

VÅR SVENSKA IDROTTSPOLITISKA MODELL IFRÅGASATT

av Mikael Lindman

Jurist och f.d. kansliråd

I artikeln analyseras HFD 2019 ref. 43, Alviksärendet, som behandlar rätten till domstolsprövning av beslut fattade av en privaträttslig organisation, i detta fall den ideella föreningen Sveriges Riksidrottsförbund. HFD fann att en enskild medlemsförenings rätt till så kallat lokalt aktivitetsstöd kan karaktäriseras som civil enligt EKMR och att Alviks Basketbollklubb har en rätt till domstolsprövning av förbundets beslut att avvisa deras ansökan. Den övergripande frågan är här hur utformningen av statens stöd till idrotten förhåller sig till gällande rätt och om HFD tog sig an detta på ett tillfredställande sätt. I artikeln varnas för ett förrättsligande av politiken och att domen utmanar den sammanhållna svenska idrottsrörelsen då den lämnar dörren öppen för illojala idrottsföreningar och idrottsförbund att inte utöva sina rättigheter som medlemmar utan i stället gå till allmän förvaltningsdomstol.

1. Inledning

HFD 2019 ref. 43, det så kallade Alviksärendet, har förtjänstfullt behandlats och kommenterats i denna skriftserie vid ett flertal tillfällen¹. Denna artikel försöker ta sikte på aspekter som tidigare inte tagits upp. Den övergripande frågan är här hur utformningen av statens stöd till idrotten förhåller sig till gällande rätt och om HFD i Alviksärendet tog sig an detta på ett tillfredställande sätt.

Alviksärendet är viktigt att analysera för den grundlagskommitté (dir. 2023:83) som nu bland annat ska bedöma om en ny grundläggande fri- och rättighet – rätten till domstolsprövning – bör läggas till i 2 kap. RF. Ärendet är också i högsta grad aktuellt för den sittande utredningen om styrning och uppföljning av folkbildningen (dir. 2022:75 och 2023:130).

¹ Se Åsa Örnberg, FT 2020 s. 169, Wiweka Wårnling Conradson, FT 2020 s. 493 och FT 2021 s. 771, Ulrik von Essen, FT 2021 s. 413, Patrik Södergren, FT 2022 s. 415.

I spåren av denna nya praxis ser vi pågående mål² där idrottsförbund missnöjda med den samlade idrottsrörelsens, i föreningsdemokratisk ordning, fattade beslut tar sitt missnöje till domstol.

2. Kort om det så kallade Alviksärendet

Alviks Basketbollklubb ansökte om så kallat lokalt aktivitetsstöd (LOK-stöd) hos Sveriges Riksidrottsförbund (RF) men ansökan avvisades med hänvisning till att den inkommit för sent. Trots att 14 § förordningen (1999:1177) om statsbidrag till idrottsverksamhet (idrottsstödförordningen) anger att RF:s beslut om statsbidrag inte får överklagas överklagade Alviks Basketbollklubb 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).

Ärendet hamnade till slut hos Högsta förvaltningsdomstolen (HFD) som fann att rätten till LOK-stöd kan karaktäriseras som civil och att Alviks Basketbollklubb har en rätt till domstolsprövning av RF:s avvisningsbeslut.

3. Kort om statsbidraget och LOK-stödet

Enligt 1 § lagen (1995:361) om överlämnande av förvaltningsuppgifter till Sveriges Riksidrottsförbund, prövar RF frågor om fördelning av statsbidrag till idrottsverksamhet i enlighet med vad regeringen bestämmer. Till denna lag finns idrottsstödförordningen som i vissa delar är tydlig och lättolkad, till exempel vad gäller att endast föreningar och förbund som är anknutna till RF kan beviljas statsbidrag³, samt i att RF:s beslut om statsbidrag inte får överklagas. Förordningen är däremot uppenbart oklar över vilka bidragsformer som ska finnas utan här har regeringen nöjt sig med att tämligen övergripande ange syften med, och förutsättningar för, statsbidraget. Det går till exempel inte att utläsa att det ska finnas ett LOK-stöd till idrottsföreningar. Inte heller i regleringsbrevet för statsanslaget till idrotten har regeringen angett annat än

² Svenska Fäktförbundet har överklagat ett beslut av RF avseende statligt stöd till förbundet. Förvaltningsrätten i Stockholm, dom 2023-02-08 i mål nr 7595-22, fann att det föreligger förutsättningar för domstolen att pröva överklagandet i sak. Fråga om prövningstillstånd är ännu ej avgjord vid denna artikels skrivande, Kammarrätten i Stockholm, mål nr 1400-23.

³ Sveriges Olympiska Komité samt huvudmän för riksidrottsgymnasier kan också beviljas bidrag vilket emellertid är ovidkommande i detta sammanhang.

att ”i anslagsposten har medel beräknats för barn- och ungdomsverksamhet”. RF har således mycket stor frihet att bestämma hur och i vilken omfattning statens stöd till idrotten ska fördelas till barn- och ungdomsverksamhet, eller för den delen till verksamhet för personer med funktionsnedsättning som LOK-stödet enligt RF:s utformning också omfattar.

4. HFD:s behandling av Alviksärendet

Den grundläggande frågan som HFD behandlar är om RF:s avvisningsbeslut är av sådant slag att Alviks Basketbollklubb har rätt till domstolsprövning enligt EKMR. Domstolen konstaterar att för att besvara den frågan måste det 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 karakteriseras som civil.

4.1 RF:s myndighetsroll och den statliga idrottspolitiken

Inledningsvis konstaterar HFD att ett uppdrag att fördela statsbidrag i grunden är en offentligrättslig uppgift och att RF i denna verksamhet får anses agera i myndighets ställe. Tyvärr gör domstolen ingen närmare analys inför dessa konstateranden.

En för målet grundläggande fråga är emellertid i vilka situationer offentlig maktutövning sker gentemot enskild inom ramen för statens stöd till idrotten. Agerar RF, en ideell förening, verkligen i myndighets ställe i de fall RF självt, dessutom i föreningsdemokratisk ordning, inrättat och utformat de bidrag som fördelas. RF:s avsaknad av normgivningsmakt bör väl leda till att föreningens fördelning av stödet utifrån föreningsinterna regelverk inte kan anses utgöra offentlig maktutövning gentemot enskild.

Den moderna utformningen av statens stöd till idrotten kan närmast beskrivas som att den samlade idrottsrörelsen ges ett omfattande statligt stöd att fördela inom sig, där endast mindre delar är bestämda och destinerade av det offentliga. Regeringen har, av idrottspolitiska skäl, valt att inte detaljreglera statens stöd till idrotten. En fråga som infinner sig är om denna situation förutsågs när idén om att RF får anses agera i myndighets ställe utarbetades. Saken problematiserades, troligen oförutsett, av Idrottsutredningen i SOU 1998:76: *”Riksidrottsförbundets verksamhet med att fördela statsbidraget till idrotten innefattar således myndighetsutövning. Denna bedömning kom till uttryck redan i propositionen 1970:79 och i det ovan citerade utskottsuttalandet. Att bidraget fördelas bland de egna medlemsorganisationerna torde inte förändra detta förhållande, i synnerhet inte om fördelningen skall ske utifrån av staten uppställda kriterier”*.

RF:s avsaknad av normgivningsmakt är såklart välkänd för Idrottsutredningen men problemet är att den sista meningens förbehåll om att fördelningen skall ske utifrån av staten uppställda kriterier var otydlig för kommande regeringar. Frågan om vilka slags kriterier som avsågs samt hur precisa eller oprecisa dessa kriterier kan tillåtas vara har aldrig närmare behandlats, i vart fall inte i förarbetena på idrottsstödsområdet. Inte heller förarbetena kring de liknande myndighetsroller som Folkbildningsrådet och Svenskt Friluftsliv påstås ha ger så mycket närmare vägledning. I prop. 2009/10:238 Framtidens friluftsliv s. 56 anförs: ”*Avsikten är att i förordningen ange kriterierna för vilka som kan söka bidrag, förutsättningarna för att bidrag ska ges och möjligheterna till återkrav*”. Det kan också noteras att förordningen (2010:2008) om statsbidrag till friluftsgenerationer är något tydligare i sina uppställda kriterier för bidrag än idrottsstödförordningen⁴.

Att fördelningen av LOK-stödet såsom idrottsstödförordningen utformats skulle anses utgöra offentlig maktutövning gentemot enskild, alltså utifrån av staten tillräckliga uppställda kriterier, förtjänade en närmare analys av HFD. Även Idrottsutredningens brasklapp om att då bidraget fördelas bland de egna medlemsorganisationerna inte torde förändra detta förhållande, hade också den förtjänat en närmare analys. Det är dessa medlemsorganisationer som i föreningsdemokratisk ordning beslutat om LOK-stödet vad gäller såväl dess utformning som omfattning. Själva idén om att RF utövar offentlig makt vid fördelningen av LOK-stöd inom idrottsrörelsen kan sägas vara ett underkännande av idrottsrörelsens fria och självständiga ställning gentemot det allmänna.

4.2 LOK-stödet som civil rättighet enligt Europakonventionen

I och med HFD:s konstaterande att ett uppdrag att fördela statsbidrag i grunden är en offentligrättslig uppgift och att RF i denna verksamhet får anses agera i myndighets ställe, gick behandlingen vidare. Ett överlämnande av en förvaltningsuppgift till ett enskilt organ får inte leda till att enskildas grundläggande rättigheter begränsas. Således ska enligt HFD:s bedömning 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. Frågan blir då om Alviks Basketbollklubb utifrån artikel 6.1 i EKMR har en rätt till domstolsprövning av RF:s beslut. Av Europadomstolens praxis följer enligt HFD att artikel 6.1 i EKMR är tillämplig under förutsättning bland annat att det föreligger en reell och seriös tvist, att tvisten gäller en rättighet eller skyldighet som – på åtminstone rimliga grunder – kan

⁴ Situationen kring rollerna som Folkbildningsrådet och Svenskt Friluftsliv tilldelats skiljer sig förvisso på flera grundläggande sätt från den som föreligger i detta mål.

hävdas ha sin grund i nationell rätt och att denna rättighet eller skyldighet, vid en på konventionen grundad tolkning, kan karaktäriseras som civil.

När HFD därefter utgår från Europadomstolens praxis synes emellertid hänsyn inte tas till att denna praxis helt verkar sakna fall som grundar sig i de förhållanden som präglar den unika svenska idrottspolitiska modellen. Denna modell vilar på föreningsfriheten och bygger på ett förtroende och implicit kontrakt mellan det offentliga och en fri och självständig folkrörelse⁵.

Det finns hos Europadomstolen ens ingen praxis som synes väga in föreningsfriheten kontra rätten till domstolsprövning. Föreningsfriheten innefattar frihet att hantera inre angelägenheter och statliga ingripanden utgör inskränkningar av denna frihet. När staten intervenerar i idrottsrörelsens hantering av inre angelägenheter inskränker man varje enskild medlems utövande av föreningsfriheten. Staten har överlåtit till idrottsrörelsen att fördela det i målet aktuella statliga stödet inom sig och i enlighet med den idrottspolitiska modellen gjort fördelningen i sin helhet till en föreningsangelägenhet. Avsaknaden av konkretion och överklagandeförbudet i idrottsstödförordningen är ett uttryck för en sådan politisk vilja.

HFD tar sig först an bedömningen av om tvisten är reell och seriös och konstaterar att denna ska göras mot bakgrund av de regler som enligt nationell rätt gäller för den rättighet som tvisten avser. I detta fall har RF beslutat att inte pröva Alviks Basketbollklubbs ansökan om att få LOK-stöd enligt idrottsstödförordningen. Det finns enligt HFD inte anledning att betvivla att tvisten mellan parterna är reell och seriös. Till detta kortfattade konstaterande från HFD:s sida skulle man i stället kunna göra bedömningen att tvisten inte är reell i relationen mellan den enskilde och staten. Det kan i stället ses som en intern tvist inom idrottsrörelsen som med beaktande av föreningsfriheten ska avgöras där.

Twisten kan också bedömas som icke reell i förhållande till syftet med statsbidraget och det sätt det fördelas. Staten har som sin vilja visat att idrottsrörelsen ska utforma, fördela och hantera stödet inom sig. I demokratisk ordning. Den demokratiska aspekten är en bärande del av idrottspolitiken och statens syfte med stödet till idrotten. Europadomstolen är i sin praxis tydlig i nödvändigheten av att fokusera på den verklighet som råder i varje enskilt fall⁶. HFD synes inte väga in den verklighet som präglar den svenska idrottspolitiska modellen, att idrottspolitikens och idrottsstödförordningens utformning är ett uttryck för politisk vilja.

⁵ För vidare läsning se SOU 2008:59 och prop. 2008/09:126.

⁶ Se Europadomstolens Guide on Article 6 of the Convention – Right to a fair trial (civil limb), I.A.1.

HFD går vidare med att tvisten också måste avse en rättighet som följer av nationell rätt. Avgörande vid denna bedömning är enligt HFD inte enbart innehållet i de föreskrifter som är tillämpliga utan 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. Annorlunda förhåller det sig när en myndighet visserligen har stor frihet att efter en lämplighetsbedömning avgöra om till exempel ett ekonomiskt bidrag ska beviljas, men prövningen också innefattar en tillämpning av vissa övergripande rättsliga regler eller principer. HFD konstaterar att det i idrottsstödförordningen finns en uppräkningslista av vilka syften som ska uppnås med statsbidragen, bland annat att bidra till att utveckla barns och ungdomars intresse och benägenhet för motion och idrott. HFD fortsätter med att det också finns en uppräkningslista av olika aktiviteter som ska utföras av mottagarna för att bidrag ska få lämnas, till exempel 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.

Här gör HFD misstaget att blanda ihop de stödformer som i förordningen ursprungligen tagit sikte på LOK-stödet och Idrottslyftet (som i grunden är ett projektstöd). Detta om något visar på otydligheten i förordningen och det väcker möjligen frågor om HFD:s hantering av målet. För RF:s hantering av LOK-stödet är till exempel skrivningarna om att ”utveckla kvaliteten i idrottsrörelsens barn- och ungdomsverksamhet” tämligen ovidkommande. HFD anger sen att det också anges vilken typ av organisationer eller andra som får beviljas statsbidrag men synes då bortse från att just LOK-stödet enligt RF:s interna regelverk endast kan gå till idrottsföreningar. Varför HFD här lyfter andra delar av statens stöd till idrotten framstår som oklart.

När HFD kommer till RF:s föreningsinterna regler för LOK-stödet konstateras att det dels finns regler om vilka organisationer som har rätt att erhålla stödet, dels detaljerade kriterier som ska vara uppfyllda för att bidrag ska ges. Bestämmelserna utgör enligt HFD 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. För en idrottsförening som likt Alviks Basketbollklubb på rimliga grunder kan hävda att den uppfyller kriterierna för bidrag måste det enligt HFD därför anses vara fråga om en rättighet enligt nationell rätt.

När HFD finner att ett bidrag som idrottsrörelsen har mycket stor frihet att själva reglera och bestämma omfattningen över kan bli en rättighet enligt nationell rätt synes man ha bortsett från Europadomstolens praxis om nödvändigheten av att fokusera på den verklighet som råder i varje enskilt

fall. Alviks Basketbollklubb har varit med och beslutat dessa föreningsinterna regelverk. RF skulle i princip kunna besluta att upphöra med LOK-stödet och välja att fördela bidrag till idrottsföreningar med barn- och ungdomsverksamhet på ett helt annat sätt och i en helt annan omfattning. Att HFD lutar sig mot idrottsrörelsens interna bidragsregler och får detta till att vara nationell rätt betyder i praktiken att idrottsrörelsens utövande av föreningsfriheten inskränks. Det är som ovan angetts ett underkännande av idrottsrörelsens fria och självständiga ställning gentemot det offentliga. Att EKMR skulle erkänna förekomst av civila rättigheter endast till medlemmar i en utpekad förening går dessutom tydligt emot den negativa föreningsfriheten.

Avslutningsvis, i denna del, finner HFD att rätten till LOK-stöd ska karakteriseras som civil enligt EKMR med hänvisning endast till att domstolen tidigare uttalat att så bör anses vara fallet om det inte finns klart stöd för en annan bedömning. Samt att HFD i flera fall ansett att statliga bidrag eller stöd när de utgör en rättighet som följer av nationell rätt, är av civil karaktär. HFD gör detta med hänvisning till rättsfall som på inget sätt liknar Alviksärendet vad gäller fundamentala aspekter som föreningsfrihet, den svenska idrottsmodellen eller den statliga idrottspolitiken.

Europadomstolens praxis är tydlig i att vid avgörandet om en rättighet är civil eller inte måste EKMR:s mål och syften beaktas⁷. I förhållande till syftet med EKMR, att skydda enskildas mänskliga rättigheter, kan HFD 2019 ref. 43 sägas vara kontraproduktiv i det att den inskränker den svenska folkviljan och föreningsfrihetens utövande till priset av en medlems rätt till domstolsprövning av gemensamt fattade beslut.

5. Avslutande kommentar

Statens stöd till idrotten är mestadels ett stöd till den samlade idrottsrörelsen och inte utformat som ett stöd till enskilda. Alviks Basketbollklubbs behov av statligt garanterad rättssäkerhet i det aktuella fallet kan och bör ifrågasättas av det allmänna rättsmedvetandet. Om nu RF:s regelverk hade brister kring för sent inkomna bidragsansökningar kunde detta hanteras inom idrottsrörelsen. Det är primärt regerings och riksdags sak att vid behov agera gentemot den samlade idrottsrörelsen, inte domstolarnas. Ett förrättsligande av politiken är sällan rätt väg.

HFD 2019 ref. 43 ifrågasätter i grunden vår nationella idrottspolitiska modell som mer eller mindre genomtänkt har utmejslats under lång tid.

⁷ Se Europadomstolens Guide on Article 6 of the Convention – Right to a fair trial (civil limb), I.A.3.

Domen utmanar den sammanhållna svenska idrottsrörelsen då den lämnar dörren öppen för illojala idrottsföreningar och idrottsförbund att inte utöva sina rättigheter som medlemmar utan i stället gå till allmän förvaltningsdomstol⁸. Domen har öppnat upp för ett osäkrare och betydligt mer kostsamt genomförande av den statliga idrottspolitiken. RF måste nu också förhålla sig till det uppkomna rättsläget och ser sig kanske nödgade att ändra stödformerna på ett sätt som inte bäst tjänar idrotten och samhället.

Att det finns rättsliga utmaningar inbyggda i statens stöd till idrotten och att det från regerings och riksdags sida har duckats för dessa står klart. Även om statens stöd till idrotten inte är perfekt i sin utformning är det kanske ändå det bästa politiken förmår, och om stödet inte är förenligt med tolkningen av regeringsformen eller EKMR så är det inte stödet som i första hand bör förändras.

⁸ Även fler tvistemål påkallade av illojala medlemmar kan komma bli följderna men sådana hanteras vanligen genom skiljeförfarande inom svensk idrottsrörelse. En uppmärksam skiljedom, där HFD 2019 ref. 43 också tas upp, meddelades i Stockholm den 25 februari 2022 angående en tvist mellan Svenska Fotbollförbundet och RF. Fotbollförbundet yrkade om upphävande, alternativt förklarande som överksam, av beslut fattat på Riksidrottsstämman 2021 om ett tak för vissa stöd till specialidrottsförbunden. Att RF gick med på skiljeförfarandet utmanar möjligen i sig statens stöd till idrotten men det resonemanget ryms inte inom denna artikel. Skiljedomen hittas på: Takregel i RF-stödet: SvFF:s talan lämnas utan bifall – Organisation och samhälle (svenskfotboll.se).