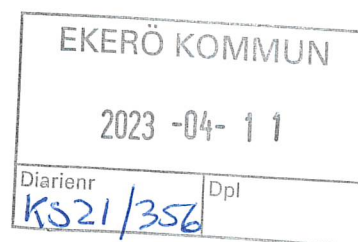




**FÖRVALTNINGSRÄTTEN
I STOCKHOLM**
Avdelning 8

DOM
2023-04-03
Meddelad i Stockholm

Mål nr
2198-22



KLAGANDE

1. SANDRA Angeliqa Berglund
2. Susanne Andersson
3. Terese Gammis
4. Madeleine Karlsson
5. Helen Klimentov Löfstrand
6. Jeanette Lavenant
7. Daniel Löfgren
8. Elissaveta Löfgren
9. Mia Löfgren
10. Åke Löfgren
11. Beata Nowakowska
12. Emma Peterson
13. Anna-Karin Schödin
14. Ankie Wallner
15. Linda Wähländer
16. Lars Olof MAGNUS Haettner

Ombud för 1–15: Sandra Berglund

MOTPART

Ekerö kommun

ÖVERKLAGAT BESLUT

Ekerö kommuns beslut 2022-01-13, dnr KS21/356

SAKEN

Laglighetsprövning enligt kommunallagen

FÖRVALTNINGSRÄTTENS AVGÖRANDE

Förvaltningsrätten avslår överklagandena.

YRKANDEN M.M.

Ordföranden i kommunstyrelsen i Ekerö kommun (kommunen) beslutade den 13 januari 2022, med rubriken ”Krav på vaccination mot covid-19 vid nyrekrytering vid omsorgsnära arbete inom vård och omsorg”, följande:

1. Nyrekrytering av personal inom vård och omsorg med omvårdnadsnära arbetsuppgifter ska omfattas av vaccinationskrav mot covid-19 innan anställning sker. Detta omfattar samtliga yrkeskategorier och såväl tidsbegränsade anställningar som tillsvidareanställda.
Vaccinationsintyget ska styrka det antal vaccinationer som Folkhälsomyndigheten rekommenderar för respektive åldersgrupp vid anställningstillfället.
2. Särskild prövning avseende eventuellt undantag från ovan ska göras av personer som inte kan vaccinera sig av medicinska eller andra skäl som definieras i grundlag.
3. Tilläggsavtal ska tecknas med upphandlade utförare med entreprenadavtal samt avtal enligt LOV om att följa detta beslut.
Socialchefen får i uppdrag att teckna tilläggsavtal med upphandlade utförare.
4. Beslutet gäller fr.o.m. 2022-01-20.

Sandra Berglund, Susanne Andersson, Terese Gamnis, Magnus Haettner, Madeleine Karlsson, Helen Klimentov Löfstrand, Jeanette Lavenant, Daniel Löfgren, Elissaveta Löfgren, Mia Löfgren, Åke Löfgren, Beata Nowakowska, Emma Peterson, Anna-Karin Schödin, Ankie Wallner och Linda Wåhlander (klagandena) yrkar att beslutet upphävs och anför i huvudsak följande. Beslutet strider mot 2 kap. 6 § regeringsformen, RF, om skydd mot påtvingat kroppsligt ingrepp. Kommunen ska även enligt 1 kap. 9 § RF beakta allas likhet inför lagen och iakttä saklighet och opartiskhet. Vid beslut om statliga anställningar ska vidare avseende bara fästas vid sakliga grunder enligt 12 kap. 5 § RF och 4 § lagen (1994:260) om offentlig anställning, LOA. Den aktuella begränsningen

går utöver vad som är godtagbart enligt 2 kap. 19-21 §§ RF då vaccinerna varken ger ett skydd mot att bli smittad av covid-19 eller mot att föra sådan smitta vidare. Då vaccination inte förhindrar smittspridning fyller det ingen funktion och går således utöver vad som är nödvändigt. Det finns därför inget vetenskapligt stöd för att införandet av vaccinationsbevis förhindrar smittspridning. Beslutet strider även mot hälso- och sjukvårdslagen (2017:30), HSL, eftersom det inte finns beprövad erfarenhet kring vaccinen. Kommunen gör sig vidare genom beslutet skyldig till diskriminering enligt 1 kap. 2 § diskrimineringslagen (2008:567) och 1 kap. 2 § RF. Kravet på vaccinationsbevis strider även mot 25 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), OSL, 4 kap. 2 § patientlagen (2014:821), PL, samt EU:s allmänna dataskyddsförordning 2016/679, GDPR. Kommunens beslut strider även mot artikel 14 i den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, EKMR, samt mot artikel 1, 2, 7 och artikel 21 punkt 2 i FN:s allmänna förklaring om de mänskliga rättigheterna. Det finns vidare all anledning att ifrågasätta den statistik över smittspridning som kommuner baserar sina beslut om smittskyddsåtgärder på, eftersom den grundar sig på PCR-teknik som inte är tillförlitlig.

Kommunen anser att överklagandena ska avslås och tillägger i huvudsak följande. Huruvida RF och den s.k. begränsningslagen generellt sett är förenliga med varandra utgör sådan abstrakt normkontroll som inte är möjlig att pröva i målet. Beslutet strider inte mot av klagandena åberopade bestämmelser i RF eller EKMR. Därutöver är anförda bestämmelser i LOA inte tillämpliga vid ifrågavarande anställning i kommunen. Vad särskilt gäller FN:s allmänna förklaring om de mänskliga rättigheterna kan tilläggas att denna inte gäller som lag i Sverige och därför inte heller är direkt åberopbar hos vare sig myndigheter eller domstolar. På samma grunder kan beslutet inte anses strida mot 12 kap. 5 § RF, eftersom bestämmelsen inte är tillämplig på kommuner. Lämpligheten av olika kriterier vid en nyanställning kan inte heller prövas

inom ramen för en laglighetsprövning, utan är ett förhållande som får prövas genom en arbetsrättslig prövning. Beslutet utgör inte ett tvång att vaccinera sig och ett erbjudande om anställning kan inte ses som en lagstadgad rättighet. Det står den enskilde fritt att inte vaccinera sig. Hur själva vaccinet administreras är inget som kommunen beslutar om och frågan om detta skulle strida mot HSL är därför irrelevant i nu aktuellt mål. En enskild kan vidare inte med stöd av 1 kap. 2 § RF påkalla domstols ingripande mot det allmänna och klagandenas påstående om att kommunens beslut strider mot diskrimineringslagen kan därmed inte medföra att beslutet ska upphävas. Gällande beslutets förenlighet med 25 kap. 1 § OSL och artikel 7 i GDPR står det den enskilde fritt att förfoga över sina egna uppgifter genom att till exempel lämna in eller visa upp vaccinationsintyg vid nyrekrytering. Beslutet innebär dessutom inte att någon ska ges hälso- och sjukvård och kan därför inte anses stå i strid med 4 kap. 2 § PL. Graden av tillförlitlighet till PCR-testerna faller därutöver utanför prövningen av det nu överklagade beslutet.

SKÄLEN FÖR AVGÖRANDET

Utgångspunkter för prövningen

Klagandena har i stor utsträckning uttalat sig om det överklagade beslutets lämplighet, samhällsnyttan med vaccination mot covid-19 samt Folkhälsomyndighetens rekommendationer och uttalanden. Det överklagade beslutet avser emellertid ett kommunalt beslut som enbart kan prövas i den för laglighetsprövning stadgade ordningen enligt 13 kap. kommunallagen (2017:725), KL. Det innebär att förvaltningsrätten inte kan bedöma lämpligheten eller skäligheten i beslutet samt att prövningen endast omfattar om beslutet ska upphävas eller inte. Prövningen kan dessutom bara ske i den begränsade omfattning som anges i 13 kap. 8 § KL.

Enligt 13 kap. 8 § KL ska ett överklagat beslut upphävas, om

1. det inte har kommit till på lagligt sätt,
2. beslutet rör något som inte är en angelägenhet för kommunen eller regionen,
3. det organ som har fattat beslutet inte har haft rätt att göra det, eller
4. beslutet annars strider mot lag eller annan författning.

Vid laglighetsprövning gäller att klaganden har bevisbördan för att det finns omständigheter som innebär att ett kommunalt beslut ska upphävas på någon av de grunder som anges i 13 kap. 8 § KL (jfr Högsta förvaltningsdomstolens avgöranden RÅ 2010 ref. 119 I-II). Prövningen är vidare enligt 13 kap. 7 § KL begränsad till de omständigheter som klaganden har hänvisat till före överklagandetidens utgång.

Förvaltningsrättens bedömning

Ramen för domstolens prövning

Klagandena har gjort gällande att det föreligger oförenlighet mellan RF och lagen (2021:4) om särskilda begränsningar för att förhindra spridning av sjukdomen covid-19. Förvaltningsrätten, som inte är en författningsdomstol, konstaterar inledningsvis att domstolen saknar möjlighet att genom en fristående abstrakt normkontroll pröva giltigheten av bestämmelser och ogiltigförklara lagar eller andra rättsliga föreskrifter (jfr RÅ 1989 not 42). Förvaltningsrätten kan endast pröva vad som omfattas av det överklagade beslutet, dvs. frågan om kommunens beslut ska upphävas på någon av de grunder som anges i 13 kap. 8 § KL. Frågan om lagen om särskilda begränsningar för att förhindra spridning av sjukdomen covid-19 är förenlig med regeringsformen prövas därför inte.

Magnus Haettner har genom komplettering av sitt överklagande den 11 april 2022 fört fram att det överklagade beslutet strider mot

FÖRVALTNINGSRÄTTEN
I STOCKHOLM

DOM

likställighetsprincipen i 2 kap. 3 § KL samt att sakliga skäl för beslutet inte längre föreligger då covid-19 inte längre klassas som en samhällsfarlig sjukdom. Enligt förvaltningsrättens bedömning utgör dessa anföranden sådana nya omständigheter som har förts fram efter överklagandetidens utgång och som enligt 13 kap. 7 § KL därför inte kan beaktas vid förvaltningsrättens prövning.

Prövningen i målet

Klagandena har fört fram att kommunens beslut strider mot flera olika lagar och bestämmelser. Förvaltningsrätten kommer därför gå igenom och pröva invändningarna var för sig.

Strider beslutet mot anförda bestämmelser i RF?

Enligt 1 kap. 2 § RF ska bl.a. den offentliga makten utövas med respekt för alla människors lika värde och för den enskilda människans frihet och värdighet. Det ska även särskilt åligga det allmänna att trygga rätten till hälsa, arbete, bostad och utbildning samt verka för social omsorg och trygghet. Enligt förarbetena (jfr prop. 1975/76:209 s. 136 f) är denna paragraf inte en rättsligt bindande regel per se utan paragrafen ska ses som ett program- och målsättningsstadgande som ger uttryck för vissa särskilt viktiga principer för samhällsverksamhetens inriktning. Stadgandets främsta funktion är att ålägga det allmänna att positivt verka för att de ifrågavarande målsättningarna i största möjliga utsträckning förverkligas. 1 kap. 2 § RF ger, till skillnad från reglerna i 2 kap. RF om de grundläggande fri- och rättigheterna, inte upphov till några rättigheter för den enskilde. Den enskilde kan alltså inte med stöd av 1 kap. 2 § RF påkalla domstols ingripande mot det allmänna. I vilken utsträckning det allmänna lever upp till målsättningarna kan enbart bli föremål för politisk kontroll. Av det ovan anförda framgår att det överklagade beslutet därför inte kan upphävas på denna grund.

Av 2 kap. 6 § RF framgår bl.a. att var och en gentemot det allmänna är skyddad mot påtvingat kroppsligt ingrepp. Av 2 kap. 20 och 21 §§ RF framgår bl.a. att det skydd mot påtvingat kroppsligt ingrepp som föreskrivs i 2 kap. 6 § samma lag får begränsas genom lag och endast för att tillgodose nödvändiga ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle. Förvaltningsrätten finner inte skäl för någon annan bedömning än att vaccinering mot covid-19 utgör ett sådant kroppsligt ingrepp som avses i 2 kap. 6 § RF. Domstolen har därför att ta ställning till om beslutet är utformat på ett sådant sätt att personer vid nyanställning inom vård och omsorg, med omsorgsnära arbetsuppgifter, ska anses påtvingade att vaccinera sig på ett sådant sätt som klagandena anför.

Den av klagandena anförda regleringen i 12 kap. 5 § RF gäller tillsättning av statlig anställning. Bestämmelsen gäller inte för kommuner och regioner då dessa inte utgör statliga myndigheter. Av 1 och 2 §§ LOA framgår vidare att bestämmelserna i 4 § samma lag om bedömningsgrunder vid anställning över huvud taget inte är tillämpliga vid anställning i regionen. Vad klagandena har fört fram i dessa delar kan därmed inte anses visa att det finns skäl att upphäva det överklagade beslutet.

Förvaltningsrätten konstaterar att regleringen gällande tillsättning av kommunala och regionala tjänster är begränsad. Förutom bundenheten till kravet i 1 kap. 9 § RF om saklighet och opartiskhet i offentlig förvaltning har kommunen stor frihet att utse den person kommunen finner mest lämplig för en anställning, efter bedömning av varje sökandes kvalifikationer och personliga egenskaper. Kommunala och regionala anställningstillsättningar anses inte som myndighetsutövning utan är i princip av civilrättslig karaktär. Ett erbjudande om anställning, med krav om att den enskilde ska vara fullvaccinerad som i förevarande fall, kan enligt förvaltningsrätten inte ses som en lagstadgad rättighet, utan snarare som ett erbjudande där det är möjligt för den enskilde att tacka nej (jfr Europadomstolens dom i mål nr 62309/17, Steen mot Sverige,

punkten 17). Förvaltningsrätten kan vid en laglighetsprövning inte närmare pröva lämpligheten i att införa vaccinationskrav vid nyanställning. Detta får enligt förvaltningsrättens mening anses vara förhållanden som får prövas genom en arbetsrättslig prövning. Mot denna bakgrund bedömer förvaltningsrätten att kravet i det överklagade beslutet att nyanställda inom kommunen ska vara fullvaccinerade enligt Folkhälsomyndighetens rekommendationer inte kan anses strida mot 1 kap. 9 § eller 2 kap. 6, 20 och 21 §§ RF (jfr Kammarrätten i Sundsvalls dom den 20 december 2022 i mål nr 818-22).

Strider beslutet mot HSL och 4 kap. 2 § PL?

Klagandena har framfört att beslutet strider mot bestämmelserna i HSL om att vård ska ges med respekt för alla människors lika värde och vara utförd i överensstämmelse med vetenskap och beprövad erfarenhet samt den grundläggande principen att all hälso- och sjukvård ska ske frivilligt. Klagandena har i detta hänseende fört fram att dessa principer inte blir gällande om man inför ett krav på vaccination. Som förvaltningsrätten tidigare har redogjort för utgör ett erbjudande om anställning, med krav om att den enskilde ska vara fullvaccinerad, inte en lagstadgad rättighet. Beslutet är således inte utformat på ett sådant sätt att personer vid nyanställning ska anses påtvingade att vaccinera sig på ett sådant sätt som klagandena anför. Enligt förvaltningsrättens mening framgår det inte heller att kommunen med anledning av beslutet skulle bedriva sådan hälso- och sjukvård som medför att HSL vore tillämplig i det aktuella fallet. Beslutet kan därför inte heller anses ha fattats i strid med i HSL anförda principer.

Mot bakgrund av bedömningen att kommunens beslut inte innebär att någon ges hälso- och sjukvård finns det inte heller något stöd för klagandenas anförande om att beslutet strider mot bestämmelsen om patientens samtycke till hälso- och sjukvård i 4 kap. 2 § PL.

Strider beslutet mot diskrimineringslagen?

Av 1 kap. 1 § diskrimineringslagen framgår att lagen har till ändamål att motverka diskriminering och på andra sätt främja lika rättigheter och möjligheter oavsett kön, könsöverskridande identitet eller uttryck, etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning, funktionsnedsättning, sexuell läggning eller ålder.

Enligt 6 kap. 1 § första stycket diskrimineringslagen ska mål om tillämpningen av 2 kap. 1, 2, 3 eller 18 § handläggas enligt lagen (1974:371) om rättegången i arbetstvister. Enligt 1 § lagen (1987:439) om inskränkning i rätten att överklaga får under sådana förhållanden en arbetstagare inte överklaga beslutet hos regeringen, en förvaltningsdomstol eller en förvaltningsmyndighet. Därigenom undviks att beslut av en arbetsgivare med offentlig ställning överprövas av såväl allmän domstol enligt arbetstvistlagen som av andra överprövningsinstanser genom överklagande (jfr Kammarrätten i Jönköpings dom den 2 mars 2017 i mål nr 1171-16). Vidare ska enligt 6 kap. 1 § andra stycket diskrimineringslagen mål om tillämpningen av 2 kap. 5, 6, 7, 9, 10, 11, 12, 12 a, 12 b, 12 c, 13, 13 a, 13 b, 14, 14 a, 14 b, 15, 16, 17 eller 19 § prövas av allmän domstol och handläggas enligt bestämmelserna i rättegångsbalken om rättegången i tvistemål när förlikning om saken är tillåten.

Av 13 kap. 3 § KL framgår att bestämmelserna om laglighetsprövning vid förvaltningsdomstol inte gäller, om det i lag eller annan författning finns särskilda bestämmelser om överklagande. Klagandenas påståenden om missgynnande till följd av diskriminering är alltså hänvisade till en prövning i särskild ordning av allmän domstol och inte av förvaltningsdomstol. Påståendet om att beslutet strider mot diskrimineringslagen kan därmed inte medföra att beslutet av den anledningen strider mot 13 kap. 8 § KL.

Strider beslutet mot 25 kap. 1 § OSL och artikel 7 GDPR?

Förvaltningsrätten konstaterar att bestämmelserna om sekretess är till för att skydda den enskilde och att särskilda bestämmelser, exempelvis 25 kap. 1 § OSL, förordnar stark sekretess inom hälso- och sjukvården för uppgift om en enskilds hälsotillstånd eller andra personliga förhållanden. Ett uppvisande av vaccinationsbevis är emellertid frivilligt och regleringen om sekretess hindrar inte en enskild från att, så som i den aktuella situationen, frivilligt göra ett aktivt val att lämna uppgifterna. Den omständigheten att kommunen efterfrågar uppgiften i samband med rekrytering medför ingen annan bedömning i detta avseende. Samma bedömning gäller i fråga om klagandenas invändning att beslutet strider mot artikel 7 GDPR, gällande villkor för samtycke för behandling om personuppgifter. Enligt förvaltningsrättens mening visar det som har framförts i målet således inte att beslutet fattats i strid med 25 kap. 1 § OSL eller artikel 7 GDPR.

Strider beslutet mot 2 kap. 19 § RF och artikel 14 EKMR?

EKMR är inkorporerad i svensk lag genom lagen (1994:1219) om den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna. Av 2 kap. 19 § RF framgår att lag eller annan föreskrift inte får meddelas i strid med Sveriges åtaganden på grund av EKMR.

Av artikel 14 EKMR framgår att åtnjutandet av de fri- och rättigheter som anges i konventionen ska säkerställas utan diskriminering på någon grund så som kön, ras, hudfärg, språk, religion, politisk eller annan åsikt, nationellt eller socialt ursprung, tillhörighet till nationell minoritet, förmögenhet, börd eller ställning i övrigt. Enligt förvaltningsrättens mening visar det som framförts i målet inte att beslutet har fattats i strid med 2 kap. 19 § RF och artikel 14 EKMR.

Strider beslutet mot FN:s allmänna förklaring om de mänskliga rättigheterna?

Förvaltningsrätten konstaterar att FN:s allmänna förklaring om de mänskliga rättigheterna inte är direkt tillämplig i svensk rätt och därmed inte är sådan lag eller författning som avses i 13 kap. 8 § KL. Det går därför inte att pröva om kommunens beslut strider mot dessa internationella överenskommelser (jfr rättsfallet RÅ 2007 not. 7 och Kammarrätten i Sundsvalls dom den 20 december 2022 i mål nr 818-22).

Sammanfattning

Sammanfattningsvis bedömer förvaltningsrätten att klagandena inte har visat att det överklagade beslutet strider mot av dem anförda lagar eller andra författningar som ska prövas inom ramen för det aktuella målet. Klagandena har inte heller i övrigt anført någon omständighet som medför att beslutet är olagligt i något av de hänseenden som anges i 13 kap. 8 § KL. Överklagandena ska därmed avslås.

HUR MAN ÖVERKLAGAR

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

Peter Andrén

Rådman

De särskilda ledamöterna Karl Pfeifer och Åsa Örnberg har också deltagit i avgörandet.

August Marinder Neuman 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 nyårsafton, 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.