



HÖGSTA FÖRVALTNINGSDOMSTOLENS DOM

Mål nr
4266-21

meddelad i Stockholm den 8 december 2022

KLAGANDE

Skurups kommun
274 80 Skurup

MOTPARTER

1. AA

2. BB

3. CC

Ombud: Advokat Anwar Osman
Advokatbyrån Dubio AB
Roslagsgatan 50 A
113 54 Stockholm

ÖVERKLAGAT AVGÖRANDE

Kammarrätten i Göteborgs dom den 23 juni 2021 i mål nr 7171-20

SAKEN

Laglighetsprövning enligt kommunallagen

HÖGSTA FÖRVALTNINGSDOMSTOLENS AVGÖRANDE

Högsta förvaltningsdomstolen avslår överklagandet.

BAKGRUND

1. Kommunfullmäktige i Skurups kommun beslutade 2019, med bifall till en motion, att huvudduk, burka, niqab och andra klädesplagg som har till syfte att dölja elever och personal inte ska vara tillåtna i kommunens förskolor och grundskolor samt att detta ska arbetas in i kommunens integrationsplan. Av motiveringen till motionen framgår – under rubriken ”Huvudduks förbud i Skurups kommuns skolor och förskolor” – att syftet är att flickor och kvinnor inte ska behöva skylla sig av religiösa skäl.
2. Ett antal kommunmedlemmar överklagade beslutet till Förvaltningsrätten i Malmö och anförde att beslutet utgjorde en otillåten inskränkning av bl.a. religionsfriheten, yttrandefriheten samt rätten till privat- och familjeliv. Vidare angavs att beslutet stod i strid med diskriminerings- och skollagstiftningen.
3. Kommunen anförde i sitt yttrande över överklagandena bl.a. följande.
4. Det fattade beslutet utgör ett svar på en motion. Beslutet har ännu inte fått sin slutliga utformning. Först när integrationsplanen har fastställts kommer det att framgå vad beslutet närmare avser och hur det ska tillämpas.
5. Beslutet strider inte mot lag eller annan författning. Den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (EKMR) är överordnad den svenska lagstiftning som klagandena åberopar. Konventionen ger stöd för att införa ett förbud mot religiösa manifestationer av såväl personal som elever och Europadomstolen har i flera avgöranden godtagit att muslimsk sjal (hijab) har förbjudits i offentlig undervisningsverksamhet.
6. Dessutom syftar beslutet till att skydda samtliga elever från religiösa påtryckningar i sin skolmiljö. Enligt den svenska skollagstiftningen ska

utbildningen vid offentliga skolor och förskolor vara icke-konfessionell. Att bära huvudduk eller liknande är inte förenligt med detta krav.

7. Förvaltningsrätten upphävde beslutet med hänvisning till att det är utformat som ett generellt förbud som – utan att det finns stöd i nationell lag – inskränker religionsfriheten så som den kommer till uttryck i regeringsformen och EKMR. Skurups kommun överklagade förvaltningsrättens dom till Kammarrätten i Göteborg, som avslog överklagandet på samma grund.

YRKANDEN M.M.

8. *Skurups kommun* yrkar att Högsta förvaltningsdomstolen, med ändring av underinstansernas avgöranden, ska avslå överklagandena av kommunfullmäktiges beslut.
9. *CC* anser att överklagandet ska avslås.
10. *AA* och *BB* har inte yttrat sig.

SKÄLEN FÖR AVGÖRANDET

Frågan i målet

11. Frågan i målet är om kommunens beslut, att det i kommunens förskolor och grundskolor inte ska vara tillåtet att bära huvudduk, burka, niqab eller andra klädesplagg som har till syfte att dölja elever och personal, strider mot lag eller annan författning.

Rättslig reglering m.m.

12. Enligt 13 kap. 8 § första stycket 4 kommunallagen (2017:725) ska ett överklagat beslut upphävas om beslutet strider mot lag eller annan författning.
13. I 2 kap. 1 § regeringsformen regleras skyddet av de s.k. positiva opinionsfriheterna. Religionsfriheten regleras i första stycket 6 och innebär frihet att ensam eller tillsammans med andra utöva sin religion. Av 20 och 25 §§ följer att religionsfriheten för svenska medborgare inte får begränsas.
14. Enligt 1 § första stycket 1 är var och en gentemot det allmänna tillförsäkrad yttrandefrihet, dvs. frihet att i tal, skrift, bild eller på annat sätt meddela upplysningar samt uttrycka tankar, åsikter och känslor. Yttrandefriheten får enligt vad som anges i 20, 21 och 23 §§ under vissa förutsättningar begränsas genom lag.
15. Av 25 § framgår att för andra än svenska medborgare här i riket får särskilda begränsningar göras genom lag i fråga om vissa fri- och rättigheter, däribland yttrandefriheten och religionsfriheten. Beträffande religionsfriheten gäller samtidigt att sådana begränsningar inte får gå utöver vad som är tillåtet enligt artikel 9.2 i EKMR.
16. Enligt artikel 9.1 i EKMR har var och en 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. I artikel 9.2 anges att friheten att utöva sin religion eller tro endast får underkastas sådana inskränkningar som är föreskrivna i lag och som i ett demokratiskt samhälle är nödvändiga med hänsyn till den allmänna säkerheten eller till skydd för allmän ordning, hälsa eller moral eller till skydd för andra personers fri- och rättigheter.

17. I artikel 2 i det första tilläggsprotokollet till EKMR anges att ingen får förvägras rätten till undervisning. Vid utövandet av den verksamhet som staten kan ta på sig i fråga om utbildning och undervisning ska staten respektera föräldrarnas rätt att tillförsäkra sina barn sådan utbildning och undervisning som står i överensstämmelse med föräldrarnas religiösa och filosofiska övertygelse.
18. Enligt 1 kap. 6 § skollagen (2010:800) ska utbildningen vid en skolenhet eller förskoleenhet med offentlig huvudman vara icke-konfessionell.

Högsta förvaltningsdomstolens bedömning

Utgångspunkter för prövningen

19. Inledningsvis kan konstateras att det förhållandet att det överklagade beslutet är avsett att arbetas in i en integrationsplan och där ges sin närmare innebörd inte begränsar vare sig förutsättningarna för att överklaga beslutet eller domstolarnas laglighetsprövning av det.
20. Kommunen gör gällande att artikel 9 i EKMR inte utgör hinder mot, och att artikel 2 i första tilläggsprotokollet till konventionen samt praxis från Europadomstolen ger stöd för, att införa ett förbud mot klädesplagg som bärs av religiösa skäl inom förskola och grundskola.
21. Det ska framhållas att konventionen utgör ett skydd för enskilda mot ingrepp från det allmännas sida. Högsta förvaltningsdomstolen finner därför att det inför prövningen finns anledning att klargöra att konventionens regler, jämte den praxis som Europadomstolen utvecklat på det aktuella området, i sig inte kan utgöra en rättslig grund för att inskränka enskildas rättigheter genom ett förbud mot klädesplagg som bärs av religiösa skäl. Inskränkningar av enskildas rättigheter förutsätter nämligen att det finns stöd i nationell lagstiftning.

22. Högsta förvaltningsdomstolen ska pröva om kommunens beslut strider mot lag eller annan författning. Prövningen innebär att endast beslutets laglighet och inte dess lämplighet får prövas. Prövningen kan endast utmynna i att beslutet antingen ska stå fast eller att det ska upphävas; domstolen saknar alltså möjlighet att ändra beslutet.

Strider kommunens beslut mot lag eller annan författning?

23. Mot bakgrund av innehållet i kommunens beslut är det naturligt att först ta ställning till om det utgör en otillåten begränsning av religionsfriheten eller någon annan opinionsfrihet. Denna prövning bör i första hand göras i förhållande till regeringsformen (jfr NJA 2012 s. 400, punkt 13).
24. Religionsfrihet, som tillkommer alla och envar, definieras i 2 kap. 1 § första stycket 6 regeringsformen som frihet att ensam eller tillsammans med andra utöva sin religion. Den utgör ett skydd mot ingrepp från det allmänna, dvs. från staten, kommunerna och regionerna.
25. Av 2 kap. 20 § regeringsformen framgår, motsatsvis, att religionsfriheten inte får begränsas. Detta motiveras av den snäva definitionen av denna frihet. Sådana religiösa uttryck som faller in under någon av de andra opinionsfriheterna, t.ex. yttrandefriheten, ska emellertid prövas mot den opinionsfriheten och inte mot religionsfriheten. En begränsning får då ske i den ordning som gäller för att begränsa respektive frihet (prop. 1975/76:209 s. 114 f.), dvs. enligt reglerna i 2 kap. 20–24 §§ regeringsformen.
26. När det gäller utlänningar får religionsfriheten begränsas genom lag (2 kap. 25 § regeringsformen). Sådana begränsningar får emellertid ske endast för vissa syften och med hänsyn tagen till proportionalitetsprincipen (artikel 9 i EKMR).

27. Yttrandefrihet innebär att var och en gentemot det allmänna är tillförsäkrad frihet att i tal, skrift eller bild eller på annat sätt meddela upplysningar samt uttrycka tankar, åsikter och känslor (2 kap. 1 § första stycket 1 regeringsformen). Yttrandefriheten anses inte begränsad till endast vissa uttrycksformer. Även bärandet av vissa typer av klädesplagg kan betraktas som uttryck för en kulturell eller religiös sedvana eller uttrycksform och innefattas i yttrandefriheten (jfr NJA 1996 s. 577).
28. Huvudduk, burka, niqab och liknande klädesplagg kan bäras som uttryck för en kulturell sedvana. I många fall kan dock bärandet vara motiverat av religiösa skäl, t.ex. i enlighet med en sedvana inom islam. Att bära sådana klädesplagg kan således vara ett uttryck för religionstillhörighet och omfattas då av skyddet för yttrandefriheten. Bärandet av sådan klädsel får därmed begränsas enligt vad som gäller för inskränkningar av yttrandefriheten.
29. En grundläggande förutsättning för att begränsa yttrandefriheten är att det sker genom lag (2 kap. 20 och 25 §§ regeringsformen).
30. För att ett ställningstagande mot bärandet av klädesplagg som ger uttryck för religionstillhörighet ska utgöra en begränsning av yttrandefriheten krävs att det har faktiska effekter för enskildas frihet att uttrycka tankar, åsikter eller känslor.
31. Kommunens beslut är utformat som ett generellt förbud att bära vissa klädesplagg riktat till elever vid förskolor och grundskolor i kommunen och deras vårdnadshavare samt till personal vid dessa. Beslutet ger uttryck för vad kommunen anser ska gälla inom förskole- och grundskoleområdet och hur dessa verksamheter ska förhålla sig till klädesplagg som kan bäras av religiösa skäl.

32. Mot denna bakgrund får kommunens beslut anses ha sådana faktiska effekter för enskilda att det utgör en begränsning av yttrandefriheten. Begränsningen måste då för att vara tillåten ha stöd i lag.
33. Bestämmelsen i 1 kap. 6 § skollagen om att utbildningen vid skolor och förskolor med offentlig huvudman ska vara icke-konfessionell riktar sig till huvudmannen och avser hur denne ska bedriva verksamheten. Den utgör inte lagstöd för att införa begränsningar avseende klädesplagg som bärs av religiösa skäl.
34. Det finns inte heller något annat lagstöd för att begränsa yttrandefriheten på det sätt som gjorts. Överklagandet ska därför avslås.

I avgörandet har deltagit justitieråden Helena Jäderblom, Thomas Bull,
Per Classon, Ulrik von Essen och Magnus Medin.

Föredragande har varit justitiesekreteraren Emma Millberg.