



KLAGANDE

[REDACTED]

Ombud: Advokat Andreas Karlgren

MOTPART
Polismyndigheten

ÖVERKLAGAT BESLUT
Polismyndighetens beslut 2020-12-07

SAKEN
Tillämpning av ordningslagen

FÖRVALTNINGSRÄTTENS AVGÖRANDE

Förvaltningsrätten avvisar [REDACTED] yrkande om tillstånd att anordna allmän sammankomst i form av gudstjänst i Humlegården i Stockholm den 24 december 2020 kl. 23:00–23:40.

Förvaltningsrätten avslår överklagandet.

BAKGRUND

Förvaltningsrätten har i dom den 17 december 2020 avgjort mål nr 27265–20, vilket gällde samma överklagande och beslut som det nu aktuella målet. Efter överklagande av domen har Kammarrätten i Stockholm den 26 februari 2021 i mål nr 8385-20 beslutat att undanröja förvaltningsrättens dom och återförvisa målet till förvaltningsrätten för fortsatt handläggning. Skälet till kammarrättens beslut var att jäv förelåg vid förvaltningsrättens avgörande. Med anledning av detta tar förvaltningsrätten nu upp överklagandet till nytt avgörande.

YRKANDEN M.M.

██████████ har ansökt om tillstånd att anordna allmänna sammankomster i form av gudstjänster den 24 december 2020, 1 januari och 6 januari 2021. Gudstjänsterna skulle anordnats utomhus för maximalt 30 stående deltagare med minst två meters avstånd. ██████████ har även upplyst om att sammankomsterna kunde underkastas andra åtgärder som Polismyndigheten anser krävs för att minimera risken för spridning av sjukdomen covid-19.

Polismyndigheten beslutade den 7 december 2020 att avslå ██████████ ansökan. Som skäl anfördes att tillstånd inte kan ges för allmän sammankomst med fler än åtta deltagare.

██████████ överklagar beslutet och yrkar att han ska beviljas tillstånd att anordna gudstjänsterna, med justeringen att gudstjänsten den 24 december 2020 skulle hållas kl. 23:00–23:40 i stället för 16:00–16:40 som angetts i ansökan.

Polismyndigheten anser att överklagandet ska avslås.

SKÄLEN FÖR AVGÖRANDET

Prövningsramen

Frågan i målet är om [REDACTED] borde ha beviljats tillstånd för vissa allmänna sammankomster. Förvaltningsrätten konstaterar att tidpunkten för de sammankomster som det överklagade beslutet avser har passerat vilket som huvudregel innebär att målet hos förvaltningsrätten ska skrivas av. Delar av den lagstiftning med stöd av vilken Polismyndigheten meddelade sitt beslut har dessutom ändrats. Trots detta bedömer förvaltningsrätten att [REDACTED] har ett befogat intresse av att få besked om hur domstolen ställer sig i sak till den aktuella ansökan, främst på grund av att det överklagade beslutet har betydelse för hans grundläggande rättigheter (se RÅ 1986 ref. 150).

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. Detta yrkande ska därför avvisas.

Frågan i målet är om [REDACTED] borde ha beviljats tillstånd för vissa allmänna sammankomster enligt de regler som var tillämpliga vid Polismyndighetens beslut. Om så inte anses vara fallet blir det aktuellt att bedöma om ett avslag av hans ansökan utgör en kränkning av hans rättigheter enligt regeringsformen eller Europakonventionen, i vilket fall tillstånd ändå borde ha getts.

Borde tillstånd ha beviljats enligt ordningslagen?

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. sammankomst som hålls för religionsutövning.

Enligt 2 kap. 15 § ordningslagen får regeringen 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 § första stycket förordningen (2020:114) om förbud mot att hålla allmänna sammankomster och offentliga tillställningar, förbudsförordningen, följde att allmänna sammankomster och offentliga tillställningar med fler än åtta deltagare tills vidare inte fick hållas inom Sverige. Förbudsförordningen har numera upphävts men är tillämplig i detta mål, se punkt 3 i övergångsbestämmelserna till förordningen (2021:8) om särskilda begränsningar för att förhindra spridning av sjukdomen covid-19. Enligt 1 § första och tredje stycket förbudsförordningen gällde förbudet inte allmänna sammankomster som hölls med anledning av dödsfall, om antalet deltagare inte var fler än 20 och inte heller 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.

Kommuner och länsstyrelser kunde med stöd av 3 § förordningen (1993:1632) med bemyndigande för kommuner och länsstyrelser meddela lokala föreskrifter som innebär att deltagargränserna i 1 § förbudsförordningen sänks ytterligare, se 3 § förbudsförordningen. Länsstyrelsen i Stockholm meddelade den 23 november 2020 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 fick sådana allmänna sammankomster eller offentliga tillställningar som avses i 1 § tredje stycket i förbudsförordningen tills vidare inte hållas med fler än åtta deltagare inom Stockholms län.

Enligt förvaltningsrätten saknas det utrymme för att tolka de vid provnings-tidpunkten gällande reglerna i ordningslagen, förbudsförordningen och Stockholms länsstyrelses beslut den 23 november 2020 på ett sådant sätt att tillstånd kan ges för allmänna sammankomster med fler än åtta deltagare, undantaget begravningar. Vid tidpunkten för [REDACTED] ansökan saknades därför lagstöd för att bevilja ansökan.

[REDACTED] har dock även anfört att det faktum att en gudstjänst med fler än åtta deltagare inte kan anordnas innebär en kränkning av religions- och mötesfriheten enligt regeringsformen och Europakonventionen.

Kränkning av religions- och mötesfriheten

Utgör begränsningen en kränkning av rättigheter enligt regeringsformen?

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 bl.a. frihet att anordna och delta i sammankomster för upplysning, meningsyttring eller annat liknande syfte.

Enligt 2 kap. 20, 21 och 24 §§ regeringsformen får mötesfriheten begränsas genom lag av hänsyn till ordning och säkerhet, trafiken, 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. Mötesfriheten får inte begränsas enbart på grund av politisk, religiös, kulturell eller annan sådan åskådning.

Av 11 kap. 14 § första stycket regeringsformen följer att om en domstol finner att en föreskrift står i strid med en bestämmelse i grundlag eller annan överordnad författning får föreskriften inte tillämpas.

Som stöd för sin talan i denna del har [REDACTED] anfört bl.a. följande. Det har inte visats att lagstiftningens syfte inte hade kunnat uppnås på ett mindre inskränkande sätt, särskilt beaktat de mindre inskränkande begränsningarna för t.ex. restauranger och köpcentrum. I bl.a. Danmark, Finland och Norge har särregleringar från mötesbegränsningar införts för gudstjänster.

Förvaltningsrätten finner att eftersom [REDACTED] har nekats att anordna sammankomster för upplysning, meningsyttring eller annat liknande syfte med fler än ett mycket begränsat antal deltagare, har hans mötesfrihet enligt regeringsformen begränsats.

De planerade sammankomsterna var gudstjänster. Religionsfriheten enligt regeringsformen är dock snäv och i den mån den utövas genom användandet av andra friheter blir frågan huruvida dessa friheter har inskränkts (se prop. 1975/76 s. 114 f. och NJA 2005 s. 805) [REDACTED] har avsett att använda sin mötesfrihet för att utöva sin religionsfrihet och det har inte framkommit att religiösa sammankomster har särbehandlats vid tillämpningen av förbudsförordningen. Förvaltningsrätten bedömer därför att [REDACTED] religionsfrihet enligt regeringsformen inte har begränsats genom Polismyndighetens beslut.

Den gjorda begränsningen av [REDACTED] mötesfrihet är bara tillåten om den har skett med stöd av lag, se 2 kap. 20 regeringsformen. Förvaltningsrätten bedömer att den aktuella begränsningen har lagstöd, se 2 kap. 15 § ordningslagen.

För att begränsningen av mötesfriheten ska vara tillåten krävs vidare att den tillgodoser ett ändamål som är godtagbart i ett demokratiskt samhälle och uppfyller ett proportionerlighetskrav, se 2 kap. 21 § regeringsformen.

Förvaltningsrätten kan konstatera att ändamålet med den aktuella begränsningen av mötesfriheten är att begränsa den epidemiska spridningen av sjukdomen covid-19, vilket är ett godtagbart ändamål, se 2 kap. 24 § regeringsformen.

En proportionalitetsprövning görs normalt i tre steg (se RÅ 1999 ref. 76). Prövningen avser om det aktuella ingreppet är ägnat att tillgodose det avsedda ändamålet (ändamålsenlighet), om ingreppet är nödvändigt för att uppnå det avsedda ändamålet eller om det finns likvärdiga, mindre ingripande alternativ (nödvändighet) och slutligen om den fördel som det allmänna vinner står i rimlig proportion till den skada som ingreppet förorsakar den enskilde (proportionalitet i strikt mening).

Förvaltningsrätten finner att en begränsning av antalet personer som får samlas vid en allmän sammankomst är ändamålsenlig för att begränsa spridningen av en sjukdom som sprids via kontakt mellan människor.

Vad gäller begränsningens nödvändighet har [REDACTED] anfört att en reglering där en individuell prövning görs av varje allmän sammankomsts risk för smittspridning vore en mindre inskränkande men minst lika ändamålsenlig lösning som en fast gräns på åtta deltagare. Denna uppfattning vinner enligt förvaltningsrätten visst stöd i förarbetena till lagen

(2021:4) om särskilda begränsningar för att förhindra spridning av sjukdomen covid-19. Där anges bl.a. att risken för smittspridning beror på en mängd olika faktorer och att det vid tillämpningen av den nya lagen ska övervägas om vissa slags verksamheter kan undantas från begränsningar eller om begränsningarna kan anpassas (prop. 2020/21:79 s. 28). Vidare beskrivs att en av bristerna med de tidigare reglerna var svårigheten att göra skillnad på olika typer av allmänna sammankomster utifrån möjligheten till smittskyddssäkerhet (prop. 2020/21:79 s. 31).

Enligt förvaltningsrättens bedömning ska dock följande beaktas vad gäller frågan om nödvändighet. Begränsningen av allmänna sammankomster till åtta personer infördes i ett exceptionellt ansträngt läge (jfr Kammarrätten i Göteborgs dom den 10 juli 2020 i mål nr 4136-20). Avsikten vid införandet var att begränsningen inte skulle gälla längre än fyra veckor och skulle omprövas kontinuerligt (promemorian Förbud mot att hålla allmänna sammankomster och offentliga tillställningar med fler än åtta deltagare s. 13). Bestämmelsens syfte har varit att få en omedelbar och kraftfull effekt på smittspridningen i Sverige; utöver påverkan på allmänna sammankomster var avsikten att åttapersonsgränsen dessutom skulle bli normerande för samhället i stort för att ytterligare begränsa smittspridningen (a. promemoria s. 9 f.). Beaktat omständigheterna vid begränsningens införande och dess specifika syften bedömer förvaltningsrätten att begränsningens syfte inte skulle kunna uppfyllas av en mindre ingripande reglering. Det faktum att mindre ingripande regler har funnits för bl.a. restauranger och köpcentrum samt i andra länder medför ingen annan bedömning eftersom det inte har framkommit att dessa andra regler uppfyller de syften som åttapersonsgränsen har. Även nödvändighetskravet är därför uppfyllt.

Slutligen ska begränsningen av [REDACTED] mötesfrihet uppfylla kravet på strikt proportionalitet. Även om begränsningen av mötesfriheten är ingripande anser förvaltningsrätten att inskränkningen står i rimlig

proportion till det allmännas intressen. Härvid beaktar förvaltningsrätten att begränsningen har införts för att skydda människors liv och hälsa i en nationell krissituation, att den är tillfällig och att det alltjämt finns möjligheter att hålla begränsade sammankomster och att använda digitala lösningar.

Sammanfattningsvis anser förvaltningsrätten att den reglering som har medfört att [REDACTED] har nekats tillstånd utgör en begränsning av hans mötesfrihet enligt regeringsformen men att denna begränsning kan rättfärdigas och är proportionerlig, varför sökt tillstånd inte ska ges på grund av en kränkning av regeringsformen.

Utgör begränsningen en kränkning av rättigheter enligt Europakonventionen?

Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, Europakonventionen, gäller som lag i Sverige. Enligt konventionens artikel 9 har var och en rätt till religionsfrihet. 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. Enligt artikel 11 har var och en rätt till frihet att delta i fredliga sammankomster. Vidare framgår av artikel 9.2 och 11.2 att dessa friheter endast får underkastas sådana begränsningar som är föreskrivna i lag och som i ett demokratiskt samhälle är nödvändiga med hänsyn till bl.a. skydd för hälsa eller moral eller till skydd för andra personers fri- och rättigheter.

Vad gäller frågan om avslaget av [REDACTED] ansökan utgör en kränkning av Europakonventionen gör förvaltningsrätten följande bedömning.

Av skäl som anförts ovan gällande prövningen mot regeringsformen anser förvaltningsrätten att [REDACTED] mötesfrihet enligt artikel 11 Europakonventionen har begränsats genom Polismyndighetens beslut. Som framgått ovan anser förvaltningsrätten att den begränsning som har gjorts har stöd i lag och har som syfte att skydda allmänhetens hälsa. Vidare anser förvaltningsrätten att den proportionalitetsprövning som ska göras enligt regeringsformen är likartad med de krav som Europakonventionen ställer upp för att en viss begränsning ska vara nödvändig. Vad gäller [REDACTED] [REDACTED] mötesfrihet enligt artikel 11 Europakonventionen bedömer förvaltningsrätten därmed, av de skäl som angetts gällande prövningen mot regeringsformen, att ingen kränkning har skett.

Rätten att hålla gudstjänst anges i artikel 9 Europakonventionen uttryckligen som en del av religionsfriheten. Eftersom [REDACTED] har förhindrats att anordna en gudstjänst med fler än åtta deltagare bedömer förvaltningsrätten att även hans religionsfrihet enligt Europakonventionen har begränsats. Vid bedömningen av denna frihets skydd och avvägning mot andra intressen finns det, med hänsyn till skillnaderna mellan olika länder vad gäller religionens roll och betydelse, ett särskilt utrymme för staterna att göra egna bedömningar (se Europadomstolens domar den 20 september 1994 i målet Otto-Preminger-Institut mot Österrike punkt 50 och den 10 juli 2003 i målet Murphy mot Irland punkt 67). Av stor betydelse är också frågan om särbehandling skett på grund av religiös tillhörighet (se Europadomstolens dom den 26 september 1996 i målet Manoussakis m.fl. mot Grekland punkt 48 och beslut den 10 juli 2001 i målet Johannische Kirche & Peters mot Tyskland).

Det har inte framkommit att begränsningen av allmänna sammankomster har haft som syfte att särskilt inskränka religiösa sammankomster eller att begränsningen i praktiken har tillämpats på ett diskriminerande sätt vad gäller gudstjänster. Begränsningen av religionsfriheten ska ställas i relation

till skyddandet av allmänhetens hälsa. Med hänsyn till detta och det särskilda utrymme som finns för regeringen att avväga mellan religionens vikt och andra intressen anser förvaltningsrätten att Polismyndighetens avslag av [REDACTED] ansökan får anses vara en proportionerlig begränsning av även hans religionsfrihet. Begränsningen är därmed förenlig med Europakonventionen.

Slutsats

Förvaltningsrätten bedömer att Polismyndigheten, utifrån den lagstiftning som gällde vid dess beslut, har haft skäl för att avslå [REDACTED] ansökan om anordnande av gudstjänster. Detta avslag är enligt förvaltningsrätten en begränsning av [REDACTED] mötesfrihet enligt regeringsformen och Europakonventionen samt hans religionsfrihet enligt Europakonventionen. Förvaltningsrätten finner dock att denna begränsning inte utgör en kränkning av regeringsformen eller Europakonventionen. Överklagandet ska således avslås.

HUR MAN ÖVERKLAGAR

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

Cecilia Mauritzon

Chefsrådman

Nämndemännen Bo Andersson, Jessica Liljeroos och Jan Wihlborg har också deltagit i avgörandet.

Förvaltningsrättsnotarien Axel Wahlund har varit föredragande.



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.