



KLAGANDE

[REDACTED]

Ombud: Advokat Andreas Karlgren

MOTPART

Polismyndigheten

ÖVERKLAGAT BESLUT

Polismyndigheten, Rättsavdelningens beslut 2020-12-07,
diariernr A682.877/2020

SAKEN

Tillämpning av ordningslagen

FÖRVALTNINGSRÄTTENS AVGÖRANDE

Förvaltningsrätten avvisar [REDACTED] yrkande om tillstånd för att
anordna allmän sammankomst i form av gudstjänst i Humlegården i
Stockholm kl. 23.00-23.40 den 24 december 2020.

Förvaltningsrätten avslår överklagandet i övrigt.

YRKANDEN M.M.

Polismyndigheten i Stockholm beslutade den 7 december 2020 att avslå [REDACTED] ansökan om tillstånd att anordna allmänna sammankomster enligt ordningslagen (1993:1617) i form av gudstjänster utomhus med max 30 deltagare. Polismyndigheten motiverade beslutet i huvudsak med att ansökan avser allmänna sammankomster med fler deltagare än vad som är tillåtet enligt förordning (2020:114) om förbud mot att hålla allmänna sammankomster och offentliga tillställningar, förbudsförordningen.

[REDACTED] yrkar att förvaltningsrätten ger tillstånd enligt ansökan med justeringen att julaftonens gudstjänst ska hållas kl. 23.00-23.40 i stället för 16.00-16.40 som angetts i ansökan. Han anför bl.a. följande.

Förbudsförordningen strider mot rätten att utöva sin religion. Gudstjänsterna är förlagda utomhus och kan ske på ett ur smittspridningssynpunkt säkert sätt. Julaftonens gudstjänst kommer i enlighet med det justerade yrkandet att hållas som julnattsmässa i stället för julbön, för att tillresande ska slippa eventuell trängsel vid nyttjande av kollektivtrafik. Färre personer rör sig även utomhus den tiden på dygnet. Gudstjänstdeltagarna kommer att uppmanas att ta sig till gudstjänsterna på andra sätt än genom kollektiva färdmedel, om så är möjligt. Gudstjänstdeltagarna kommer att hålla två meters avstånd, med undantag för familjesällskap som deltar tillsammans. Gudstjänsten kommer att förrättas stående under 40 minuter. Var och en tar med egen psalmbok. Någon handhälsning kommer inte att ske. Församlingen underställer sig ytterligare försiktighetsåtgärder som tillståndsgivande myndighet förordnar om.

Sammankomsterna åtnjuter grundlagsskydd och konventionsgrundat skydd på främst mötesfrihetens och religionsfrihetens grund. Att begränsa

deltagarna till åtta personer är varken nödvändigt eller proportionerligt. Rätten att fritt utöva sin religion skiljer sig från annan mötesfrihet och yttrandefrihet i flera avseenden. För de flesta trosuppfattningar är gudstjänsten en central del i religionen. Religionen kan inte utövas på annat sätt än genom allmänna sammankomster. Inom den evangelisk-lutherska tron kan församlingens gemensamma gudstjänst inte ersättas genom förinspelade eller livesända gudstjänster eftersom den gemensamma tillbedjan, predikan och sakramentsförvaltandet är kärnan i kyrkans uppdrag. För att begränsa religionsfriheten enligt artikel 9 i Europakonventionen ska staten kunna visa att det inte finns några andra sätt att uppnå samma resultat och som skulle inkräkta mindre på religionsfriheten. Det är staten som bär bevisbördan för att så är fallet (jfr. *Biblical Centre of the Chuvash Republic v. Russia*, (Application no. 33203/08) § 58).

Regeringen har inte tagit några särskilda hänsyn till att gudstjänster kan behöva hållas och man har inte heller utvärderat risken för smittspridning i dessa sammanhang. Det saknas vetenskapliga stöd för regeringens påståenden om att allmänna sammankomster och offentliga tillställningar är riskfyllda ut smittskyddssynpunkt. I samband med gudstjänster är det sällsynt att okända människor tillbringar längre tid tillsammans i varandras fysiska närhet. Det är primärt personer som känner varandra som vistas tillsammans med stor distansering. Regeringen har vidare genom att utöka möjligheten att samlas till begravning tydligt markerat att det inte är nödvändigt och proportionerligt att begränsa deltagarantalet till åtta personer för religiösa sammankomster. Det finns andra sätt att begränsa smittspridningen t.ex. genom den tillfälliga coronalagen och regeringen har nyligen skickat en ny pandemilag på remiss.

Av den promemoria som utgått från Socialdepartementet (S2020/09214) framgår att regeringen anser att begränsningen av deltagare i allmänna

sammankomster inte ger tillräcklig precision för att åstadkomma verkan på smittspridningen. Det konstateras även att det inte är ordningslagens syfte att hindra smittspridningen. Regeringen vidgår därmed att regleringen i förbudsförordningen inte är proportionerlig eftersom en bedömning av risken för smittspridning inte kan göras. Begränsningen enligt förbudsförordningen tar inte någon hänsyn till de lokala omständigheterna, såsom utformningen på gudstjänsterna. För att begränsningen av religionsfriheten ska vara nödvändig och proportionerlig krävs att det görs en individuell prövning av förhållandena i samband med gudstjänsten.

SKÄLEN FÖR AVGÖRANDET

Rättslig reglering

Av 2 kap. 1 § regeringsformen framgår att var och en gentemot det allmänna är tillförsäkrad bl.a. religionsfrihet och mötesfrihet. Med religionsfrihet avses frihet att ensam eller tillsammans med andra utöva sin religion. Mötesfrihet innebär frihet att anordna och delta i sammankomster för upplysning, meningsyttring eller annat liknande syfte eller för framförande av konstnärligt verk.

Av 2 kap. 20–21 och 24 §§ regeringsformen framgår att mötesfriheten får begränsas genom lag av hänsyn till ordning och säkerhet eller till trafiken. I övrigt får den begränsas endast av hänsyn till rikets säkerhet eller för att motverka farsot. Begränsningar får dock endast göras för att tillgodose ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle. Begränsningen får aldrig gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har föranlett den och inte heller sträcka sig så långt att den utgör ett hot mot den fria åsiktsbildningen såsom en av folkstyrelsens grundvalar. Begränsningen får inte göras enbart på grund av politisk, religiös, kulturell eller annan sådan åskådning.

Av 11 kap. 14 § första stycket regeringsformen följer att finner en domstol att en föreskrift står i strid med en bestämmelse i grundlag eller annan överordnad författning får föreskriften inte tillämpas. Detsamma gäller om stadgad ordning i något väsentligt hänseende har åsidosatts vid föreskriftens tillkomst.

Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, Europakonventionen, gäller som lag i Sverige. Av artikel 9 i framgår att var och en har rätt till religionsfrihet och att denna rätt innefattar bl.a. frihet att ensam eller i gemenskap med andra, offentligt eller enskilt, utöva sin religion eller tro genom bl.a. gudstjänst. Vidare framgår att friheten att utöva sin religion endast får underkastas sådana begränsningar som är föreskrivna i lag och som i ett demokratiskt samhälle är nödvändiga med hänsyn till den allmänna säkerheten, till skydd för allmän ordning, hälsa eller moral eller till skydd för andra personers fri- och rättigheter.

Enligt artikel 11 i Europakonventionen har var och en rätt till frihet att delta i fredliga sammankomster. Utövandet av den rättigheten får inte underkastas andra inskränkningar än sådana som är föreskrivna i lag och som i ett demokratiskt samhälle är nödvändiga med hänsyn till den nationella säkerheten eller den allmänna säkerheten, till förebyggande av oordning eller brott, till skydd för hälsa eller moral eller till skydd för andra personers fri- och rättigheter.

Av 2 kap. 1 och 4 §§ ordningslagen (1993:1617) framgår att allmänna sammankomster och offentliga tillställningar inte får anordnas på offentliga platser utan tillstånd. Med allmän sammankomst avses bl.a. sammankomster som hålls för religionsutövning.

Enligt 2 kap. 10 § ordningslagen får tillstånd till en allmän sammankomst vägras endast om det är nödvändigt med hänsyn till ordningen eller säkerheten vid sammankomsten eller, som en direkt följd av den, i dess omedelbara omgivning eller med hänsyn till trafiken eller för att motverka epidemi.

Av 2 kap. 15 § ordningslagen följer att regeringen får föreskriva att allmänna sammankomster och offentliga tillställningar inte får hållas inom ett visst område, om förbudet är nödvändigt bl.a. för att motverka epidemi.

Av 1 § förbudsförordningen första stycket följer att allmänna sammankomster och offentliga tillställningar med fler än åtta deltagare tills vidare inte får hållas inom Sverige.

Av 1 § andra och tredje stycket förbudsförordningen följer att förbudet inte gäller allmänna sammankomster som hålls med anledning av dödsfall, om antalet deltagare är fler än 20 och inte heller gäller tillställningar med högst 300 deltagare, om var och en av deltagarna anvisas en sittplats med minst en meters avstånd till andra deltagare och det även i övrigt skapas förutsättningar för deltagarna att hålla det avståndet till varandra vid sammankomsten eller tillställningen.

Enligt 2 § förbudsförordningen kan en länsstyrelse med stöd av 3 § förordningen (1993:1632) med bemyndigande för kommuner och länsstyrelser meddela lokala föreskrifter enligt ordningslagen om förbud att inom länet eller en del av det hålla allmänna sammankomster eller offentliga tillställningar med färre deltagare än som anges enligt 1 § om det är nödvändigt för att motverka epidemi.

Länsstyrelsen i Stockholm har den 23 november 2020, med stöd av ovan nämnda bemyndigande, meddelat föreskrifter om förbud mot vissa allmänna

sammankomster och offentliga tillställningar för att motverka spridningen av sjukdomen covid 19 (dnr 2013-68485-2020). Enligt 2 § i föreskrifterna får sådana allmänna sammankomster eller offentliga tillställningar som avses i 1 § 3 stycket i förbudsförordningen tills vidare inte hållas med fler än åtta deltagare inom Stockholms län.

Förvaltningsrättens bedömning

Förvaltningsrättens prövning är begränsad till vad som omfattats av det överklagade beslutet och den ansökan som [REDACTED] gett in till Polismyndigheten. Förvaltningsrätten är därmed förhindrad att pröva [REDACTED] i förvaltningsrätten justerade yrkande om tillstånd för allmän sammankomst kl. 23.00-23.40 den 24 december 2020. Yrkandet ska därför avvisas.

Står föreskrifterna i 1 § förbudsförordningen i strid med bestämmelserna i regeringsformen eller Europakonventionen om mötes- och religionsfrihet?

[REDACTED] har bl.a. gjort gällande att förbudet mot att hålla allmänna sammankomster och offentliga tillställningar i förbudsförordningen står i strid med bestämmelserna i regeringsformen om religions- och mötesfrihet och artikel 9 och 11 i Europakonventionen eftersom begränsningarna inte är nödvändig och proportionerlig i förhållande till syftet med dem.

Förbudsförordningen har som huvudsyfte att begränsa möjligheten att anordna allmänna sammankomster och offentliga tillställningar för att motverka spridningen av det virus som orsakar covid-19. Genom den förordningsändring som trädde i kraft den 24 november 2020 begränsades antalet deltagare i allmänna sammankomster och offentliga tillställningar ytterligare. Bestämmelsen i 1 § förbudsförordningen innebär ett förbud mot att anordna allmänna sammankomster och offentliga tillställningar med fler

än åtta deltagare. Enligt andra stycket omfattas inte allmänna sammankomster för religionsutövning som hålls med anledning av dödsfall, om antalet deltagare inte är fler än 20 av förbudet. I regeringens promemoria Förbud mot att hålla allmänna sammankomster och offentliga tillställningar med fler än åtta deltagare [Ju 2020/01430] anges bl.a. följande.

Smittspridningen av covid-19 har under hösten ökat kraftigt och läget i Sverige är mycket allvarligt. Trots skärpta restriktioner har smittspridningen ökat i stora delar av Sverige. För att läget inte ska förvärras är det viktigt att de sociala kontakterna nu ytterligare begränsas i hela landet. Samtidigt får begränsningarna inte sträcka sig längre än vad som är absolut nödvändigt med hänsyn till de syften som bär upp begränsningen. Detta gäller särskilt den grundlagsskyddade mötes- och demonstrationsfriheten. En viss möjlighet att arrangera allmänna sammankomster bör därmed finnas kvar (sid 9 f.).

Mötes- och religionsfriheten är grundlagsskyddade rättigheter. Mötesfriheten får begränsas genom lag för att bl.a. kunna begränsa en farsot. En begränsning i friheten måste dock vara proportionerlig och får endast göras för att tillgodose ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle och får inte heller sträcka sig längre än vad som är absolut nödvändigt med hänsyn till de syften som bär upp begränsningen. Religionsfriheten innefattar bl.a. en frihet att anordna och delta i gudstjänster.

Religionsfriheten är, till skillnad från mötesfriheten, absolut och därmed inte begränsningsbar. Reglerna om religionsfriheten får dock inte hindra att de bestämmelser som i allmänhet gäller för begränsning av t.ex. mötesfriheten är tillämplig också när friheten utövas i religiösa sammanhang för att under en epidemi hindra att smittspridning på sammankomster under t.ex. en gudstjänst (se prop. 1975/76:209 s. 114). Europakonventionen, som gäller som lag i Sverige, föreskriver också ett skydd mot såväl friheten att delta vid fredliga sammankomster som att utöva sin religion genom gudstjänst. Dessa rättigheter får enligt konventionen endast underkastas sådana

begränsningar som är föreskrivna i lag och som i ett demokratiskt samhälle är nödvändiga till skydd för bl.a. hälsa.

Vid en sammantagen bedömning anser förvaltningsrätten att annat inte har framkommit än att förbudet i 1 § förbudsförordningen mot att hålla allmänna sammankomster och offentliga tillställningar med fler än åtta deltagare i nuläget inte kan anses stå i strid med grundlagsbestämmelserna om mötes- och religionsfrihet. Begränsningen mot att bl.a. hålla sammankomster för religionsutövning sträcker sig enligt förvaltningsrättens mening inte längre än vad som är absolut nödvändigt i ett demokratiskt samhälle med hänsyn till de syften som bär upp begränsningen, dvs. att begränsa spridningen av covid-19 i Sverige. Förvaltningsrätten beaktar särskilt att förbudsförordningen inte är avsedd att gälla längre än absolut nödvändigt och att förordningen, i nära dialog med Folkhälsomyndigheten, omprövas kontinuerligt. Förvaltningsrätten konstaterar också att förbudet mot att hålla allmänna sammankomster och offentliga tillställningar inte innebär ett fullständigt förbud utan att det fortfarande finns en viss möjlighet att hålla sammankomster för t.ex. religionsutövning. Dessutom är det möjligt att nå en större krets genom användandet av digitala lösningar. Förvaltningsrätten anser även mot bakgrund av resonemanget ovan att 1 § i förbudsförordningen inte heller kan anses stå i strid med artikel 9 eller 11 i Europakonventionen. Det finns därmed inget hinder mot att tillämpa 1 § förbudsförordningen i målet.

Har Polismyndigheten har rätt att avslå [REDACTED] ansökan om tillstånd att förrätta gudstjänster i Humlegården?

Nästa fråga förvaltningsrätten har att ta ställning till är om Polismyndigheten haft rätt att avslå [REDACTED] ansökan om tillstånd att ordna allmänna sammankomster i form av gudstjänster utomhus den 24 december 2020, 1 januari respektive 6 januari 2021 mellan kl. 16.00–16.40 i

Humlegården. Av [REDACTED] ansökan framgår bl.a. att deltagarna kommer att vara stående och vara maximalt 30 stycken. Det kommer vidare att hållas två meter mellan deltagarna. I ansökan anges även att övriga åtgärder såsom munskydd etc. kommer att användas om Polismyndigheten anser att detta erfordras.

Förvaltningsrätten konstaterar att aktuell ansökan gäller allmänna sammankomster som omfattas av ordningslagens bestämmelser och därmed kräver tillstånd hos Polismyndigheten. Enligt gällande bestämmelser är det förbjudet att hålla allmänna sammankomster för fler än åtta personer i Stockholms län om det inte gäller allmänna sammankomster för religionsutövning som hålls med anledning av dödsfall, om antalet deltagare inte är fler än 20. Polismyndigheten hade därmed rätt som avslog [REDACTED] [REDACTED] ansökan om att tillstånd att anordna gudstjänster i Humlegården för fler än åtta personer. Vad [REDACTED] anfört om bl.a. att gudstjänsterna ska förrättas utomhus och att försiktighetsåtgärder kommer att vidtas föranleder ingen annan bedömning från förvaltningsrättens sida. Överklagandet ska därmed avslås.

HUR MAN ÖVERKLAGAR

Detta avgörande kan överklagas. Information om hur man överklagar finns i bilaga 1 (FR-03).

Anna Vilgeus Huldt

Tf. Rådman

Nämndemännen Ann-Katrin Jorborn, Lena Olsson och Jacek Paszkowski har också deltagit i avgörandet.

Föredragande jurist Matilda Burman har föredragit målet.



Hur man överklagar

FR-03

Vill du att beslutet ska ändras i någon del kan du överklaga. Här får du veta hur det går till.

Överklaga skriftligt inom 3 veckor

Tiden räknas oftast från den dag som du fick del av det skriftliga beslutet. I vissa fall räknas tiden i stället från beslutets datum. Det gäller om beslutet avkunnades vid en muntlig förhandling, eller om rätten vid förhandlingen gav besked om datum för beslutet.

För en part som företräder det allmänna (till exempel myndigheter) räknas tiden alltid från den dag domstolen meddelade beslutet.

Observera att överklagandet måste ha kommit in till domstolen när tiden går ut.

Vilken dag går tiden ut?

Sista dagen för överklagande är samma veckodag som tiden börjar räknas. Om du exempelvis fick del av beslutet måndagen den 2 mars går tiden ut måndagen den 23 mars.

Om sista dagen infaller på en lördag, söndag eller helgdag, midsommarafton, julafton eller nyårs-afton, räcker det att överklagandet kommer in nästa vardag.

Så här gör du

1. Skriv förvaltningsrättens namn och målnummer.
2. Förklara varför du tycker att beslutet ska ändras. Tala om vilken ändring du vill ha och varför du tycker att kammarrätten ska

ta upp ditt överklagande (läs mer om prövningstillstånd längre ner).

3. Tala om vilka bevis du vill hänvisa till. Förklara vad du vill visa med varje bevis. Skicka med skriftliga bevis som inte redan finns i målet.
4. Lämna namn och personnummer eller organisationsnummer.

Lämna aktuella och fullständiga uppgifter om var domstolen kan nå dig: postadresser, e-postadresser och telefonnummer.

Om du har ett ombud, lämna också ombudets kontaktuppgifter.
5. Skicka eller lämna in överklagandet till förvaltningsrätten. Du hittar adressen i beslutet.

Vad händer sedan?

Förvaltningsrätten kontrollerar att överklagandet kommit in i rätt tid. Har det kommit in för sent avvisar domstolen överklagandet. Det innebär att beslutet gäller.

Om överklagandet kommit in i tid, skickar förvaltningsrätten överklagandet och alla handlingar i målet vidare till kammarrätten.

Har du tidigare fått brev genom förenklad delgivning kan även kammarrätten skicka brev på detta sätt.

Prövningstillstånd i kammarrätten

När överklagandet kommer in till kammarrätten tar domstolen först ställning till om målet ska tas upp till prövning.

Kammarrätten ger prövningstillstånd i fyra olika fall.

- Domstolen bedömer att det finns anledning att tvivla på att förvaltningsrätten dömt rätt.
- Domstolen anser att det inte går att bedöma om förvaltningsrätten dömt rätt utan att ta upp målet.
- Domstolen behöver ta upp målet för att ge andra domstolar vägledning i rättstillämpningen.
- Domstolen bedömer att det finns synnerliga skäl att ta upp målet av någon annan anledning.

Om du *inte* får prövningstillstånd gäller det överklagade beslutet. Därför är det viktigt att i överklagandet ta med allt du vill föra fram.

Vill du veta mer?

Ta kontakt med förvaltningsrätten om du har frågor. Adress och telefonnummer hittar du på första sidan i beslutet.

Mer information finns på www.domstol.se.