



Högsta förvaltningsdomstolen  
Box 2293  
103 17 Stockholm

4 november 2019

## ÖVERKLAGANDE

**Klagande:**



**Ombud:**

John Stauffer  
Civil Rights Defenders  
Sergels torg 12  
111 57 Stockholm

Frederick Batzler  
Centrum för Sociala rättigheter  
Norra Grängesbergsgatan 28  
214 50 Malmö

Genom tidigare ingiven fullmakt.

---

**Motpart:**

Vellinge kommun  
235 81 Vellinge

**Överklagat avgörande:**

Kammarrätten i Göteborgs dom i mål   


**Saken:**

Begäran om laglighetsprövning enligt kommunallagen (1991:900)

---

## YRKANDE

██████████ överklagar kammarrättens dom i mål ██████████. ██████████ yrkar att Högsta förvaltningsdomstolen meddelar prövningstillstånd i enlighet med 36 § 1 p. Förvaltningsprocesslagen (1971:291) (hädanefter FPL). ██████████ yrkar vidare att Högsta förvaltningsdomstolen i enlighet med 10 kap. 8 § 4 p. kommunallagen ska upphäva kommunfullmäktige i Vellinge kommuns beslut den 20 september 2017, § 118, i den del beslutet gäller förbud mot passiv insamling av pengar på ett antal angivna platser inom kommunen. Det saknas ledning för rättstillämpningen om huruvida lokala tiggeriförbud är förenliga med grundläggande fri- och rättigheter. Vidare behövs ledning i frågan om hur ingående en talan rörande de grundläggande fri- och rättigheter som regleras i Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna<sup>1</sup> (EKMR) ska utredas samt hur långt domstolarnas motiveringsplikt sträcker sig. Praxis från Europadomstolen pekar på att nationella domstolar har en långtgående motiveringsplikt när en part för fram argument som rör fri-och rättigheter som regleras i EKMR.<sup>2</sup>

I andra hand yrkar ██████████ att Högsta förvaltningsdomstolen meddelar prövningstillstånd i enlighet med 36 § 2 p. FPL. Genom att inte utförligt pröva ordningsföreskriftens förenlighet med yttrandefriheten och diskrimineringsförbudet så som de kommer till uttryck i EKMR har varken förvaltningsrätten eller kammarrätten genomfört en reell prövning i sak. Därför kan prövningen varken anses leva upp till kraven i 30 § FPL eller artiklarna 6 och 13 EKMR. Förvaltningsrättens och kammarrättens beslut är därtill bristfälligt motiverade. En riktig och fullständig prövning av ordningsföreskriftens förenlighet med yttrandefriheten och diskrimineringsförbudet av förvaltningsrätten hade också lett till ett annat domslut. Det finns därför skäl att betvivla riktigheten av det slut förvaltningsrätten och kammarrätten kommit till. Högsta förvaltningsdomstolen bör därför återförvisa målet till kammarrätten för prövning i sak.

---

<sup>1</sup> Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, SÖ 1952:35, (EKMR).

<sup>2</sup> Fabris v. France, ECtHR no 16574/08, 7 februari 2013, p. 72; Wagner and J.M.W.L. v. Luxembourg, ECtHR no 76240/01, 28 juni 2007, p. 96.

## **GRUNDER**

Som grund för yrkandet anförs att den aktuella ordningsföreskriften ska upphävas då den begränsar individers yttrandefrihet och innebär att gruppen romer diskrimineras i strid med artiklarna 10 och 14 EKMR samt 2 kap. 12 och 19 §§ RF. Föreskriften står under alla omständigheter inte i proportion till de inskränkningar i personlig frihet som den innebär för individer och ska upphävas på denna grund. [REDACTED] hänvisar härvid till vad hon anfört i begäran om laglighetsprövning (2017-10-02), yttrande angående fråga om fortsatt prövning i mål [REDACTED] (2019-01-24) samt yttrande över aktbilaga 27 i mål [REDACTED] (2019-03-06).

Varken Högsta förvaltningsdomstolen, förvaltningsrätten eller kammarrätten har i domarna som meddelades den 17 december 2018, 25 juni 2019 respektive 16 oktober 2019 gjort en samlad och fullständig prövning utifrån de rättigheter enligt RF och EKMR som åberopas som grund i det nu aktuella målet. Det faktum att Högsta förvaltningsdomstolen enbart konstaterat att ordningsföreskriften inte innebär obefogade inskränkningar i enskildas frihet, utan att över huvud taget beröra den normkonflikt som föreskriften ger upphov till, kan i motsats till vad kammarrätten anför inte anses utgöra en tillräcklig bedömning av ordningsföreskriftens förenlighet med EKMR och grundlagsbestämmelser om fri- och rättigheter. Likaså innebär förvaltningsrätten och kammarrättens underlåtelse att pröva ovanstående normkonflikt med hänvisning till att Högsta förvaltningsdomstolen får antas ha genomfört en sådan prövning i sitt beslut den 17 december 2018 att ingen prövning kommit till stånd av [REDACTED] yrkanden.

### ***Subsidiaritetsprincipen***

Europakonventionens ställning i vårt rättssystem är unik och bygger på fyra grunder. Genom 1953 års ratificering av EKMR fick konventionen en folkrättsligt bindande status. 1995 inkorporerades EKMR och blev direkt tillämplig svensk rätt (SFS 1994:1219). Utöver det har konventionen en särskild form av grundlagsförankring genom 2 kap. 19 § RF. Konventionen

har även företräde framför svensk rätt när den tillämpas i egenskap av en integrerad del av EU-rätten.

Subsidiaritetsprincipen följer av artiklarna 1, 13, 34 och 35 i EKMR och det är en principiell utgångspunkt att överträdelser ska rättas till redan på det nationella planet. EKMR har sedan 2010 genomgått flertal reformer med syfte att bland annat stärka subsidiaritetsprincipen inom systemet. I samband med de *High Level Conference on the Future of the European Court of Human Rights* som hållits har parterna undertecknat tre deklARATIONER där parterna klargör sin syn på subsidiaritetsprincipen (se bland annat Interlakendeklarationen<sup>3</sup> Brightondeklarationen<sup>4</sup> och Izmirdeklarationen).<sup>5</sup> Det senaste steget mot att stärka principen togs genom tilläggsprotokoll 15. Syftet med tilläggsprotokollet är bland annat att göra subsidiaritetsprincipen till en integrerad del av konventionen genom att placera principen i preambeln. Tilläggsprotokoll 15 som ratificerades av Sverige 29 mars 2016 har ännu inte trätt i kraft. Reformerna innebär att hela konventionssystemet i högre utsträckning skall förlita sig på att parternas nationella rättssystem erbjuder ett effektivt rättsmedel.

En konsekvens av denna subsidiaritetsprincip är att en nationell prövning i princip måste sträcka sig minst lika långt som Europadomstolens egen prövning vid rimligt grundade påståenden om konventionskränkningar. Svenska myndigheter och domstolar har således en skyldighet att tolka och tillämpa Europakonventionen enligt samma principer som Europadomstolen använder.<sup>6</sup>

I de aktuella domarna från förvaltningsrätten och kammarrätten hänvisas endast till HFD 2018 ref. 75, utan att domstolarna gör en egen prövning i sak av ordningsföreskriftens förenlighet med EKMR. I det mål som förvaltningsrätten och kammarrätten hänvisar till genomför dock Högsta förvaltningsdomstolen aldrig någon prövning av ordningsföreskriftens rimlighet och proportionalitet i ljuset av artikel 10 EKMR. Domstolen redogör heller inte för något resonemang rörande inskränkningar av grundläggande fri och rättigheter enligt EKMR.

---

<sup>3</sup> [https://www.echr.coe.int/Documents/2010\\_Interlaken\\_FinalDeclaration\\_ENG.pdf](https://www.echr.coe.int/Documents/2010_Interlaken_FinalDeclaration_ENG.pdf).

<sup>4</sup> [https://www.echr.coe.int/Documents/2012\\_Brighton\\_FinalDeclaration\\_ENG.pdf](https://www.echr.coe.int/Documents/2012_Brighton_FinalDeclaration_ENG.pdf).

<sup>5</sup> [https://www.echr.coe.int/Documents/2011\\_Izmir\\_FinalDeclaration\\_ENG.pdf](https://www.echr.coe.int/Documents/2011_Izmir_FinalDeclaration_ENG.pdf).

<sup>6</sup> Se Brighton Deklarationen artikel 12 (c) och (d). Se vidare Committee of Ministers' Recommendation Rec(2004)6 on the improvement of domestic remedies. Se även Se Danelius, Hans, Mänskliga rättigheter i europeisk praxis, 3 uppl., 2007, Norstedts Juridik AB, s. 434.

Eftersom Högsta förvaltningsdomstolen varken gjort någon proportionalitetsbedömning eller undersökt om ordningsföreskriften faller under undantagen i artikel 10 måste det stå klart att någon prövning inte skett. Detta innebär att Europadomstolens krav enligt subsidiaritetsprincipen inte är uppfyllda. Följden av Högsta förvaltningsdomstolens beslut i mål 2018 ref. 75. är att allmänheten uppfattar att införandet av liknande ordningsföreskrifter är förenligt med svensk lag. Sedan Högsta förvaltningsdomstolen meddelade sitt beslut har därför en rad kommuner infört liknande ordningsföreskrifter. Mot den bakgrunden är det av yttersta vikt att det prövas huruvida ordningsföreskriften utgör en tillåten inskränkning av yttrandefriheten såsom den kommer till uttryck i artikel 10 EKMR.

### ***Motiveringsskyldigheten enligt FPL***

Förvaltningsrätten anför i domen från den 25 juni 2019 att [REDACTED] inte kunnat visa att ordningsföreskriften står i strid med varken ordningslagen eller EKMR och RF. Det framgår emellertid inte av domskälen hur rätten tagit ställning till de grunder som [REDACTED] [REDACTED] anför till stöd för sin talan. [REDACTED] har ingående redogjort för varför Högsta förvaltningsdomstolens obefintliga prövning av ordningsföreskriftens förenlighet med EKMR och RF inte uppfyller de krav som uppställs enligt Europadomstolens praxis. Inte heller Kamrätten har genomfört någon prövning i sak. Kamrätten instämde endast i förvaltningsrättens bedömning. Som skäl uttalade kamrätten att även om det inte klart uttalats, måste Högsta förvaltningsdomstolen i mål 2018 ref. 75 antas ha gjort bedömningen att Vellinge kommuns beslut inte strider mot vare sig Regeringsformen eller Europakonventionen.

Motiveringsskyldigheten i 30 § 2 st. FPL återspeglar en allmän rättsgrundsats, nämligen att en dom ska grundas på sakliga skäl som redovisas öppet i avgörandet.<sup>7</sup> Motiveringskravet bidrar till att prövningen blir omsorgsfull, saklig och objektiv. För förvaltningsdomstolarnas del föreskrivs i 30 § FPL att det av avgörandet skall framgå de skäl som har bestämt utgången. I "Förvaltningsprocesslagen m.m.: en kommentar" uttalar Ulrik von Essen att det som ett allmänt riktmärke kan uppställas att beslutet ska vara så skrivet att det klagör för läsaren vad det är för frågor som prövats och varför de bedömts på det sätt som skett. Enligt

---

<sup>7</sup> Essen, Ulrik von, *Förvaltningsprocesslagen m.m.: en kommentar*, Sjunde upplagan, Wolters Kluwer, Stockholm, 2017, s. 339.

kommentaren bör det finnas en direkt korrespondens mellan lagens rekvisit, de faktiska omständigheterna i målet och domstolens bedömning av dessa faktiska omständigheter. Utöver det måste det enligt vad som sägs i kommentaren vara fråga om en riktig motivering och inte en skenmotivering. En motivering som endast är en omformulering av en lagbestämmelse är alltså inte godtagbar. Motiveringen måste i stället på ett konkret plan beskriva vilka värderingar, överväganden och slutledningar som rätten gjort av de faktiska omständigheterna för att nå en viss utgång.<sup>8</sup>

Att kammarrätten och förvaltningsrätten som grund för att avvisa talan endast hänvisar till domen från Högsta förvaltningsdomstolen, utan att över huvud taget beröra de argument som [REDACTED] anfört i sak, kan inte anses uppfylla kravet på motivering i 30 § 2 st. FPL. Det kan ifrågasättas huruvida underrätterna överhuvudtaget gjort någon självständig prövning av fråga.

### ***Motiveringskyldigheten enligt EKMR***

I Europakonventionens artikel 6 som reglerar rätten till en rättvis rättegång innefattas ett krav på motivering av domstolsavgöranden. Domstolar ska tillhandahålla tillräckliga skäl för sina beslut,<sup>9</sup> eftersom ett motiverat beslut visar parterna att deras mål verkligen har prövats. Även om nationella domstolar har en viss bedömningsmarginal när de utformar sina domar måste domstolen kunna redogöra för den prövning som genomförts. Enligt Europadomstolens praxis ska domstolen pröva parternas huvudargument.<sup>10</sup> Domstolen måste även undersöka påståenden som rör de fri- och rättigheter som regleras i EKMR. Europadomstolen har vid flera tillfällen uttalat att alla sådan argument måste undersökas undersökas noggrant och omsorgsfullt.<sup>11</sup>

---

<sup>8</sup> Essen, Ulrik von, *Förvaltningsprocesslagen m.m.: en kommentar*, Sjunde upplagan, Wolters Kluwer, Stockholm, 2017, s. 339.

<sup>9</sup> H. v. Belgium, ECtHR no 8950/80, 30 november 1987, p. 53.; Suominen v. Finland, ECtHR no 37801/97, 1 juli 2003, p. 36.; Carmel Saliba v. Malta, ECtHR no 24221/13, 29 november 2016, p. 73.

<sup>10</sup> Buzescu v. Romania, ECtHR no 61302/00, 24 maj 2005, p. 67; Donadze v. Georgia, ECtHR no 74644/01, 7 mars 2006, p. 35.

<sup>11</sup> Fabris v. France, ECtHR no 16574/08, 7 februari 2013, p. 72; Wagner and J.M.W.L. v. Luxembourg, ECtHR no 76240/01, 28 juni 2007, p. 96.

Europadomstolens har uttalat att en överrätt visserligen får avslå en överklagan med hänvisning till de skäl som anfördes i underrätten.<sup>12</sup> Europadomstolen menar dock att kravet på rättssäkerhet innebär att underrätten då måste ha bemött partens huvudargument i sin dom<sup>13</sup> och att detta krav väger ännu tyngre om parterna inte har givits tillfälle att framföra argument personligen vid en huvudförhandling.<sup>14</sup>

██████████ har fört fram argument som rör de fri- och rättigheter som regleras i EKMR. Trots detta har hennes argument överhuvudtaget inte prövats och det har inte förts något resonemang kring huruvida det överklagade beslutet är rimligt, proportionerligt eller om beslutet är förenligt med EKMR. Kammarrättens antagande att Högsta förvaltningsdomstolen resonerat kring EKMR kan knappast leva upp till de krav som ställs av Europadomstolen, det vill säga att huvudargumenten ska bemötas och att argument som rör grundläggande fri- och rättigheter ska undersökas med noggrannhet och omsorg. De argument som ██████████ för fram har inte heller Högsta förvaltningsdomstolen, i det mål förvaltningsrätt och kammarrätt hänvisar till, tagit ställning till eller bemött. Det kan därför ifrågasättas huruvida underrätterna tillgodosett ██████████ rätt till rättvis rättegång samt rätt till effektiva rättsmedel i enlighet med artiklarna 6 och 13 i EKMR.

## SKÄL FÖR PRÖVNINGSTILLSTÅND

Prejudikatdispens bör meddelas eftersom det är av vikt för ledning av rättstillämpningen att överklagandet prövas av Högsta förvaltningsdomstolen. Ett flertal kommuner har nu antagit liknande ordningsföreskrifter som den ordningsföreskrift som har varit föremål för prövning i förvaltningsrätten och kammarrätten.<sup>15</sup> Därav finns ett intresse hos allmänheten av tillgång till vägledande prejudikatbildning rörande ordningsföreskriftens förenligheten med artikel 10 EKMR, varför målet bör prövas av högsta instans. Det är särskilt motiverat att Högsta

---

<sup>12</sup> García Ruiz v. Spain, ECtHR no 30544/96, 21 januari 1999, p. 26; jämför Tatishvili v. Russia, ECtHR no 1509/02, 22 februari 2007, p. 62.

<sup>13</sup> Helle v. Finland, ECtHR no 20772/92, 19 december 1997, p. 60.

<sup>14</sup> Ibid.

<sup>15</sup> Kort efter Högsta förvaltningsdomstolen avgörande i HFD 2018 ref. 75 meddelade 29 kommuner i en enkät att de planerade att liknande ordningsföreskrifter som den varit föremål för prövning i HFD. I skrivande stund har åtminstone 9 av dessa kommuner har infört lokala ordningsföreskrifter som förbjuder passiv penninginsamling. se <https://www.dagenssamhalle.se/nyhet/30-tal-kommuner-kan-infora-tiggeriforbud-25592> ; <https://www.svt.se/nyheter/lokalt/stockholm/annu-en-kommun-i-stockholms-lan-infor-tiggeriforbud> samt <https://www.svt.se/nyheter/inrikes/kommuner-backar-om-tiggeriforbud>.

förvaltningsdomstolen redan nu tar ställning till huruvida ordningsföreskriften är förenlig med Sveriges internationella åtaganden, då brott mot ordningsföreskrifter får antas komma att bli föremål för prövning i domstol längre fram.

Prejudikatdispens bör även meddelas i syfte att klargöra nationella domstolars motiveringsplikt. Det saknas för närvarande inhemsk praxis angående hur ingående en påstådd kränkning av de fri- och rättigheter som stadgas i EKMR ska prövas. Europadomstolen är tydlig med att påstådda inskränkningar ska undersökas omsorgsfullt och noggrant. Mänskliga rättigheter tar idag en allt större plats i vårt rättssystem. I takt med att fler människor medvetandegörs om sina rättigheter under EKMR kommer antal klagomål kopplade till EKMR öka. Det är därför av vikt att Högsta förvaltningsdomstolen klargör hur långt nationella domstolars undersökningsplikt samt motiveringsplikt sträcker sig vid en påstådd inskränkning av en rättighet som skyddas under EKMR.

Därtill bör extraordinär dispens meddelas då ingen av underrätterna genomfört någon prövning av [REDACTED] argument. [REDACTED] huvudargument, att ordningsföreskriften innebär en inskränkning av grundläggande fri- och rättigheter i enlighet med EKMR, har inte bedömts och bemötts av underrätterna. Europadomstolen har vid flera tillfällen uttalat att argument rörande inskränkning av EKMR måste undersökas noggrant och omsorgsfullt.<sup>16</sup> Prövningstillstånd kan meddelas när målets utgång i kammarrätten uppenbarligen beror på grovt förbiseende eller grovt misstag. Regeln tar främst sikte på grova felaktigheter med avseende på sakfrågan, men det är inte uteslutet att även beakta processuella frågor. I kravet på att felaktigheten ska vara grov ligger att den i väsentlig grad ska ha påverkat utgången i målet. Underrätternas prövning i det förevarande målet kan inte anses utgöra en självständig prövning av sakfrågan och prövningen lever heller inte upp till de krav som ställs enligt 30 § FPL eller artiklarna 6 och 13 EKMR. Bristen på självständig prövning av de åberopade faktan i målet och bristen på en tydlig motivering av grunderna för beslutet måste anses utgöra ett grovt förbiseende eller grovt misstag. Högsta förvaltningsdomstolen bör därför meddela prövningstillstånd och återförvisa målet till kammarrätten för avgörande i sak.

---

<sup>16</sup> Fabris v. France, ECtHR no 16574/08, 7 februari 2013, p. 72; Wagner and J.M.W.L. v. Luxembourg, ECtHR no 76240/01, 28 juni 2007, p. 96.



## **SAMMANFATTNING**

Sammanfattningsvis är den prövning som förvaltningsrätten och kammarrätten har utfört i relation till EKMR och RF bristfällig. Någon egentlig prövning av sakfrågan – ordningsföreskriftens förenlighet med artiklarna 10 och 14 EKMR samt 2 kap. 12 och 19 §§ RF – har inte genomförts. Därtill går det inte att utläsa i domskälen hur rätten har beaktat de skäl som [REDACTED] har anfört till stöd för begäran om laglighetsprövning. Mot bakgrund av att frågan i målet rör en kränkning av grundläggande fri- och rättigheter samt då ett flertal kommuner har antagit eller överväger att anta liknande ordningsföreskrifter är det av stor vikt för ledning av rättstillämpningen att överklagandet prövas och att Högsta förvaltningsdomstolen företar en noggrann prövning av sådana ordningsföreskrifters förenlighet med EKMR och grundlagsbestämmelser om fri- och rättigheter. Då Högsta förvaltningsdomstolen inte prövat dessa aspekter saknas vägledande praxis på området.

**John Stauffer**

**Frederick Batzler**