



JURIDISKA FAKULTETEN  
vid Lunds universitet

Per-Emil Nordstrandh

# Sveriges begränsningar av religions- friheten under covid-19-pandemin

LAGF03 Rättsvetenskaplig uppsats

Kandidatuppsats på juristprogrammet

15 högskolepoäng

Handledare: Per Nilsén

Termin: VT 2023

# Innehåll

<b>SUMMARY .....</b>	<b>1</b>
<b>SAMMANFATTNING.....</b>	<b>2</b>
<b>FÖRKORTNINGAR .....</b>	<b>3</b>
<b>1 INLEDNING.....</b>	<b>4</b>
1.1 Bakgrund.....	4
1.2 Syfte och frågeställningar .....	4
1.3 Avgränsningar .....	4
1.4 Metod och material.....	5
1.5 Disposition.....	6
<b>2 RELIGIONSFRIHETEN.....</b>	<b>7</b>
2.1 Regeringsformen – Religionsfriheten i Sverige.....	7
2.2 EKMR – Religionsfriheten i Europa.....	10
2.2.1 Sverige .....	11
<b>3 PANDEMIRESTRIKTIONERNA.....</b>	<b>13</b>
3.1 Begränsningen av mötesfriheten .....	13
3.2 Covid-19-lagen.....	15
<b>4 RÄTTSFALL OM COVID-19 .....</b>	<b>19</b>
4.1 Sverige .....	19
4.2 Skottland.....	20
4.3 Tyskland.....	21
4.4 Frankrike .....	22
<b>5 ANALYS.....</b>	<b>23</b>
<b>6 SLUTSATS .....</b>	<b>28</b>
<b>7 KÄLLFÖRTECKNING.....</b>	<b>29</b>

# Summary

The essay aims to examine whether the restrictions posed during the covid-19-pandemic was legitimate in accordance with the freedom of religion posed in the European Convention on the Human Rights and the freedom of religion as stated in the Instrument of Government. The freedom of religion stated in the Instrument of Government is absolute and cannot be restricted. What is seen as use of other freedoms such as the freedom of assembly and association are allowed to be restricted using the limits set on them. In other words, the limits on restrictions of the freedom of assembly is what sets the limits of the freedom of religious manifestation. The European Convention of the Human Rights have a wider definition of the freedom of religion which includes the freedom to manifest one's religion such as through worship.

During the pandemic the freedom of assembly and freedom to manifest one's religion through worship was thrice limited. Firstly, a limit on assemblies were set to 500 participants, then it was limited to 50 participants and late in 2020 freedom of assembly was limited to 8 participants. The Government was enabled to adopt more drastic reactions through a change in the Public Order Act (Swedish code of statutes 1993:1617) and the Communicable Diseases Act (Swedish code of statutes 2004:168) in 2020. In January 2021 the parliament adopted a new law (Swedish code of statutes 2021:4) that authorized the government to regulate companies. A rule of how many square meters each visitor needed was adopted for stores and museums.

The conclusion is that the Government have failed to clearly present its reasons when limiting the freedom of assembly and have not proven that there was no less restrictive measure that could have been used. Therefore, the limits of the freedom of assembly were not necessary and are neither allowed under the European Convention of the Human Rights nor under the Instrument of Government.

Key words: Freedom of religion, Freedom of assembly and association, freedom limitations, proportionality, European convention on the Human Rights.

# Sammanfattning

Uppsatsens syfte är att undersöka om de svenska restriktionerna under covid-19 pandemin var tillåtna enligt religionsfriheten i artikel 9 i den europeiska konventionen om de mänskliga rättigheterna och religionsfriheten i regeringsformen. Religionsfriheten är absolut i regeringsformen men de delar som utgör utlopp av andra friheter, exempelvis mötesfriheten, får begränsas på samma sätt som de friheterna. Kraven på en begränsning av mötesfriheten är alltså tillämpliga för att begränsa religionsutövning. Den europeiska konventionen har en vidare definition av religionsfriheten som omfattar gudstjänster. Religionsfriheten får dock begränsas i enlighet med vissa uppställda krav.

Mötesfriheten inskränktes vid tre tillfällen, först till 500, sedan till 50 och i slutet på 2020 till 8 deltagare. Regeringen fick mer mandat genom en ändring i ordningslagen (SFS 1993:1617) och smittskyddslagen (SFS 2004:168). Sedan infördes i januari 2021 covid-19-lagen (SFS 2021:4). Då infördes också den så kallade kvadratmeterregeln som gällde bland annat i butiker och på museum.

Uppsatsen konstaterar att regeringen brustit i sin skyldighet att tydligt presentera sina resonemang och avvägningar och att de inte visat att det inte hade räckt med mindre inskränkande åtgärder. Slutsatsen är därmed att kraven för en tillåten rättighetsbegränsning varken uppfylldes enligt den europeiska konventionen om de mänskliga rättigheterna eller regeringsformen.

Nyckelord: Religionsfrihet, mötesfrihet, rättighetsbegränsning, proportionalitetsbedömning, europeiska konventionen om de mänskliga rättigheterna.

# Förkortningar

EKMR	Europeiska konventionen om de mänskliga rättigheterna
RF	Regeringsformen
Covid-19-lag	Lag om särskilda begränsningar för att förhindra spridning av sjukdomen covid-19 (SFS 2021:4)
JO	Riksdagens ombudsmän
SKR	Sveriges Kristna Råd

# Inledning

## 1.1 Bakgrund

Våren 2020 lamslogs världen av en pandemi. Coronaviruset spreds över världen och världens ledare försökte begränsa virusets spridning. Några månader senare i augusti 2020 gifte jag mig. Det var under pandemin och svenska staten försökte begränsa spridningen genom restriktioner bland annat genom att begränsa antalet deltagare på offentliga sammankomster så som gudstjänster. För oss innebar det att vi endast fick ha 50 gäster i kyrkan. Där väcktes frågan hur det kunde vara restriktioner på vigselgudstjänsten när festen inte hade några begränsningar trots att det är religionsfriheten grundlagen skyddar.

## 1.2 Syfte och frågeställningar

Uppsatsen syftar till att undersöka förenligheten av de svenska pandemi-restriktionerna med religionsfriheten som är kodifierad i regeringsformen (SFS 1974:152) (RF) och i europeiska konventionen om de mänskliga rättigheterna (EKMR). Min frågeställning är därför:

Var de svenska restriktionerna förenliga med regeringsformens formulering avseende skydd av religionsfriheten?

Var de svenska restriktionerna förenliga med det skydd religionsfriheten får i artikel 9 i den europeiska konventionen om de mänskliga rättigheterna?

## 1.3 Avgränsningar

På grund av uppsatsen omfång och tid har vissa avgränsningar gjorts. En epidemiologisk undersökning ifall den svenska strategin var klok har avgränsats så att reglerna endast undersöks juridiskt. Hur de korta remisstiderna och regeringens försök att flytta normgivningsmakten påverkar maktodelningsläran och den demokratiska strukturen kommer inte att undersökas närmare. Det kommer inte heller undersökas ur ett rättssäkerhetsperspektiv. Likaså avgränsas en undersökning av normgivningsmakten och regeringens mandat i andra

situationer såsom i krig. En begränsning har också gjorts till Sverige och stater som anslutit sig till EKMR för att ha en gemensam grund för analysen. Därmed har USA och de många domar som kommit där om religionsfriheten och pandemin inte tagits upp. Vidare har en begränsning gjorts av det stora antalet mål från Europadomstolen som berör religionsfriheten. En begränsning har också behövt göras kring vilka av reglerna som undersöks och därmed har inga författningar utfärdade efter januari 2021 undersökts.

## 1.4 Metod och material

I uppsatsen har en rättsdogmatisk metod använt. Metoden syftar till att utreda vad som är gällande rätt genom att tolka rättskällor<sup>1</sup> och att hitta lösningen på rättsliga problem genom att tillämpa rättsregler.<sup>2</sup> En kartläggande rättsdogmatisk metod<sup>3</sup> har använts för att fastställa svensk rätt under pandemin och religionsfrihetens skydd. En kritisk rättsdogmatisk metod<sup>4</sup> har använts för att problematisera begränsningarna i förhållande till religionsfriheten. Som måttstock för den kritiska granskningen har EKMR och dess krav på rättighetsbegränsningar använts.

Urvalet av data har varit rättskällor i form av lagstiftning för den aktuella perioden, förarbeten till dessa, rättspraxis samt doktrin. Den juridiska granskning som gjorts av rättighetsbegränsningarna i Sverige är gjort av remissinstanserna och därför har flera remissvar berörts. Svaren från Lagrådet, riksdagens ombudsmän (JO) och svenska advokatsamfundet har getts stor betydelse. Doktrinen har bestått av avhandlingar och viss studentlitteratur. Ett inslag från en festskrift har också tagits med då det är den enda granskningen av rättighetsbegränsningarna som hittats i doktrin. Vidare har en artikel från Dagens juridik skriven av två advokater och en artikel av biskop Fredrik Mødeus använts för att belysa den samhälleliga debatt som fördes under pandemin.

---

<sup>1</sup> Hjertstedt, 2019, s. 167.

<sup>2</sup> Maria Nääv & Mauro Zamboni, s. 21.

<sup>3</sup> Hjertstedt, 2019, s. 167.

<sup>4</sup> Hjertstedt, 2019, s. 167.

Två domar har valts ut från Europadomstolen för att de förtydligat vidden av religionsfriheten. Störst vikt har lagts vid svenska rättskällor. Då det inte finns något prejudikat rörande pandemirestriktionerna från högsta instans i Sverige har två underrättsdomar undersökts.

I brist på svenska prejudikat har komparativa inslag i den rättsdogmatiska metoden använts för att belysa rättsfall från Skottland, Tyskland och Frankrike. Dessa har valts ut för att länderna haft begränsningar som liknade de svenska, de kommer från högsta instans samt har gemensamt med Sverige att länderna är anslutna till EKMR. För att beskriva de franska begränsningarna har en peer-reviewed artikel använts publicerad av Anne Fornerod, professor i juridik med fokus på religionsfrihet vid universitetet i Strasbourg.

## **1.5 Disposition**

Uppsatsen inleds med att belysa svensk grundlagsstiftning om religionsfrihet och kommentarer i doktrin. Därefter följer en undersökning av EKMR och kommentarer i doktrin. Det följs av en granskning av de svenska pandemirestriktionerna och den debatt som fördes under pandemin. Sedan presenteras de rättsfall som kom under pandemin både svenska och europeiska. Därefter görs en analys och sist presenteras en slutsats.



# Religionsfriheten

## 2.1 Regeringsformen – Religionsfriheten i Sverige

Religionsfriheten regleras i 2 kap. 1 § 5 RF som säger att ”Var och en är gentemot det allmänna tillförsäkrad religionsfrihet: frihet att ensam eller tillsammans med andra utöva sin religion.” Vissa begränsningar får göras i lag enligt 2 kap. 20 § RF. Religionsfriheten räknas inte upp och sägs därför vara absolut. I propositionen från 1973 föreslog beredningen att religionsfriheten skulle innebära en frihet att ansluta sig till trossamfund och utöva sin religion men att begränsningar av mötesfriheten i lagen om offentliga sammankomster skulle gälla gudstjänster.<sup>5</sup> Beredningen skrev i propositionen från 1975 att ”annat liknande syfte” i mötesfriheten avsåg religiösa sammankomster. Vidare skrev de att religionsfriheten är svårdefinierad då den normalt anses omfatta frihet att anordna och delta i gudstjänster. De betonade att det inte får hindra tillåtna begränsningar av bland annat mötesfriheten när den utövas i religiösa sammanhang vilket är viktigt vid en epidemi. Det tydliggörs dock att de delar av religionsfriheten som inte bygger på andra friheter, främst enskilt utövande, inte kan begränsas. De avslutade med att det inte ska tillåtas att begränsningar av till exempel mötesfriheten riktar sig enbart mot religionsutövning.<sup>6</sup>

För att begränsa rättigheter i RF ställs krav i 2 kap. 21 § RF att det endast får 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.” I förarbetet skriver de att formuleringen ställer krav på att lagstiftaren noga redovisar sina syften vid en rättighetsbegränsning och att en inskränkning inte får gå längre än vad som är acceptabelt i ett demokratiskt samhälle.<sup>7</sup> I en lagändring från 2010 förtydligades att regeringen tvingas att i en proportionalitetsbedömning tydligare presentera

---

<sup>5</sup> Prop 1973:90, s. 240.

<sup>6</sup> Prop. 1975/76:209, s. 114-115.

<sup>7</sup> Prop 1975/76:209, s. 153.

sina resonemang och avvägningar vid en rättighetsbegränsning vilket de önskade skulle öka kvalitén i lagstiftningen.<sup>8</sup> Vid införandet av bestämmelsen skrev de vidare att det endast är en rättighetsbegränsning om lagstiftaren uttryckligen eller underförstått åsyftat det och nämnde som exempel där syftet är en inskränkning lagen om allmänna sammankomster (SFS 1956:618).<sup>9</sup> Lagen har ersatts av ordningslagen (SFS 1993:1617).<sup>10</sup> I propositionen uttryckte de vidare att regeringen inte fick begränsa de fri- och rättigheter som togs upp i 2 kap. RF.<sup>11</sup> 2 kap. 20 § 1 stycket 1 RF stadgar att en begränsning får göras i lag men nästa stycke förtydligar att mötesfriheten får begränsas om det gäller farsot, enligt 2 kap. 24 § RF, i annan författning efter delegation i lag.

Thomas Bull och Fredrik Sterzel menar att eftersom de andra rättigheterna får begränsas leder det till en snäv tolkning av religionsfriheten. De skriver fortsatt att förarbetenas syn leder till tolkningen att utövande av religiösa handlingar som innefattar andra friheter såsom mötesfriheten faller utanför definitionen av religionsfriheten. Religionsfriheten hindrar att en viss religion förbjuds och skyddar individens rätt att tro och ensam utöva sin religion. Att den vardagliga användningen av begreppet ”utöva sin tro” är vidare än betydelsen i RF skapar enligt dem tolkningsproblem. Avslutningsvis menar de att RF:s syn på religionsfrihetens vidd är mer begränsad än EKMR art. 9.<sup>12</sup>

Bull talar i sin avhandling om rättighetsbegränsningar och menar att sanktion, syfte, skyddsområde och effekt är det som avgör om något är en rättighetsbegränsning.<sup>13</sup> Att förarbetena tar sikte på fysiskt tvingande och kriminaliserande sanktioner menar han är problematiskt då sanktioner kan vara betydligt bredare än så och att effekten därför behöver analyseras. Han menar att om någon fräntas möjlighet att yttra sig utan att de sanktioner som nämns i förarbetena används så är det en rättighetsbegränsning. Fortsättningsvis hävdar Bull att den restriktiva tolkning av rättighetsbegränsningar förarbetena ger uttryck för inte stöds av lagtextens ordalydelse. En extensiv tolkning menar

---

<sup>8</sup> Prop. 2009/10:80, s. 176-177.

<sup>9</sup> Prop. 1975/76:209, s. 153-154.

<sup>10</sup> Prop. 1992/93:210, s. 1.

<sup>11</sup> Prop. 1973:209, s. 3.

<sup>12</sup> Bull & Sterzel, Regeringsformen, s. 60, 67-68.

<sup>13</sup> Bull, 1997, s. 424.

han passar bättre eftersom det ges vida ramar för rättighetsbegränsningar i RF och att det inte vore rättssäkert om lagstiftaren själv bestämmer vad som är rättighetsbegränsningar. Han lyfter också fram att erfarenheten från både tysk och amerikansk rätt är att det krävs en extensiv tolkning av begreppet rättighetsbegränsning för att kunna skydda konstitutionella rättigheter. Det är något han menar EKMR stödjer och konstaterar därmed att det inte räcker att titta på sanktion, syfte och skyddsområde utan det krävs en blick på effekten för att avgöra vad som är en rättighetsbegränsning. Kravet på att ändamålet ska vara godtagbart och nödvändigt benämner han som tydlighetskravet. Det innebär att lagstiftaren ska motivera syftet och ändamålet med begränsningen. Att begränsningen ska vara nödvändig innebär enligt Bull ett stadgande av en proportionalitetsprincip. Först ska en prövning göras om medlet kan uppnå ändamålet, därefter ska det undersökas om det finns mindre ingripande medel som uppnår samma syfte. Sist ska en bedömning göras om begränsningen inskränker ett annat skyddsvärt intresse så att det blir oproportionerligt.<sup>14</sup> Bull hävdar avslutningsvis att ju mer ingripande en begränsning är desto högre krav ställs på exakthet i avvägningen mellan mål och medel.<sup>15</sup>

Victoria Enkvist påpekar att det inte finns någon rättslig definition av begreppen 'religion' eller 'utöva' i lagtexten. Det är problematiskt anser hon eftersom religionsfriheten är absolut utformad och för att lagtextens utformning inte ger stöd för en sådan vid syn på religionsfrihet som en allmänspråklig tolkning av lagtexten ger. Hon hänvisar till Bull samt förarbetena till RF och ställer sig skeptisk till att lagstiftarens uttryckta syfte avgör vad som är en rättighetsbegränsning. Det synsättet leder till att rättigheter inte har något skydd menar hon eftersom grundlagsskyddet är beroende av lagstiftarens motivering vilket inte är rättssäkert när det gäller absoluta rättigheter. Effektkriteriet Bull lyft menar Enkvist är det som bör ha mest betydelse eftersom det avgör hur rättigheten kan utövas. Hon skriver att grundlagens formulering bör ge en rättvisande bild och att det vore bättre om lagstiftaren omformulerar lagtexten om dagens ordalydelse ger ett för stort tillämpningsområde.<sup>16</sup> Hon

---

<sup>14</sup> Bull 1997, s. 424-447.

<sup>15</sup> Bull, 1997, s. 457.

<sup>16</sup> Enkvist, 2013, 87-92.

fortsätter med att säga att det inte är lätt att förstå vilka delar av religionsfriheten som utgör utflöden av andra rättigheter.<sup>17</sup>

## 2.2 EKMR – Religionsfriheten i Europa

Sverige är ansluten till EKMR vilket lett till regleringen i 2 kap. 19 § RF om att varken lag eller föreskrift får meddelas i strid med EKMR. Artikel 9 lyder:

1. Var och en har rätt till tankefrihet, samvetsfrihet och religionsfrihet; denna rätt innefattar frihet att byta religion eller tro och frihet att ensam eller i gemenskap med andra, offentligt eller enskilt, utöva sin religion eller tro genom gudstjänst, undervisning, sedvänjor och ritualer.

2. Friheten att utöva sin religion eller tro får endast 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.

Än har Europadomstolen inte avgjort något mål avseende art. 9 och covid-19. Men de har uttalat att religiösa ceremonier är av stor betydelse, att de andliga ledarna har ett stort värde för församlingarna och att det viktiga deltagandet i den religiösa gemenskapen skyddas av EKMR art. 9.<sup>18</sup> Vidare har Europadomstolen uttalat att art. 9 EKMR skyddar personliga övertygelser samt religiösa bekännelser och handlingar som är direkt kopplade till dessa så som gudstjänster och andra aspekter av religionsutövning som är generellt erkända.<sup>19</sup> Europarådet skriver i sin guide att utövande av religion endast får begränsas i lag, om det är nödvändigt i ett demokratiskt samhälle och det görs för att nå ett av de legitima ändamålen som räknas upp i stycket.<sup>20</sup> De förtydligar vidare att tro inte får begränsas utan endast utövandet av tron.<sup>21</sup> Europarådet förklarar vidare att domstolens uppgift är att avgöra om en begränsning är proportionerlig. Staten har bevisbördan för att inget mindre inskränkande medel ska kunna uppnå ändamålet och att begränsningen måste möta

---

<sup>17</sup> Enkvist, 2013, s. 95-96.

<sup>18</sup> Hasan and Chaush v Bulgaria, 2000.

<sup>19</sup> Van Den Dungen, 1995.

<sup>20</sup> Council of Europe, 2022, s. 12.

<sup>21</sup> Council of Europe, 2022, s. 12.

ett pressande socialt behov. Domstolen ska titta på hela situationen och avgöra om det var proportionerligt gentemot ändamålet och om statens skäl var relevanta och tillräckliga. Europarådet betonar dock att staten har ett tolkningsutrymme för att avgöra vad som är nödvändigt men att domstolen när de avgör hur stort tolkningsutrymme är ska blicka på både den specifika situationen och syftet med art. 9 – att bevara religiös pluralism.<sup>22</sup>

## 2.2.1 Sverige

HFD har hänvisat till Europadomstolen och uttalat att närvaro vid gudstjänster, nattvard och iakttagande av helgdagar skyddas av art. 9 i EKMR. De har vidare sagt att enligt EKMR är statens möjlighet att inskränka människors val att följa religiösa påbud begränsad till tungt vägande och tvingande skäl.<sup>23</sup>

HD har uttalat att religionsfriheten har en snäv definition i RF och att EKMR:s definition är vidare och inkluderar gudstjänster. HD har också sagt att viss återhållsamhet ska vidtas vid bedömningen av legitima inskränkningar i religionsfriheten. Vidare utgår de från de tre frågorna formulerade i Europadomstolens praxis för sin proportionalitetsbedömning: svarar begränsningen mot ett angeläget samhällsligt behov? Är den proportionell med det legitima ändamål som skall tillgodoses? Är de skäl som de nationella myndigheterna anger för att berättiga begränsningen relevanta och tillräckliga?<sup>24</sup>

Karin Åhman påstår att RF fick mindre betydelse på 1980-talet då domstolarna blev mer angelägna att använda EKMR när Sverige hade dömts av Europadomstolen. Hon menar att domstolarna på senare år i högre utsträckning tolkat lag i enlighet med 2 kap. RF.<sup>25</sup> Vidare hävdar hon att domstolarna också börjat tolka rättigheterna i RF i ljuset av EKMR.<sup>26</sup> Hon menar att svenskt utredningsarbete knappt tittar på konventionspraxis utan att lagstifta-

---

<sup>22</sup> Council of Europe, 2022, s. 19-20.

<sup>23</sup> HFD 2013 ref. 72.

<sup>24</sup> NJA 2005 s. 805.

<sup>25</sup> Åhman, 2022, s. 50.

<sup>26</sup> Åhman 2022, s. 65.

ren snarare lappar och lagar när det konstaterats att Sverige brutit mot konventionen men att lagstiftningsarbetet borde innefatta en kontroll av om lagförslag är förenliga med konventionen.<sup>27</sup>

---

<sup>27</sup> Åhman 2022, s. 61.

# Pandemirestriktionerna

## 3.1 Begränsningen av mötesfriheten

Till en början baserade regeringen sin strategi på smittskyddslagen (SFS 2004:168) och ordningslagen. Inom ramen för de två lagarna utfärdade regeringen direktiv och Folkhälsomyndigheten framförde rekommendationer såsom att avstå från att gå på allmänna sammankomster. I ordningslagen 2 kap. 1 § och 15 § framgår det att möten för religionsutövning är allmänna sammankomster och att regeringen i föreskrift får förbjuda dessa för att motverka epidemi. Ett första förbud kom den 12 mars 2020 efter en förfrågan från Folkhälsomyndigheten. Förordning (2020:114) om förbud mot att hålla allmänna sammankomster och offentliga tillställningar införde en begränsning av allmänna sammankomster till 500 personer. Den 27 mars 2020 begränsades mötesfriheten ytterligare i Förordning om ändring i förordningen (2020:114) om förbud mot att hålla allmänna sammankomster och offentliga tillställningar (SFS 2020:162) till 50 personer vid allmänna sammankomster efter en förfrågan av Folkhälsomyndigheten.

I april 2020 kom regeringen med ett betänkande som syftade till att ändra smittskyddslagen för att ge regeringen större mandat.<sup>28</sup> I propositionen påstod de att bestämmelsen behövdes för att hantera spridningen av covid-19.<sup>29</sup> Vidare betonade de att grundläggande förutsättningar måste följas vid meddelandet av författningar såsom om det med hänsyn till fri- och rättigheterna i RF och EKMR är möjligt att införa en begränsning. I propositionen uttryckte regeringen att de skulle få mandat att meddela föreskrifter utifrån smittskyddslagen och att bemyndigandet inte begränsades till något område utan omfattade i princip hela det delegerbara området och endast begränsades av att det skulle vara smittskyddsändamål. Lagförslaget uttryckte att regeringen skulle få en möjlighet att tillfälligt både begränsa folksamlingar och stänga allmänna samlingslokaler. Detta försvarade regeringen med att det är svårt att förutse vilka åtgärder som kan bli aktuella och att de behöver kunna vidta

---

<sup>28</sup> Socialutskottets betänkande 2019/20:SoU20.

<sup>29</sup> Prop. 2019/20:155, s. 1.

adekvata åtgärder.<sup>30</sup> JO kritiserade det snäva urvalet av remissinstanser och den korta svarstiden på 24 timmar. Då förslaget rörde ingripande åtgärder i personliga förhållanden menade JO att den demokratiska processen skulle respekteras. De menade också att förslaget var otydligt vilket leder till rättssäkerhetsproblem. Att det varken framfördes vilka åtgärder som kunde införas, mot vem de kunde införas eller mot vilka områden kritiserades av JO.<sup>31</sup> Svenska advokatsamfundet riktade kritik mot den korta remisstiden och för att de inte fått utkastet. De ansåg att trots behovet av snabbbehandling var remisstiden på ett dygn inte godtagbart. Kritik riktades också mot att regeringen inte hade motiverat tillräckligt varför normgivningen skulle flyttas från riksdagen till regeringen när det tidigare gått 4 dagar från proposition till beslut i riksdagen. När regeringen ville frångå normgivningsmakten för att få mandat till att fatta långtgående och ingripande beslut som de inte ville exemplifiera närmare ansåg advokatsamfundet att det inte gick att bedöma om lagstiftningen behövdes och konstaterade att det ”lämnar mycket att önska i rättssäkerhetshänseende”.<sup>32</sup> Lagrådet kritiserade den korta remisstiden och problematiserade det vida och löst formulerade bemyndigande som föreslogs. Kritik riktades också de lösa gränserna för vilka ingrepp i personliga förhållanden och skyldigheter för enskilda regeringen kunde införa. Trots gränserna som sätts upp av grundlagarna menade Lagrådet att det är väldigt ingripande maktbefogenheter som ges till regeringen och att det borde avgränsas till att omfatta liknande åtgärder som de exemplifierade.<sup>33</sup>

Den 24 november trädde Förordning om ändring i förordningen (2020:114) om förbud mot att hålla allmänna sammankomster och offentliga tillställningar (SFS 2020:823) i kraft och begränsade allmänna sammankomster till åtta personer.<sup>34</sup> Sveriges Kristna råd (SKR) yttrade sig och kommenterade att kyrkorna är en viktig samlingsplats i samhället och bidrar till folkhälsan både andligt och existentiellt. Vidare framförde de synpunkter kring att kyrkornas

---

<sup>30</sup> Prop. 2019/20:155, s. 16-18.

<sup>31</sup> Riksdagens ombudsmän, 05-04-2020.

<sup>32</sup> Advokatsamfundet, 05-04-2020.

<sup>33</sup> Prop. 2019/20:155, bilaga 5, s. 39-40.

<sup>34</sup> SOU 2022:10, s. 398.



barnverksamhet inte undantogs på samma sätt som barnidrott. Fortsättningsvis kritiserade de att trossamfunden trots sin roll i samhället fått en så marginell uppmärksamhet i det offentliga rummet under pandemin. Slutligen framfördes förslag om att undanta begravningar för att tillåta 20 deltagare i stället för åtta<sup>35</sup> vilket Myndigheten för stöd till trossamfund höll med om. Att skolor och köpcentrum var öppna men begravningar endast fick ha åtta deltagare ansåg myndigheten var oproportionerligt.<sup>36</sup> Justitiedepartementet bejakade i promemorian att det innebar inskränkningar i grundlagsskyddade fri- och rättigheter och att den därför inte skulle gälla längre än nödvändigt och föreslog fyra veckor. De betonade att begränsningarna inte fick gå längre än absolut nödvändigt och att det särskilt gällde mötes- och demonstrationsfriheten. Därför menade de att viss möjlighet att arrangera allmänna sammankomster skulle finnas och tillät därför sammankomster med åtta deltagare. När de diskuterade konsekvenser lyftes negativa ekonomiska effekter fram samt att det var en ytterligare inskränkning av de grundlagsskyddade rättigheterna.<sup>37</sup>

## 3.2 Covid-19-lagen

Lag om särskilda begränsningar för att förhindra spridning av sjukdomen covid-19 (SFS 2021:4) (covid-19-lagen) trädde i kraft 10 januari 2021. Regeringen konstaterade i propositionen att ordningslagen inte gör åtskillnad mellan olika typer av allmänna sammankomster. I propositionen skrev regeringen att syftet var att minska smittspridningen<sup>38</sup> och att allmänna sammankomster inte skulle kunna begränsas i större utsträckning än nödvändigt. De skrev också att det skulle beaktas att begränsningar kan få betydelse för möjligheten att ”genom möten utöva sin religion”.<sup>39</sup> Regeringen förklarade att de inte utslöt att det skulle anses proportionerligt att förbjuda allmänna sammankomster om smittspridningen krävde det. De menade att lagen ska innehålla bestämmelser så att regeringen kunde införa krav på anordnaren bland annat för att begränsa antalet deltagare utifrån storlek på lokal, om det är inomhus eller

---

<sup>35</sup> Sveriges Kristna Råd, 19-11-2020.

<sup>36</sup> Myndigheten för stöd till trossamfund, 18-11-2020.

<sup>37</sup> Justitiedepartementet, 16-11-2020.

<sup>38</sup> Prop. 2020/21:79, s. 18.

<sup>39</sup> Prop. 2020/21:79, s. 32.

inte och möjlighet till sittplatser. En möjlighet att föreskriva om en tillåten andel av total kapacitet och avstånd mellan deltagare skulle också finnas. Ytterligare saker de tog upp var begränsning av tiden en allmän sammankomst fick pågå, rutiner för in- och utpassage och handtvätt. De betonade dock att det inte var en uttömmande lista på åtgärder.<sup>40</sup> Regeringen skrev också att Covid-19-lagen behövde utformas utifrån fri- och rättigheterna i RF samt EKMR och att kraven som ställs upp där kommer att behöva tas i beaktning vid utformandet av föreskrifter som meddelas enligt lagen.<sup>41</sup> De menade att ändamålet var godtagbart i ett demokratiskt samhälle och att det framgår uttryckligen att begränsningarna måste vara proportionerliga vilket de menade låg i linje med RF.<sup>42</sup> Regeringen uttryckte också att det i lagen endast kunde anges allmänna riktlinjer för hur proportionalitetsbedömningen ska göras men att det vid införandet av begränsningar bör övervägas om någon verksamhet kan undantas eller om begränsningarna kan anpassas till olika förutsättningarna. En avvägning ska göras mellan vad begränsningen kan uppnå och dess negativa konsekvenser.<sup>43</sup>

Lagen fick kritik från flera håll. Advokaterna Ruth Nordström och Rebecca Ahlstrand har lyft kritik kring avsaknaden av resonemang kring förenligheten med religionsfriheten och att religion knappt nämns i propositionen.<sup>44</sup> JO menade att lagen i sin breda utformning inte uppfyllde kraven på lagreglering av det slaget. Kritik riktades också mot att lagen föreslogs gälla ett år vilket är lång tid för en tillfällig lag med ingripande bestämmelser. Att förslaget utformats så brett med begränsningar i friheter som inte kunde förutses menar JO är problematiskt då riksdagen bör kunna förutse omfattningen av en delegering. Resonemangen om nödvändighet och proportionalitet var övergripande vilket JO kritiserade då det ledde till otydlighet i lagförslaget.<sup>45</sup> Lagrådet konstaterade att lagförslaget möjliggjorde betydande inskränkningar i fri- och rättigheter och riktade kritik mot den korta remisstiden. Lagrådet skrev utan vi-

---

<sup>40</sup> Prop. 2020/21:79, s. 31-33.

<sup>41</sup> Prop. 2020/21:79 s. 23.

<sup>42</sup> Prop. 2020/21:79, s. 82-83.

<sup>43</sup> Prop. 2020/21:79, s. 27-28.

<sup>44</sup> Ahlstrand, Rebecca, Nordström, Ruth, 2021.

<sup>45</sup> Riksdagens ombudsmän, 18-12-2020.

dare resonemang att de godtog regeringens analys av bestämmelsens förenlighet med RF och EKMR.<sup>46</sup> Advokatsamfundet saknade också synpunkter på rättighetsanalysen.<sup>47</sup>

I samband med covid-19-lagen kom regeringen med Förordning om särskilda begränsningar för att förhindra spridning av sjukdomen covid-19 (SFS 2021:8) (förordning 2021:8) som komplement. 3 kap. 1 § förordning 2021:8 stadgade att allmänna sammankomster endast fick ha åtta deltagare förutom begravningar. 3 kap. 2 § förordning 2021:8 gjorde också ett undantag för arrangemang med anvisade sittplatser med minst en meter mellan sällskap att ha 300 deltagare. Förordningen stadgade att andra handelsplatser, gym och andra verksamheter skulle begränsa antalet besökare inomhus på ett smittsäkert vis.<sup>48</sup> Också denna förordning hade en mycket kort remisstid som advokatsamfundet kritiserade.<sup>49</sup> För att förtydliga vad som gällde andra verksamheter kom folkhälsomyndigheten med Folkhälsomyndighetens föreskrifter och allmänna råd om särskilda begränsningar för att förhindra spridning av sjukdomen covid-19 (HSLF-FS 2021:2) där 3 § uttrycker att maxantalet personer ska beräknas så att varje besökare eller kund ska ha minst 10 kvadratmeter (kvadratmeterregeln).

Sveriges Kristna Råd kritiserade i ett öppet brev till Amanda Lind i februari 2021 att det var inkonsekvent att kvadratmeterregeln inte gällde i kyrkor. I Uppsala domkyrka skulle 273 personer kunna fira gudstjänst enligt kvadratmeterregeln då varje besökare hade 10 kvadratmeter jämfört med rådande begränsning på åtta personer. SKR skrev vidare att det var märkligt att ett gym för kroppen får ha besökare enligt kvadratmeterregeln men inte ”ett gym” för själen.<sup>50</sup> Biskop Fredrik Modéus kritiserade i en debattartikel dels att kvadratmeterregeln skulle införas på museum men inte i kyrkor, dels att det inte är rimligt att alla kyrkor oavsett storlek har samma gräns.<sup>51</sup> Göran Gunner skiver att EKMR tillåter begränsningar av religionsfriheten men att RF ger en annan

---

<sup>46</sup> Prop 2020/21:79, bilaga 5, s. 135-140.

<sup>47</sup> Advokatsamfundet, 21-12-2020.

<sup>48</sup> 4 kap. 1 § och 5 kap. 1 § Förordning 2021:8.

<sup>49</sup> Svenska Advokatsamfundet, 05-01-2021, s. 1.

<sup>50</sup> Sveriges Kristna Råd, Angående pandemilagen och kyrkorna.

<sup>51</sup> Fredrik Modéus, 2021.

bild då religionsfriheten är absolut. Han menar att gudstjänstfirande är så centralt i trossamfund att det absoluta skyddet i RF täcker gudstjänstfirande. Vidare hävdar han att det utifrån förarbetena går att argumentera för att den absoluta rätten inte gäller i en pandemi men betonar att en begränsning då måste vara tillfällig. Han menar att bedömningen av folkhälsan bör väga in konsekvenserna en sådan begränsning får för den existentiella hälsan. Han avslutar med att det är av största vikt att trossamfund inte utsätts för negativ särbehandling jämfört med andra verksamheter.<sup>52</sup>

I februari 2021 ställdes två frågor i riksdagen till kultur- och demokratiminister Amanda Lind om möjligheten att fira gudstjänst. Maria Nilsson lyfte att människor kom i kläm och drabbades hårt när mötesfriheten begränsades. Hon betonade det inkonsekventa i att kvadratmeterregeln inte gällde gudstjänster och undrade om regeringen skulle justera reglerna för att tillåta gudstjänstbesök.<sup>53</sup> Mikael Oscarsson uttryckte att kvadratmeterregeln tillåter över 100 besökare på IKEA i Uppsala men att det bara får vara åtta på en gudstjänst i domkyrkan trots att kvadratmeterregeln tillåter fler. Han ifrågasatte varför IKEA är säkrare än kyrkan och varför samma maxantal gäller i alla kyrkor oavsett storlek.<sup>54</sup> Amanda Lind svarade på frågorna och meddelade att de i februari 2021 föreslog ändringar i förordning 2021:8 för att få mer träffsäkra regleringar som tar hänsyn till hur och var allmänna sammankomster hålls. Hon uttryckte respekt för åsikten att restriktionerna påverkat det andliga livet negativt och att det religiösa livet gjort stora uppoffringar under pandemin.<sup>55</sup> Det dröjde fram till 1 juni 2021 innan begränsningen togs bort och allmänna sammankomster med 50 personer tilläts igen.<sup>56</sup>

---

<sup>52</sup> Göran Gunner 2021.

<sup>53</sup> Maria Nilsson, 17-02-2021.

<sup>54</sup> Mikael Oscarsson, 11-02-2021.

<sup>55</sup> Amanda Lind, 24-02-2021.

<sup>56</sup> Folkhälsomyndigheten, 27-05-2021.

# Rättsfall om Covid-19

## 4.1 Sverige

I Sverige inkom två överklaganden till Stockholms förvaltningsrätt 2020. Domstolen avvisade det första då de menade att folkhälsomyndighetens rekommendationer typiskt sett inte fick faktiskt verkan och därmed inte är ett överklagbart beslut.<sup>57</sup> I december 2020 överklagades ett beslut från polismyndigheten om att inte tillåta firande av en gudstjänst utomhus med 30 deltagare. Domstolen påpekade att religionsfriheten inte får inskränkas men hänvisade till att en begränsning av mötesfriheten får begränsa gudstjänstfirande. En poäng gjordes av att begränsningen inte var total då det fanns en fortsatt möjlighet till gudstjänstfirande och att fler personer nås vid digitala gudstjänster. De skrev att begränsningen om högst åtta personer vid gudstjänster var tillåten enligt RF och art. 9 EKMR eftersom det gjordes för att begränsa spridningen av covid-19.<sup>58</sup> Kammarrätten upphävde dock domen eftersom det förelåg jäv i förvaltningsrätten. En ny dom kom i mars 2021. Domstolen konstaterade att det enligt rådande lagstiftning inte var möjligt att ha offentliga sammankomster med fler än åtta personer, undantaget begravningar. Domstolen konstaterade att det inte var religionsfriheten utan mötesfriheten som begränsats. De skrev att ändamålet var att begränsa smittspridningen och att det var ändamålsenlig. Eftersom begränsningen infördes i ett ansträngt läge och syftade till att vara normerande för samhället i stort ansåg förvaltningsrätten att begränsningens syfte inte hade kunnat uppfyllas med mindre ingripande åtgärder och att begränsningen därmed var proportionerlig. Klaganden lyfte att staten inte visat att det inte räckt med mindre inskränkande åtgärder och hänvisat till att i Danmark, Finland och Norge undantogs gudstjänster från mötesbegränsningarna. Att reglerna var annorlunda för andra verksamheter och i andra länder påverkade inte bedömningen då klaganden inte visat att de reglerna uppfyllde syftet. I bedömningen kring om en kränkning skett gentemot EKMR art. 9 skrev de att begränsningen inte särskilt syftade till att begränsa

---

<sup>57</sup> Stockholms förvaltningsrätt, mål nr. 9696-20.

<sup>58</sup> Stockholms förvaltningsrätt, mål nr 27265-20.

religionsutövning och att i proportion till skyddandet av hälsa var begränsningen tillåten med hänsyn till statens tolkningsutrymme.<sup>59</sup>

## 4.2 Skottland

I Skottland förbjöds gudstjänstfirande den 8 januari 2021 vilket överklagades av religiösa ledare. Förbudet innebar att kyrkor skulle stängas förutom för begravningar, vigslar med högst 5 personer, för att sända gudstjänster och för samhällelig stödverksamhet. Vissa verksamheter undantogs så som mataffärer och apotek. Lokaler som stängts, bland annat kyrkor, biografier och sportarenor fick användas av myndigheter som vaccinationscenter eller för juryrättegångar på distans. Domstolen konstaterade att i praktiken stängdes alla kyrkor i Skottland och att resultatet blev att gudstjänstfirande kriminaliserades eftersom det inte var möjligt att samlas utan att få böter. Staten menade att restriktionerna var nödvändiga och proportionerliga och därmed tillåtna enligt EKMR. Vidare konstaterade domstolen att de klagande visat att gudstjänstfirande behöver vara fysiskt då nattvard och dop inte kan genomföras över internet och noterade att restriktionerna hindrade dem från att utöva sin religion trots möjligheten till internetsända gudstjänster. Domstolen fastslog att restriktionerna uppfyllde legalitetskravet i EKMR då hälsa och liv var ett legitimt ändamål. Fortsättningsvis skrev domstolen att staten har bevisbördan för att det inte hade räckt med mindre inskränkande åtgärder. Det var bevisat att Covid-19 är en farlig sjukdom samt att handtvagning, social distansering och god ventilation minskar smittorisken. Domstolen konstaterade dock att staten inte motiverat om en begränsning av deltagare, god ventilationen eller ansiktsmasker hade kunnat minska risken för smittspridning fullgott utan att stänga kyrkorna. Det var försvarande för staten att vissa verksamheter men inte gudstjänstfirande undantogs begränsningarna. Både rätten till en rättvis rättegång enligt art. 6 och religionsfrihet i art. 9 EKMR menade domstolen är viktiga men att när jury-center tilläts för att de höll avstånd och hade god ventilation borde samma argument tillåtit kyrkor att hålla öppet med samma restriktioner. Att ledare för samma trossamfund som de klagande ansåg att det var proportionerliga begränsningar lämnades utan hänseende eftersom

---

<sup>59</sup> Stokholms förvaltningsrätt, mål nr 4501–21.

någras acceptans inte rättfärdigar begränsningarna om andra inte anser det acceptabelt. Domstolen avslutade med att nedstängningen inte var proportionerlig eller förenlig med EKMR eftersom lagstiftaren misslyckats med att visa att det inte kunde räckt med mindre inskränkande åtgärder och inte lagt tillräcklig vikt vid EKMR i sin argumentation.<sup>60</sup>

### 4.3 Tyskland

I Tyskland kom det under 2020 två domar från Förbundsförfattningsdomstolen. Den första kom den 10 april och fastslog att förbudet mot religiösa sammankomster i delstaten Hessen var tillåtet. I målet hade en katolik överklagat nedstängningen av kyrkor eftersom beslutet hindrade mottagandet av nattvard. Personen ansåg att det var oproportionerligt att religionsfriheten skulle underställas rätten till liv och hälsa. Domstolen beslutade att med hänsyn till den fara covid-19 är mot liv och hälsa får religionsfriheten underställa sig och menade att begränsningen var berättigad eftersom den bara skulle gälla en månad. Vikt lades dock vid att förbud mot religiösa sammankomster ska underställas en proportionalitetsbedömning vid varje uppdatering för att se om det är berättigat att lyfta begränsningarna.<sup>61</sup>

Den andra domen kom den 29 april 2020 och upplöste förbudet mot religiösa sammankomster som införts i delstaten Niedersachsen. Domen innebar att församlingar kunde ansöka om att få individuella undantag till förbudet utifrån deras förutsättningar. Sökanden ledde en moské med plats för 300 deltagare och ville hålla fredagsböner med samma restriktioner som butiker hade. Han föreslog att de skulle ha flera sammankomster under fredagen och begränsa antalet deltagare till 24 personer vid varje tillfälle. Han skulle se till att deltagare höll avstånd, bar ansiktsmask och använde handdesinfektion. Han betonade att lokalen hade god ventilation. Domstolen konstaterade att stängningen av alla religiösa sammankomster var en allvarlig begränsning av

---

<sup>60</sup> Reverend Dr William J U Philip [2021] CSOH 32, s. 2, 8-9.

<sup>61</sup> BVerfG, 10 april 2020.

religionsfriheten och ansåg att det inte var försvarbart att inte tillåta sammankomster i individuella fall med grund i förutsättningarna för varje församling.<sup>62</sup>

## 4.4 Frankrike

I Frankrike förbjöds gudstjänster med mer än 20 deltagare tidigt våren 2020 och den 23 mars förbjöds gudstjänster förutom begravningar helt. Fornerod hänvisar till Europadomstolens dom om att religiösa ceremonier, ledare och byggnader är viktiga och att statens begränsningar var problematiska. Hon menade att staten bortsåg från det andliga värdet religiösa sammankomster har för folkhälsan och endast såg till de fysiska aspekterna och hur de kunde påverka smittspridningen.<sup>63</sup>

I oktober 2020 gjordes vissa lättnader såsom att det i köpcenter fick vara en person per 8 kvadratmeter utan övre begränsning för antalet personer. Religiösa sammankomster som inte var begravningar tilläts också men begränsades till högst 30 personer. Några religiösa ledare överklagade beslutet och den 29 november 2020 kom en dom. Domstolen hade tittat på nödvändighetskravet och konstaterade att det på grund av den höga smittspridningen var nödvändigt att begränsa sociala kontakter för att minska pressen på sjukhusen. De ansåg dock att eftersom det inte fanns en övre begränsning för andra tillåtna aktiviteter var det oproportionerligt att begränsa religiösa sammankomster till högst 30 personer. Att vissa andra lokaler inte fick ha öppet alls lämnade domstolen utan hänseende eftersom dessa inte har samma skydd som religionsfriheten. Begränsningen till 30 personer för religiösa sammankomster konstaterades vara oproportionerlig i förhållande till ändamålet att skydda liv och hälsa.<sup>64</sup>

---

<sup>62</sup> BVerfG, 29 april 2020.

<sup>63</sup> Fornerod, Anne, 2020.

<sup>64</sup> 29 november 2020, no. 446930.



# Analys

Första frågan som ska besvaras är om de svenska begränsningarna faller inom ramarna för religionsfriheten. I EKMR framkommer det att religionsfrihet gäller enskilt och gemensamt religionsutövande i form av bland annat gudstjänst, undervisning, sedvänjor och ritualer. För att förstå religionsfrihetens ramar i RF är det nödvändigt att läsa förarbetena. Där ges enligt mig vid en första anblick en tvetydig och motsägelsefull bild. Jag uppfattar att Bull, Sterzel och Enkvist utifrån förarbetena gjort en snäv tolkning att religionsfriheten har ett absolut skydd när det gäller den enskildes tro och religionsutövning. De menar att religiösa sammankomster ska underställas de begränsningar som normalt gäller för mötesfriheten men att den inte får begränsas endast för religiösa sammankomster. Jag håller med dem om att lagtexten och förarbetena ger olika bild av vidden av religionsfriheten. Jag anser liksom Enkvist att det är problematiskt och att det inte är tydligt vad som är ett utflöde av andra rättigheter. Än har inga domar kommit i Sverige där vidden av religionsfriheten har prövats i förhållande till mötesfriheten så det saknas förtydliganden. Med en sådan snäv tolkning av religionsfriheten i RF kan frågan besvaras med att begränsningarna av gudstjänstfirande faller inom ramen för religionsfriheten enligt EKMR men att det enligt RF snarare är en begränsning av mötesfriheten. Min tolkning av de båda bestämmelserna är att RF och EKMR båda har en oinskränkbar kärna, enskild tro och utövning, och tillåter att gemensam utövning begränsas. Skillnaden är att RF definierar religionsfriheten som absolut medan EKMR definierar den som relativ eftersom den kan begränsas.

När det nu konstaterats att religionsfriheten sträcker sig olika långt kommer analysen att bestå av två delar. Är begränsningarna av religionsfriheten tillåtna enligt EKMR och av mötesfriheten enligt RF?

Det behöver avgöras om restriktionerna var en rättighetsbegränsning enligt RF. Vad Bull och Enkvist lyfter kring effektkriteriet för att avgöra om något är en rättighetsbegränsning är mycket intressant men är här inte nödvändigt att resonera kring. I propositionen till 2 kap. RF uttryckte de att lagen om

allmänna sammankomster, idag ersatts av ordningslagen, är ett exempel på en inskränkning av mötesfriheten. När restriktioner syftade till att begränsa smittspridningen genom att begränsa mötesfriheten med stöd i ordningslagen får det utifrån förarbetet anses att rättighetsbegränsningar åsyftas. Att mötesfriheten ska kunna inskränkas vid en epidemi tydliggjordes i förarbetena men de stadgade kraven måste uppfyllas. En begränsning får inte gå längre än vad som anses nödvändigt med hänsyn till ändamålet vilket enligt Bull innebär ett proportionalitetskrav. Ledande för proportionalitetsbedömningen menar han är frågorna: Kan medlet uppnå ändamålet? Finns det mindre ingripande åtgärder som kan uppnå samma syfte? Innebär medlet en sådan begränsning av ett skyddsvärt intresse att det ändå anses oproportionerligt?

I EKMR tillåts att religionsfriheten begränsas men det ska göras i lag och vara nödvändigt i ett demokratiskt samhälle med hänsyn till den allmänna hälsan. I Sverige var det regeringen som utfärdade förordningar om begränsning av mötesfriheten. Som nämnts i undersökningen omfattar Europadomstolens vida syn på lag både författningar och praxis. Begränsningarna anses därmed vara gjorda i lag. Syftet var att bromsa smittspridningen för skydda liv och hälsa vilket innebär att begränsningarna gjordes med ett legitimt och godtagbart mål.

Då jag har avgränsat bort en epidemiologisk analys kommer jag utgå ifrån att en begränsning av sociala kontakter kan uppnå ändamålet att begränsa smittspridningen. Frågorna om det var nödvändigt och ifall det hade räckt med mindre ingripande åtgärder återstår och kommer att diskuteras i proportionalitetsbedömningen. I enlighet med europarådet har HD uttryckt att de tar utgångspunkt i följande frågor i sin proportionalitetsbedömning: Svarar begränsningen mot ett angeläget samhälleligt behov? Är begränsningen proportionell med det ändamål som skall tillgodoses? Är skälen myndigheterna angett för att berättiga begränsningen relevanta och tillräckliga?

Den första frågan är redan besvarad vilket leder vidare till frågan om begränsningarna var proportionerliga mot ändamålet. Det är av intresse att ta upp de resonemang den tyska domstolen förde. De konstaterade i den första domen

att religionsfriheten får underordna sig rätten till liv och hälsa men skriver i den andra att det inte var försvarbart med en så allvarlig begränsning. Skillnaden uppfattar jag var att det var försvarligt först eftersom det var en begränsad tid. Då covid-19 lagen skulle gälla i ett år anser jag att det inte kan ses som en begränsad tid och inte heller åtta begränsningen som varade i över sex månader. Det argumentet för att godkänna begränsningen är alltså inte tillämpligt i Sverige. I Frankrike gjorde domstolen bedömningen att ett maxtak på 30 personer var oproportionerligt i förhållande till ändamålet att skydda liv och hälsa. Det är också relevant att lyfta Gunners, Fornerods och SKR:s resonemang om att folkhälsan försämras av ett förbud mot gudstjänstfirande eftersom människors andliga hälsa skadas. Jag tycker att Linds svar är anmärkningsvärt om att regeringen respekterar "åsikten" att den andliga hälsan tagit skada. I kombination med förvaltningsrättens uttalande om att fler nås digitalt visar det på en oförståelse för det religiösa livet, vikten av gudstjänster och hur tron genomsyrar hela livet för religiösa personer, också hälsan. Den oförståelsen kan vara en förklaring till avsaknaden av resonemang om trossamfund under pandemin. Att den tyska och skotska domstolen konstaterade att en total nedstängning var oproportionerligt kan tyckas vara för olikt åtta begränsningen för att appliceras på Sverige. Det kan dock inte lämnas utan hänseende att den franska domstolen utifrån EKMR bedömde att ett fast tak på 30 deltagare var oproportionerligt. När åtgärderna för att skydda liv och hälsa också påverkade folkhälsan negativt kan begränsningarna trots statens tolkningsutrymme inte anses proportionerliga gentemot ändamålet.

Det enda skälet för att begränsa till just åtta deltagare regeringen framförde var att en ytterligare begränsning behövdes för att stoppa smittspridningen och de allmänna sammankomsterna var normgivande för hela samhället oavsett om det var föremål för restriktioner eller inte. Det fördes inga resonemang kring hur det skulle påverka trossamfund med begränsningen. Än mer uppseendeväckande är att det inte motiverades varför inte också gudstjänster omfattades av kvadratmeterregeln när den infördes med covid-19-lagen. De verksamheter som omfattades av kvadratmeterregeln åtnjuter varken grundlagsskydd eller skydd från EKMR som religionsfriheten gör. Men inga argu-

ment framfördes utifrån EKMR när regeringen begränsade allmänna sammankomster från 500 till 50 eller senare till åtta deltagare. Regeringen framförde endast i propositionen till covid-19-lagen att hänsyn ska tas till EKMR. Inte heller som svar på kritiken varför kvadratmeterregeln inte tillämpades på religiösa sammankomster nämndes EKMR. Jag anser att avsaknaden av argument för den kraftiga inskränkningen inte uppfyller kraven på att lagstiftaren tydligt ska presentera hur de resonerat och de avvägningar som gjorts. Den skotska domstolen lade som grund till sitt konstaterande om att begränsningarna var oproportionerliga att staten inte resonerat och argumenterat tillräckligt. Att smittspridningen är hög må vara relevant men att mötesfrihet ska statuera ett exempel är enligt mig inte varken ett relevant eller tillräckligt skäl för att det ska vara proportionerligt att religionsfriheten helt ska underordna sig rätten till liv och hälsa.

Staten har bevisbördan för att visa att det inte hade räckt med mindre ingripande åtgärder. När kvadratmeterregeln började tillämpas på andra verksamheter tyder det på att det kunde ha räckt för offentliga sammankomster också. Eftersom kvadratmeterregeln infördes av Folkhälsomyndigheten finns inga förarbeten med resonemang. Vidare var det uppenbarligen möjligt att ha 20 deltagare under begravingar. Trots det specificerades aldrig varför det inte kunde gälla för alla sammankomster. Ett annat exempel är att undantagandet från begränsningarna för viss barnverksamhet så som idrott och skola inte omfattade religiös barnverksamhet. Det tyder på att det fanns möjlighet att bedriva barnverksamhet på ett smittsäkert vis. Då är det underligt att barnidrott undantogs men inte religiös barnverksamhet. I Skottland var det försvårande för lagstiftaren att sammankomster inomhus tilläts i andra sammanhang med avstånds- och antalsbegränsningar såsom för juryn vid rättegångar. Då det inte förts resonemang varför det gjorts olika bedömningar i de båda fallen beslutade domstolen att begränsningarna inte var proportionerliga eftersom det hade räckt med mindre ingripande åtgärder. Varken den franska eller tyska domstolen förde längre resonemang av begränsningarna eller hur lagstiftarna argumenterat. Båda domstolarna skrev att det finns skäl att tillämpa mindre inskränkande åtgärder genom att göra individuella bedömningar. Den

franska domstolen exemplifierade kvadratmeterregler medan den tyska föreslog en bedömning av byggnadens utformning, möjlighet att hålla avstånd och kapacitet på ventilationen. Jag tycker att den franska och tyska domstolen tar upp viktiga poänger. Det borde varit möjligt att ha ställt krav på ett smittsäkert genomförande med exempel på vad det innebar såsom avstånd mellan sällskap som regeringen diskuterade senare. Förvaltningsrättens resonemang att klaganden inte visat att andra åtgärder skulle uppfylla syftet lämnas utan hänseende då Europarådet tydliggjort att bevisbördan ligger på staten. Det ställs höga krav på motiveringar från lagstiftaren vid rättighetsbegränsningar och när de tillät mindre inskränkande åtgärder för andra verksamheter utan att motivera varför samma åtgärd inte tillämpas på religiösa sammankomster är de kraven inte uppfyllda.

# Slutsats

Avslutningsvis kan det konstateras att RF och EKMR har mycket lika definitioner av religionsfriheten men att EKMR anser den vara relativ med en absolut kärna medan RF anser den vara absolut med inte helt klara undantag. Den otydligheten anser jag leder till att RF:s definition är problematisk. Trots uttryckliga krav på en proportionalitetsbedömning saknas en sådan i förarbetena till rättighetsbegränsningarna. När regeringen inte framfört relevanta och tillräckliga argument och inte heller visat att det inte hade räckt med mindre inskränkande åtgärder trots att mindre inskränkande regler tilläts för andra verksamheter kan proportionalitetsbedömningen enligt mig inte leda fram till någon annan slutsats än den som den skotska, tyska och franska domstolen har kommit fram till: rättighetsbegränsningarna var inte förenliga med det skydd art. 9 i EKMR ger religionsfriheten. På samma sätt faller begränsningen av mötesfriheten på proportionalitetsbedömningen då regeringen inte tydligt visat att det inte hade räckt med mindre ingripande åtgärder. Rättighetsbegränsningarna var alltså inte heller tillåtna enligt RF. Begränsningar som tog hänsyn till lokalens storlek hade enligt mig varit mer proportionerligt än de fasta gränser som sattes. Jag tycker att är orimligt att det i december fick vara åtta deltagare oavsett om det var i en domkyrka eller ett kapell där det får plats 10 personer.

# Källförteckning

## KÄLLOR:

### Offentligt tryck:

#### Utrednings- och utskottsbetänkanden

Bet. 2019/20:SoU20 Tillfälliga bemyndiganden i smittskyddslagen med anledning av det virus som orsakar covid-19.

Justitiedepartementet, Förbud mot att hålla allmänna sammankomster och offentliga tillställningar med fler än åtta deltagare, Dnr Ju2020/04130, 16-11-2020.

SOU 2022:10 Sverige under pandemin Volym 2 Förutsättningar, vägval och utvärdering.

#### Propositioner

Prop. 1973:90 Kungl. Maj:ts proposition med förslag till ny regeringsform och ny riksdagsordning m. m.

Prop. 1975/76:209 Om ändring i regeringsformen.

Prop. 1992/93:210 Om ny ordningslag m.m.

Prop. 2009/10:80 En reformerad grundlag.

Prop. 2019/20:155 Tillfälliga bemyndiganden i smittskyddslagen med anledning av det virus som orsakar covid-19.

Prop. 2020/21:79 En tillfällig covid-19-lag.

#### Rättsfall:

*Skottland:*

Reverend Dr William J U Philip [2021] CSOH 32.

*Frankrike:*

Conseil d'Etat, 29-11-2020, no. 446930.

*Sverige:*

Förvaltningsrätten i Stockholm, dom 2020-05-12, i mål nr 9696–20.

Förvaltningsrätten i Stockholm, dom 2020-12-17, i mål nr 27265–20.

Förvaltningsrätten i Stockholm, dom 2021-03-30, i mål nr 4501–21.

HFD 2013 ref. 72.

NJA 2005 s. 805.

*Tyskland:*

BVerfG, domslut från andra kammaren I den första senaten, 29 april, 2020, 1 BvQ 44/20 -, Rn. 1–19.

BVerfG, domslut från andra kammaren I den första senaten, 10 april, 2020, 1 BvQ 28/20 -, Rn. 1–16.

*Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna:*

Hasan and Chaush v Bulgaria, 26 oktober 2000, no. 30985/96.

Van Den Dungen v. The Netherlands, ansökan 22838/93, 22 februari 1995, Kommissionen.

**Övrigt:**



Folkhälsomyndigheten, 'Anpassning av smittskyddsåtgärder påbörjas 1 juni', 27-05-2021, <https://www.folkhalsomyndigheten.se/nyheter-och-press/nyhetsarkiv/2021/maj/anpassning-av-smittskyddsatgarder-paborjas-1-juni/>, hämtad 15-05-2021.

Council of Europe, European Court of Human Rights, Guide on Article 9 of the European Convention on Human Rights - Freedom of thought, conscience and religion, 2022, [https://www.echr.coe.int/documents/guide\\_art\\_9\\_eng.pdf](https://www.echr.coe.int/documents/guide_art_9_eng.pdf), hämtad 22-05-2023.

Myndigheten för stöd till trossamfunds, remissyttrande över promemorian Förbud mot att hålla allmänna sammankomster och offentliga tillställningar med fler än åtta deltagare (Ju2020/04130), 18-11-2020, Dnr 4.4/0302(20), <https://www.regeringen.se/contentassets/c74bccfe00ad4f0fb8fda27e9011be45/myndigheten-for-stod-till-trossamfund.pdf>, hämtad 22-05-2023.

Riksdagens ombudsmän, remissyttrande över utkastet till lagrådsremiss Ett tillfälligt bemyndigande i smittskyddslagen med anledning av det virus som orsakar covid-19, 05-04-2020, Dnr R 45-2020, [https://www.jo.se/app/uploads/2023/02/Remissyttrande-R\\_45-2020.pdf](https://www.jo.se/app/uploads/2023/02/Remissyttrande-R_45-2020.pdf), hämtad 22-05-2023.

Riksdagens ombudsmän, remissyttrande över promemorian Covid-19-lag, 18-12-2020, Dnr R 144-2020, [https://www.jo.se/app/uploads/2023/02/Remissyttrande-R\\_144-2020.pdf](https://www.jo.se/app/uploads/2023/02/Remissyttrande-R_144-2020.pdf), hämtad 22-05-2023.

Skriftlig fråga 2020/21:1842 Möjlighet att fira gudstjänst under pandemin av Maria Nilsson (L), 17-02-2021, <https://data.riksdagen.se/fil/B93BEF72-B040-4CE9-960F-F82027B25492>, hämtad 15-05-2023.

Skriftlig fråga 2020/21:1773 Mötesregler under pandemin av Mikael Oscarsson (KD), 11-02-2021, <https://data.riksdagen.se/fil/0C5C85AB-5375-4A42-9A73-338D38561D02>, hämtad 15-05-2023.

Lind, Amanda, Svar på fråga 2020/21:1773 av Mikael Oscarsson (KD) Mötesregler under pandemin och fråga 2020/21:1842 av Maria Nilsson (L)

Möjlighet att fira gudstjänst under pandemin, Kulturdepartementet, 24-02-2021, Dnr. Ku2021/00427 och Ku2021/00468, [https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svar-pa-skriftlig-fraga/motesregler-under-pandemin\\_H8121773](https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svar-pa-skriftlig-fraga/motesregler-under-pandemin_H8121773), hämtad 15-05-2023.

Modéus, Fredrik, 'Kyrkor kan inte anses vara farligare än museer', Dagens Nyheter, 21-03-2023, <https://www.dn.se/debatt/kyrkor-kan-inte-anses-vara-farligare-an-museer/> hämtad 12-05-2023.

Sveriges advokatsamfund, remissyttrande över promemorian Covid-19-lag, 21-12-2020, [https://www.advokatsamfundet.se/globalassets/advokatsamfundet\\_sv/remissvar/covid-19-lag.pdf](https://www.advokatsamfundet.se/globalassets/advokatsamfundet_sv/remissvar/covid-19-lag.pdf), hämtad 22-05-2023.

Sveriges advokatsamfund, remissyttrande över promemorian Särskilda begränsningar för att förhindra spridning av sjukdomen covid-19, 05-01-2021, [https://www.advokatsamfundet.se/globalassets/advokatsamfundet\\_sv/remissvar/sarskilda\\_begransningar\\_for\\_att\\_forhindra\\_spridning\\_av\\_sjukdomen\\_covid-19.pdf](https://www.advokatsamfundet.se/globalassets/advokatsamfundet_sv/remissvar/sarskilda_begransningar_for_att_forhindra_spridning_av_sjukdomen_covid-19.pdf), hämtad 22-05-2023.

Sverige advokatsamfund, remissyttrande över Utkast till lagrådsremiss Ett tillfälligt bemyndigande i smittskyddslagen med anledning av det virus som orsakar covid-19, 05-04-2020, [https://www.advokatsamfundet.se/globalassets/advokatsamfundet\\_sv/remissvar/sveriges-advokatsamfund-utkast-till-lagratsremiss-ett-tillfalligt-bemyndigande-i-smittskyddslagen-med-anledning-av-det-virus-som-orsakar-covid-19.pdf](https://www.advokatsamfundet.se/globalassets/advokatsamfundet_sv/remissvar/sveriges-advokatsamfund-utkast-till-lagratsremiss-ett-tillfalligt-bemyndigande-i-smittskyddslagen-med-anledning-av-det-virus-som-orsakar-covid-19.pdf), hämtad 22-05-2023.

Sveriges Kristna Råd, remissyttrande över promemorian Förbud mot att hålla allmänna sammankomster och offentliga tillställningar med fler än åtta deltagare (Ju2020/04130), 19-11-2020, <https://www.regeringen.se/contentassets/c74bccfe00ad4f0fb8fda27e9011be45/sveriges-kristna-rad.pdf>, hämtad 22-05-2023.

Sveriges Kristna Råd, Angående pandemilagen och kyrkorna, <https://www.skr.org/wp-content/uploads/2021/02/20210208-brev-till-amanda-lind-pandemilagstiftning.pdf>, hämtad 26-04-2023.

## Litteratur:

Ahlstrand, Rebecca & Nordström, Ruth, 'Hur skall regeringen skydda religionsfriheten under pandemin?', Dagens Juridik, 2021, <https://www.dagensjuridik.se/debatt/hur-skall-regeringen-skydda-religionsfriheten-under-pandemin/> hämtad 03-04-2023.

Bull, *Mötes- och demonstrationsfriheten - en statsrättslig studie av mötes- och demonstrationsfrihetens innehåll och gränser i Sverige, Tyskland och USA*, Iustus förlag, 1997.

Bull, Thomas & Sterzel, Fredrik, *Regeringsformen – en kommentar*, uppl. 4, Studentlitteratur, 2019.

Enkvist, Victoria, *Religionsfrihetens rättsliga ramar*, Iustus förlag, 2013.

Fornerod, Anne, 'Freedom of Worship during a Public Health State of Emergency in France', *Laws* 10, no. 1: 15, 2021.

Gunner, Göran, 'Covid-19-pandemi och religionsfrihet', i: Kazen, Thomas & Wigorts Yngevesson, Susanne (red.), *Öppna vyer – lång sikt festskrift till Owe Kennerberg*, Enskilda Högskolan Stockholm, 2021, s. 205 – 221.

Hjertstedt, Mattias, 'Beskrivningar av rättsdogmatisk metod: om innehållet i metodavsnitt vid användning av ett rättsdogmatiskt tillvägagångssätt', i: Mannelqvist, Ruth, Ingmanson, Staffan & Ulander-Wänman, Carin (red.), *Festskrift till Örjan Edström*, Juridiska institutionen Umeå universitet, 2019, s. 165–173.

Nääv, Maria & Zamboni, Mauro, *Juridisk metodlära*, uppl. 2, Studentlitteratur, 2018.

Åhman, Karin, *Grundläggande rättigheter och juridisk metod – 2 kap. RF, Europakonventionen och EU:s stadga och deras tillämpning*, uppl. 3, Norstedts Juridik, 2022.