

Förvaltningsrätten i Stockholm  
<forvaltningsrattenistockholm@dom.se>

11 december 2020

Mål nr 27265-20

## YTTRANDE

### RÄTTSLIG ARGUMENTATION

En närliggande fråga har prövats i Kammarrätten i Göteborgs dom av den 10 juli 2020 i Mål nr 4136-20.

Omständigheterna i det Kammarrättens prövning skiljer sig från omständigheterna i nu aktuellt ärende. Detta bl.a. på följande sätt. Restriktionerna gällde vid tidpunkten 50 personer och inte som i detta fall åtta personer. I Kammarrättens avgörande skulle en demonstration på allmän plats hållas på ett centralt beläget torg i centrala Halmstad. Inbjudan skulle ske på sociala medier. Skyddsåtgärden som vidtagits var socialdistansering. Demonstrationer med liknande syften hade tidigare hållits i andra städer i riket där ett väsentligt större antal deltagarantal hade slutit upp, något som omöjliggjort möjligheten att upprätthålla skyddsåtgärder för att begränsa smittspridningen. Detta ledde till slutsatsen att man kunde befara att ordningen inte skulle kunna upprätthållas med tillräckligt smittskydd.

I nu aktuellt fall gäller saken en gudstjänst som firas utomhus vintertid. Den hålls på en avskild plats där det inte kan förväntas komma fler deltagare än 30 personer. Det kommer inte förekommande förbipasserande eller någon allmän uppslutning på en tid där den överväldigande majoriteten av befolkningen befinner sig i sina hem. I församlingens gudstjänster samlar inte fler deltagare än 30 personer. Väsentligen fler skyddsåtgärder har vidtagits.

Vare sig Kammarrätten eller Förvaltningsrätten gör i sin rättstillämpning en riktig tillämpning av Europakonventionen. Förvaltningsrätten skriver ”mötes- och demonstrationsfriheten är grundlagsskyddade rättigheter och att det finns därför en mycket begränsad möjlighet att vägra ansökt tillstånd. Av regeringsformen framgår dock att mötes- och demonstrationsfriheten får begränsas bl.a. för att motverka farsot, dvs. smittsamma sjukdomar eller en epidemi. Den reglerade begränsningen av antalet tillåtna personer i allmänna sammankomster är en reglering som i modern tid aldrig tidigare har funnits. Det rör sig om en exceptionell åtgärd som kommit till för att förhindra spridningen av virussjukdomen covid-19. Det finns av detta skäl anledning att ställa höga krav på att den som avser att anordna en manifestation visar att manifestation kommer att kunna arrangeras i enlighet med gällande bestämmelser.”

I realiteten innebär detta att någon prövning gentemot Europakonventionens regler inte har skett. Det betyder att frågan om nödvändigheten och proportionaliteten i bestämmelserna inte har prövats. Det är vidare fel att ålägga bevisbördan för bestämmelsernas nödvändighet och proportionalitet på sökanden. Det är staten som ska visa att bestämmelserna är nödvändiga och proportionerliga. Den avvägningen måste prövas med argument och bygga på kunskap och beprövad erfarenhet. Regeringen har i promemorian inte anfört annat än svepande skäl för varför den aktuella begränsningen är nödvändig och proportionerlig. Bedömningen har över huvud taget inte tagit sikte på förhållandena som uppstår vid en gudstjänst. Det finns förvisso en bedömningsmån för staten men den kan inte vara så vid att regeringens skönmässiga uppskattning av situationen är tillräcklig för att lägga bevisbördan på sökanden.

Till detta kommer den tid som passerat sedan det aktuella avgörandet. Kunskapen om pandemin har ökat och därmed möjligheterna att skapa bättre regleringar av förhållandena. Inte minst visar detta sig genom den hänsyn som tagits till näringsintresset genom den särskilda regleringen för serveringsställen. Om skyddsåtgärderna i det avseendet är nödvändiga och proportionerliga kan inte strängare åtgärder vara nödvändiga och proportionerliga när det gäller frågan om religiösa sammankomster. Näringsintresset är därtill en svagare rättighet än den konventionsgrundade religionsfriheten.

Regeringen har vidare genom att utöka möjligheten för att samlas till begravning tydligt markerat att det inte är nödvändigt och proportionerligt att begränsa deltagarantalet till åtta personer för religiösa sammankomster. Någon systemhotande smittspridningsrisk uppstår inte därigenom.

Den tid som passerat sedan pandemin början och de nu aktuella förhållandena gör även att det allmänna haft tid på sig att skapa de lagstiftningsmässiga förutsättningarna för att kunna hantera begränsa smittspridningen på andra sätt än genom att begränsa grundläggande fri- och rättigheter för minoriteter. Detta har skett genom den tillfälliga coronalagstiftning som införts men inte förlängts. I närtid har Socialdepartementet skickat en promemoria (S2020/09214) angående en särskild pandemilag på remiss. Denna föreslås träda i kraft den 21 mars 2021. Av promemorian framgår att den reglering som sker genom begränsningen av deltagare i allmänna sammankomster inte ger tillräcklig precision för att åstadkomma verkan på smittspridningen. Man konstaterar att det inte är ordningslagens syfte att hindra smittspridning (sid. 16). Målet med den nya lagen är att utrangera ordningslagen som verktyg (sid. 19) detta eftersom ordningslagen inte gör skillnad mellan verksamhet utifrån möjligheten att begränsa smittspridningen (sid. 23). Istället vill man få möjlighet att bl.a. begränsa privata sammankomster och handelsplatser. Regeringen vill kunna ge mer specificerade föreskrifter för att med större träffsäkerhet begränsa smittspridningen baserat på förutsättningar i de aktuella fallen. Detta gäller bl.a. storlekeken på lokalen där sammankomsten hålls, om arrangemanget hålls inom eller utomhus, hur lång tid aktiviteten pågår, avstånd mellan personer, tid på dygnet och liknande (sid. 25). Detta

eftersom sådana omständigheter påverkar smittspridningen. Allt tar direkt sikte på nödvändigheten och proportionaliteten i inskränkningarna i grundläggande fri och rättigheter. Genom promemorian vidgår regeringen att åtgärder för att hindra smittspridningen inte är proportionerliga eftersom en bedömning av risken för smittspridning inte kan göras.

Att regeringen under den tid som pandemin pågått inte skaffat sig de normgivningsmässiga förutsättningarna för att kunna hantera smittspridningen innebär inte att det är nödvändigt och proportionerligt att upprätthålla den nu beslutade åtgärden. Förordningen ska inte prövas gentemot vad som är möjligt normgivningstekniskt utan vad som hade varit möjligt oaktat normgivningsfrågan. Man måste därmed bedöma vilka alternativa åtgärder som hade kunnat vidtas under denna tidsperiod. Regeringen har valt att inte införa restriktioner på andra område. Detta är inte ett argument för att förordningens syfte är nödvändigt och proportionerligt utan tvärtom för att den inte är det. Hade man redan infört den nu aktuella lagstiftningsförslaget eller andra liknande åtgärder hade den aktuella begränsningen inte varit nödvändig. Man har haft tid att vidta åtgärder som upprätthåller smittskyddet och inte inskränker religionsfriheten. Detta har man valt av avstå från att göra.

Regeringen vidgår sålunda i promemorian att åtgärder som man nu normgivningstekniskt haft till förfogande inte varit tillräckliga för att kunna meddela nödvändiga och proportionerliga begränsningar av religionsfriheten. Den slutsats som måste dras av detta är att det i nuvarande bestämmelser finns begränsningar som inte är nödvändiga och proportionerliga på enskilda fall. Eftersom svensk lag ska tolkas konformt med Europakonventionen och den – i egenskap av överordnad rättskälla – har företräde vid rättstillämpning måste det i varje enskilt fall göras en bedömning av huruvida förordningen kan tillämpas eller inte. Det vill säga om omständigheterna i det enskilda fallet är sådana att begränsningen är nödvändig och proportionerlig. Därmed kan inte gränsen på åtta deltagare upprätthållas generellt utan varje fall måste bedömas efter sina specifika förutsättningar. De specifika förutsättningarna i detta fall är sådana att det finns skäl att tillåta den allmänna sammankomsten.

Utöver de exempel som angivits i överklagandeskriften från USA och Frankrike (områden som är drabbade av pandemin på liknande sätt Sverige) kan den svenska regleringen jämföras med vad som beslutats i andra nordiska länder. I Danmark finns en begränsning som gäller för allmänna sammankomster. Där har man begränsat deltagarantalet till 10 personer<sup>1</sup>. Denna begränsning gäller inte trossamfundet i deras lokaler<sup>2</sup>. Trots att man vidtagit de kraftigaste inskränkningarna av danskarnas friheter sedan andra världskriget, har man likväl inte infört någon absolut begränsning för antalet gudstjänstdeltagare. Man har inte funnit det nödvändigt för att hindra smittspridningen. Istället hänvisar man till Sundhetsstyrelsens allmänna råd som motsvarar de rekommendationer som WHO meddelat.<sup>3</sup> Motsvarande – mindre inskränkande regleringar finns även i Norge och Finland.

Landskrona som ovan

Andreas Stenkar Karlgren

---

<sup>1</sup> <https://www.retsinformation.dk/eli/lt/2020/1371>, den 10 december 2020, kl. 15:00.

<sup>2</sup> <https://www.retsinformation.dk/eli/lt/2020/1371>, den 10 december 2020, kl. 15:01.

<sup>3</sup> <https://www.sst.dk/da/corona/forebyg-smitte/generelle-raad>, den 10 december 2020, kl. 15:02.