Med riksorganisation avses enligt 5 § förordningen en organisation som har minst fem lokalföreningar eller avdelningar på olika orter i Sverige. I 6 § anges vad som menas med lokalförening eller avdelning. Någon närmare bestämning av uttrycket organisation av riksintresse finns inte i förordningen utöver det som framgår av 4 §.

I 15 § förordningen bemyndigas Länsstyrelsen i Stockholms län att meddela de föreskrifter som behövs för verkställigheten av förordningen. Med stöd av bemyndigandet har länsstyrelsen beslutat om föreskrifter om statsbidrag till nationella minoriteter (01FS 2011:26). I 2 § föreskrifterna anges att samma definitioner som anges i förordningen ska tillämpas om inget annat anges. I samma paragraf anges att med en organisation av riksintresse avses en organisation som

Mål nr  
2819-16

1. har en speciell kompetens inom verksamhet som är angelägen för att stärka inflytandet för den nationella minoriteten, främja den egna gruppens identitet, kultur och språk, motverka diskriminering eller sprida kunskap inom den egna gruppen, eller

2. representerar en av de nationella grupper som av historiska skäl finns på ett fåtal orter.

Enligt 8 kap. 7 § första stycket 2 regeringsformen får regeringen meddela föreskrifter som inte enligt grundlag ska meddelas av riksdagen. Denna befogenhet får enligt 11 § delegeras till myndighet under regeringen. Myndigheterna saknar enligt regeringsformen egen normgivningskompetens och kan alltså meddela föreskrifter endast efter bemyndigande i förordning.

Finner en domstol att en föreskrift står i strid med en bestämmelse i grundlag eller annan överordnad författning får föreskriften enligt 11 kap. 14 § regeringsformen inte tillämpas.

## **Högsta förvaltningsdomstolens bedömning**

I 4 § förordningen finns en rad gemensamma villkor för att en organisation ska anses som en sådan riksorganisation eller organisation av riksintresse som utgör en minoritetsorganisation i förordningens mening. I 5 och 6 §§ ställs ett antal ytterligare krav för att en organisation ska anses vara en riksorganisation.

Länsstyrelsen har i sina föreskrifter ställt upp ytterligare krav för att en organisation ska anses utgöra en organisation av riksintresse. Antingen krävs att det är en organisation som har en speciell kompetens inom sådan verksamhet som förordningen anger att bidragsberättigade organisationer ska syssla med eller så ska organisationen representera en av de nationella grupper som av historiska skäl finns på ett fåtal orter. Frågan är om dessa föreskrifter är att se som verkställighetsföreskrifter till förordningen.

Mål nr  
2819-16

Vilka krav som bör ställas på verkställighetsföreskrifter till en förordning behandlas inte särskilt i regeringsformen eller i dess förarbeten. Av Högsta förvaltningsdomstolens praxis framgår dock att det som gäller beträffande föreskrifter om verkställighet av lag i tillämpliga delar måste anses gälla även föreskrifter om verkställighet av förordning (RÅ 1997 ref. 50).

I förarbetena till regeringsformen (prop. 1973:90 s. 211) uttalas att med föreskrifter om verkställighet av lag bör i första hand förstås tillämpningsföreskrifter av rent administrativ karaktär. I viss utsträckning torde det emellertid vara ofrånkomligt att tillåta också materiellt utfyllande regler. En förutsättning är då att regleringen inte tillförs något väsentligt nytt genom föreskrifterna. Något som kan upplevas som ett nytt åliggande för enskilda eller ett nytt ingrepp i enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden får inte beslutas i form av verkställighetsföreskrifter (se HFD 2014 ref. 81 och där angivna rättsfall).

I propositionen En politik för det civila samhället behandlas bl.a. frågor om olika bidragsformer till organisationer och regeringen framhöll att s.k. organisationsbidrag kan sägas stödja det civila samhällets organisationer för vad de är, inte för vad de gör, eftersom de utgår från vissa baskriterier utan att ställa några tydliga krav på motprestationer (prop. 2009/10:55 s. 141).

Regeringen konstaterade vidare att samtliga förordningar om bidrag tidigare innehållit krav på geografisk spridning i någon form. Detta ansågs inte ändamålsenligt för alla typer av organisationsbidrag och regeringen framhöll att bidrag borde kunna utgå till föreningar som antingen hade en rikstäckande organisation med regionalt eller lokalt förankrad verksamhet eller sådana föreningar som var av riksintresse. Som exempel på en verksamhet av riksintresse angavs organisationer som representerar en nationell minoritet eller som är bildade på etnisk grund och som har medlemmar på ett fåtal orter. Andra exempel angavs vara organisationer som representerar personer med funktionshinder på ett fåtal orter eller organisationer som har en speciell kompetens med nära anknytning till syftet för statsbidraget (a. prop. s. 159).

Mål nr  
2819-16

Definitionen av en organisation av riksintresse i länsstyrelsens föreskrifter knyter delvis an till uttalandena i propositionen. I stället för att ta sikte på de exempel som regeringen ger på organisationer av nationella minoriteter m.m. har dock exemplen på andra organisationer som kan vara av riksintresse använts som förlaga för formuleringen om speciell kompetens i föreskriften. Föreskriftens alternativa krav på att det ska vara fråga om en grupp som av historiska skäl finns på ett fåtal orter saknar motsvarighet i propositionen.

Länsstyrelsens föreskrifter tillför i förhållande till förordningen ytterligare moment till den bedömning som ska göras av om en organisation är bidragsberättigad. Frågan är om dessa moment tillför regleringen något sådant väsentligt nytt att föreskrifterna går utöver vad som kan anses vara verkställighetsföreskrifter.

Vad kravet på speciell kompetens innebär i sak är oklart, liksom hur en förening ska kunna visa att den besitter en speciell kompetens vad gäller att t.ex. främja en grups identitet eller motverka diskriminering. När ett författningsmässigt krav är så vagt riskerar det medföra att kravet i praktiken kommer att tillföra regleringen någonting väsentligt nytt, vilket också har skett i detta mål. Kammarrätten har nämligen gjort bedömningen att föreningen visserligen uppfyller förordningens krav för att utgöra en organisation av riksintresse, men saknar den speciella kompetens som föreskriften kräver och just därför avslagit överklagandet. Enligt Högsta förvaltningsdomstolens mening står det därmed klart att kravet på speciell kompetens tillför regleringen i förordningen något väsentligt nytt. Likaså står det klart att kravet på att gruppen av historiska skäl finns på ett fåtal orter utgör något väsentligt nytt.

Föreskrifterna går således i denna del utöver vad som kan anses utgöra en verkställighetsföreskrift. Enligt 11 kap. 14 § regeringsformen får de därför inte tillämpas.

# BESLUT

Mål nr  
2819-16

Underinstansernas avgöranden ska därför upphävas och målet visas åter till länsstyrelsen för ny handläggning.

---

---

---

---

---

I avgörandet har deltagit justitieråden Mats Melin, Karin Almgren, Eskil Nord, Thomas Bull och Mari Andersson.

Föredragande har varit justitiesekreteraren Maria Norrman.

Förvaltningsrätten i Stockholms dom den 5 mars 2015 i mål nr 3243-15  
Länsstyrelsen i Stockholms läns beslut 2013-03-19