

Regeringskansliet
Justitiedepartementet
103 33 Stockholm

Yttrande över promemorian Förbud mot att hålla allmänna sammankomster och offentliga tillställningar med fler än åtta deltagare

(Ju2020/04130)

Riksdagens ombudsmän (JO) har inbjudits att yttra sig över promemorian.

I den remitterade promemorian föreslås bl.a. att allmänna sammankomster och offentliga tillställningar med fler än åtta deltagare tills vidare inte ska få hållas inom Sverige. Jag har begränsat mitt yttrande till den delen av förslaget. Min granskning har främst varit inriktad på aspekter som har betydelse för skyddet för grundläggande fri- och rättigheter, vilket JO har ett särskilt uppdrag att bevaka.

Sammanfattning

Förslaget i promemorian innebär att allmänna sammankomster och offentliga tillställningar i praktiken förbjuds helt och utgör således en synnerligen långtgående begränsning av grundlagsskyddade fri- och rättigheter.

Det saknas en djupare analys i vad mån förslaget är ändamålsenligt ur smittskyddssynpunkt. Det finns inte heller någon tillräcklig analys av de avvägningar som ska göras i övrigt enligt regeringsformen eller av konsekvenserna för företag, föreningar och enskilda.

Mot bakgrund av det mycket tungt vägande intresset att begränsa den ökande smittspridningen framstår det dock i nuläget inte som orimligt att under en kortare tid införa den föreslagna begränsningen. En så extrem åtgärd som denna bör emellertid inte gälla tills vidare utan vara tidsbegränsad. Jag avstyrker därför att den nu föreslagna begränsningen ska gälla tills vidare.

Regeringskansliets beredning av förslaget riskerar att medföra att konstitutionella aspekter inte blir tillräckligt belysta och inte ge tillräckliga möjligheter till en granskning i efterhand av regeringens åtgärder. Beredningsprocessen inger betänkligheter.

Normgivningen

Förslaget i promemorian utgör en begränsning av grundlagsskyddade fri- och rättigheter. Enligt regeringsformens bestämmelser om normgivning ska en sådan begränsning som utgångspunkt göras genom lag, men det kan i vissa fall ske genom en förordning från regeringen om riksdagen gett ett bemyndigande i lag. I promemorian nämns inte någonstans på vilket sätt som den föreslagna förordningen är förenlig med regeringsformens reglering av normgivningen.

Jag har dock tolkat det som att förordningen meddelats med stöd av bemyndigandet i 2 kap. 15 § första stycket ordningslagen. I nämnda bestämmelse ges regeringen ett bemyndigande att föreskriva att allmänna sammankomster och offentliga tillställningar inte får hållas bl.a. för att motverka en epidemi. Föreskriften får dock enligt bemyndigandet endast avse ett visst område men den nu aktuella förordningen gäller i hela landet. Med hänsyn till smittspridningens omfattning utesluter jag inte att bemyndigandet medger att begränsningarna kan gälla nationellt men en bedömning av frågan i promemorian hade varit värdefull.

Begränsningen framstår i nuläget inte som orimlig men bör tidsbegränsas

Begränsningarna av allmänna sammankomster och offentliga tillställningar har tillkommit för att motverka spridningen av det virus som orsakar covid-19. Förslaget i den remitterade promemorian är ett led i det arbetet. Mot bakgrund av den ökande smittspridningen i Sverige har jag naturligtvis förståelse för att ytterligare och kraftfulla åtgärder behöver vidtas.

Inskränkningar i möjligheten att hålla allmänna sammankomster innebär dock en begränsning av bl.a. mötesfriheten och demonstrationsfriheten vilka är skyddade i grundlag. En sådan begränsning får göras endast 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. (Se 2 kap. 21 § regeringsformen.)

Som anges i promemorian krävs ett visst minsta deltagarantal för att en sammankomst ska kunna betraktas som allmän i ordningslagens mening. Det är svårt att slå fast exakt var den nedre gränsen går men det riktmärke om fem till tio personer som nämns i promemorian kan tas som utgångspunkt för innehållet i gällande rätt. Med ett förbud mot sammankomster med fler än åtta deltagare kan jag inte förstå förslaget på annat sätt än att allmänna sammankomster i praktiken nu förbjuds helt. Detsamma får anses gälla för de allra flesta former av offentliga tillställningar.

Mötesfriheten och demonstrationsfriheten har en särskilt stor betydelse för den fria åsiktsbildningen. Förslaget i promemorian får synnerligen långtgående konsekvenser för grundlagsfästa fri- och rättigheter men också i övrigt för såväl företag och föreningar som för enskilda. I promemorian saknas dock en djupare

analys i vad mån den föreslagna åtgärden är ändamålsenlig ur smittskyddssynpunkt. Det finns exempelvis inte redovisat något underlag från Folkhälsomyndigheten. Det finns inte heller en tillräcklig analys av de avvägningar som i övrigt ska göras enligt 2 kap. 21 § regeringsformen eller av förslagets konsekvenser för företag, föreningar och enskilda.

Jag har naturligtvis ingen egen möjlighet att göra någon bedömning av förslagets effekter för att motverka smittspridningen. Jag kan därför inte heller ta ställning till om åtgärden är nödvändig och proportionerlig. Mot bakgrund av det mycket tungt vägande intresset att begränsa den ökande smittspridningen framstår det dock inte i nuläget som orimligt i och för sig att under en kortare tid införa den föreslagna begränsningen.

Begränsningen till åtta personer är dock inte tidsbegränsad utan föreslås gälla tills vidare. I promemorian uttalas att förordningen inte bör gälla längre än vad som är absolut nödvändigt och att giltighetstiden kommer att omprövas kontinuerligt. Utgångspunkten enligt promemorian är att den nya begränsningen till åtta personer inte ska gälla längre än fyra veckor.

Det är en självklarhet att en så extrem åtgärd som denna inte kan gälla längre än vad som är absolut nödvändigt. Mot bakgrund av de långtgående konsekvenserna krävs en så effektiv demokratisk kontroll av åtgärden som möjligt. Ett uttalande i en promemoria om en utgångspunkt för giltighetstiden är i det avseendet inte tillräckligt. Begränsningen till åtta personer bör istället göras formellt tidsbegränsad. Den i promemorian nämnda perioden om fyra veckor framstår under rådande förhållanden som godtagbar. En eventuell förlängning bör föregås av en ny remissbehandling.

Jag avstyrker således att den nya begränsningen ska gälla tills vidare.

Beredningsprocessen inger betänkligheter

Det remitterade förslaget innebär en ändring av förordningen om förbud mot att hålla allmänna sammankomster och offentliga tillställningar där det maximala deltagarantalet är begränsat till 50 personer. Vid förordningens tillkomst i mars i år var det maximala deltagarantalet bestämt till 500 personer. Enligt uppgifter som jag inhämtat från Regeringskansliet föregicks ingen av dessa förordningar av något remissförfarande. Med utgångspunkt i dessa uppgifter kan jag konstatera att det nu alltså är första gången som remissinstanser ges möjlighet att lämna synpunkter på begränsningarna av allmänna sammankomster och offentliga tillställningar.

Promemorian har trots det skickats på remiss med mycket kort svarstid och endast ett fåtal av remissinstanserna har någon inriktning mot grundlagsskyddade fri- och rättigheter. Varken universitet, högskolor eller högre domstolar har fått remissen. Belysningen av förslagets konstitutionella aspekter riskerar därför att bli begränsat, vilket ger upphov till betänkligheter om huruvida regeringsformens beredningskrav kan anses uppfyllt.

JO har tidigare fört fram invändningar mot beredningsprocessen i coronarelaterade förslag som remitterats från Regeringskansliet (se t.ex. JO:s remissvar över utkastet till lagrådsremissen Ett tillfälligt bemyndigande i smittskyddslagen med anledning av det virus som orsakar covid-19, JO:s dnr R 45-2020). Även Lagrådet var kritiskt till beredningen av det förslaget och uttalade att om det anses nödvändigt med en mycket kort remisstid är det än mer väsentligt med ett väl anpassat urval av remissinstanser (se Lagrådets yttrande den 6 april 2020 över nämnda lagrådsremiss).

När ett förslag innebär långtgående begränsningar av grundlagsskyddade fri- och rättigheter är det särskilt viktigt att den demokratiska processen respekteras och att det finns möjligheter till en granskning i efterhand av regeringens åtgärder. Beredningen av det nu aktuella förslaget inger därför betänkligheter.

Per Lennerbrant

Ärendet har föredragits av Mattias Karlsson.