

HFD 2017 ref. 18

Länsstyrelsens föreskrifter har i viss del ansetts gå utöver vad som kan anses utgöra en verkställighetsföreskrift.

11 kap. 14 § regeringsformen, 4 § förordningen (2005:765) om statsbidrag för nationella minoriteter, 2 § Länsstyrelsens i Stockholms läns föreskrifter om statsbidrag för nationella minoriteter (01FS 2011:26)

Högsta förvaltningsdomstolen meddelade den 7 april 2017 följande beslut (mål nr 2819-16).

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 avslog 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 avslogs.

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 för 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 avdel-

ningar 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 för nationella minoriteter (O1FS 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

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.

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).

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 grupps 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.

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

Högsta förvaltningsdomstolens avgörande

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

I avgörandet deltog justitieråden *Melin, Almgren, Nord, Bull* och *Andersson*. Föredragande var justitiesekreteraren Maria Norrman.

Förvaltningsrätten i Stockholm (2015-03-05, ordförande Johansson):

Föreningen har anfört att man är en riksorganisation i den mening som avses i förordningen eftersom organisationen har sex lokalföreningar på olika orter i Sverige. Enligt 13 § andra stycket i länsstyrelsens föreskrifter om statsbidrag för nationella minoriteter anges att en organisation på begäran ska kunna visa att lokalförening eller avdelning är upptagna i

organisationens förteckning över medlemsorganisationer och kunna presentera stadgar, årsmötesprotokoll samt verksamhetsberättelse. Är underlaget bristfälligt stryks lokalföreningen eller avdelningen från förteckningen över medlemsorganisationer. Av utredningen i målet framgår att länsstyrelsen den 6 december 2012 begärde kompletterande underlag från föreningen avseende lokalföreningarna Halmstad och Östergötland (Linköping). Föreningen kom såvitt framgår aldrig in med samtliga efterfrågade kompletteringar. Förvaltningsrätten finner därmed att det varit riktigt att nämnda lokalföreningar ströks från organisationens förteckning över medlemsorganisationer. Eftersom föreningen inte förmått visa minst fem lokalföreningar eller avdelningar på olika orter i Sverige utgör organisationen ingen riksorganisation i den mening som avses i förordningen.

Förvaltningsrätten har därefter att ta ställning till om föreningen är en organisation av riksintresse. I länsstyrelsens föreskrifter om statsbidrag för nationella minoriteter anges i 2 § att definitionen av en organisation av riksintresse är en organisation som 1) har en speciell kompetens inom en verksamhet som är angelägen för att stärka inflytandet för den nationella minoriteten, främja den egna nationella minoritetsgruppens identitet, kultur och språk, motverka diskriminering eller sprida kunskap om den egna gruppen, eller 2) representerar en av de nationella minoriteterna som av historiska skäl finns på ett fåtal orter.

Det är en vedertagen bevisrättslig princip inom förvaltningsprocessrätten att den som ansöker om en förmån har bevisbördan för att krav som uppställs för att förmånen ska beviljas är uppfyllda. Förvaltningsrätten anser inte att det är visat att föreningen uppfyller kravet på speciell kompetens inom en sådan verksamhet som avses i den ovan nämnda definitionen av en organisation av riksintresse. Eftersom föreningen företräder romerna representerar organisationen inte heller en nationell minoritet som av historiska skäl finns på ett fåtal orter. Föreningen kan därför inte anses utgöra en organisation av riksintresse i den mening som avses i förordningen om statsbidrag för nationella minoriteter. Mot bakgrund av att föreningen inte är en minoritetsorganisation kan den heller inte beviljas statsbidrag för bidragsåret 2013. Länsstyrelsen har därmed haft fog för sitt beslut och överklagandet ska avslås. – Förvaltningsrätten avslår överklagandet.

Kammarrätten i Stockholm (2016-05-17, Lénberg Karlsson, Tunudd och Moberg):

Enligt förordningen lämnas, under vissa förutsättningar, statsbidrag till minoritetsorganisationer. För att kunna anses vara en minoritetsorganisation i den mening som avses i förordningen måste föreningen, enligt 4 §, vara en riksorganisation eller en organisation av riksintresse. Kammarrätten instämmer i förvaltningsrättens bedömning att föreningen inte är en riksorganisation i den mening som avses i förordningen. Kammarrätten har därefter att ta ställning till om föreningen är en organisation av riksintresse.

Föreningens mål och inriktning är enligt föreningens stadgar bl.a. att förtydliga och informera myndigheter och likvärdiga om resandefolkets nuvarande ställning och situation i det svenska samhället. Enligt stadgarerna ska föreningen även verka som nationell och internationell kontakt

och respektera alla människors lika värde. Enligt föreningens handlingsplan ska föreningen bl.a. undersöka orsakerna till de stora problem som förekommer bland resandefolk. Föreningen ska enligt handlingsplanen även undersöka vilka åtgärder och hjälp föreningen kan bistå med, vad myndigheter kan göra och hur ett samarbete mellan myndigheter och föreningen kan utvecklas för att komma till rätta med historiskt uppkomna problem som påverkar många resandes svåra livssituation. Av det material som föreningen har gett in i målet framgår att föreningen på flera olika sätt har samverkat med myndigheter. Föreningen har även gett ut en ordlista.

Av utredningen i målet framgår enligt kammarrättens bedömning att föreningen ägnar sig åt sådan verksamhet som en organisation enligt 4 § förordningen ska bedriva för att kunna anses utgöra en minoritetsorganisation i den mening som avses i förordningen. Av utredningen framgår vidare att föreningen har kompetens inom sina verksamhetsområden. För att vara en organisation av riksintresse, i den mening som avses i förordningen, krävs utöver detta att föreningen har en sådan speciell kompetens som anges i 2 § punkt 1 föreskrifterna, eller representerar en av de nationella minoriteterna som av historiska skäl finns på ett fåtal orter, punkt 2 nämnda bestämmelse. Kammarrätten instämmer i förvaltningsrättens bedömning att föreningen inte har visat att den har en sådan speciell kompetens som avses i nämnda bestämmelse. Föreningen representerar inte heller en av de nationella minoriteterna som av historiska skäl finns på ett fåtal orter. Överklagandet ska därmed avslås. – Kammarrätten avslår överklagandet.