

Ref 51

I mål om laglighetsprövning enligt kommunallagen har en kommuns beslut att i kommunala förskolor och grundskolor inte tillåta bärande av huvudduk och liknande plagg ansetts utgöra en begränsning av yttrandefriheten som saknar lagstöd (I och II).

2 kap. 1 § första stycket 1 och 6 regeringsformen

I.

Högsta förvaltningsdomstolen meddelade den 8 december 2022 följande dom (mål nr 4266-21).

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. *M.S.* anser att överklagandet ska avslås.

10. *H.E.* och *B.R.* 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.

Högsta förvaltningsdomstolens avgörande

Högsta förvaltningsdomstolen avslår överklagandet.

I avgörandet deltog justitieråden *Jäderblom, Bull, Classon, von Essen* och *Medin*. Föredragande var justitiesekreteraren Emma Millberg.

Förvaltningsrätten i Malmö (2020-11-17, ordförande Kristiansson):

Strider beslutet mot religionsfriheten?

I 2 kap. 1 § första stycket punkt 6 regeringsformen anges att var och en gentemot det allmänna är tillförsäkrad religionsfrihet, dvs. frihet att ensam eller tillsammans med andra utöva sin religion.

I artikel 9 i EKMR anges i första punkten att 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. I andra punkten anges vidare 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.

I artikel 14 i EKMR anges att åtnjutandet av de fri- och rättigheter som anges i konventionen skall säkerställas utan någon åtskillnad såsom på grund av kön, ras, hudfärg, språk, religion, politisk eller annan åskådning, nationellt eller socialt ursprung, tillhörighet till nationell minoritet, förmögenhet, börd eller ställning i övrigt. I artikel 21 anges vidare att all diskriminering på grund av bland annat kön, ras, hudfärg, etniskt eller socialt ursprung, genetiska särdrag, språk, religion eller övertygelse, politisk eller annan åskådning, tillhörighet till nationell minoritet, förmögenhet, börd, funktionshinder, ålder eller sexuell läggning ska vara förbjuden.

I Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna anges i artikel 10 bl.a. att var och en har rätt till tankefrihet, samvetsfrihet och religionsfrihet. Denna rätt innefattar frihet att byta religion eller övertygelse och frihet att ensam eller i gemenskap med andra, offentligt eller enskilt, utöva sin religion eller övertygelse genom gudstjänst, undervisning, sedvänjor och ritualer.

I 1 kap. 6 § skollagen anges att utbildningen vid en skolenhet eller förskoleenhet med offentlig huvudman ska vara icke-konfessionell.

Det överklagade beslutet är som ovan angetts ett generellt förbud att bära huvudduk m.m. för elever och personal i förskola och grundskola. Kommunen har i yttrande angett att förbudet mot bärandet är ett skydd för alla i skolan mot indoktrinering och proselytism. Kommunen hänvisar också till att utbildningen vid offentliga skolor och förskolor enligt skollagen ska vara icke-konfessionell och att detta krav inte kan förenas med bärandet av huvudsjal eller liknande. Kommunens syfte att införa förbudet kan inte tolkas på annat sätt än att det är att förhindra bärandet av klädesplagg av religiösa skäl.

Europadomstolen har prövat frågan om att bära huvudduk i skolverksamhet i olika avgöranden. Europadomstolen har i dessa avgöranden funnit förbudet förenligt med artikel 9 punkt 2 i EKMR då huvudduksförbudet kunnat knytas till målsättningar i respektive lands konstitution (se bl.a. Dahlab mot Schweiz, Köse m.fl. mot Turiket och Dogru mot Frankrike). I dessa avgöranden hade inskränkningen stöd i nationell lagstiftning eller andra konstitutionella principer.

Förvaltningsrätten konstaterar att den motion som kommunfullmäktige biföll är utformad på ett sådant sätt att inskränkningen riktar sig mot bärandet av klädesplagg av religiösa skäl. Något förbud mot att bära religiösa klädesplagg i skolan finns inte i nationell lagstiftning. Tvärtom är det normalt att klädseln är något som bestäms av varje individ själv. Förvaltningsrätten konstaterar att rätten att bära religiös klädsel och andra religiösa symboler är skyddad genom både regeringsformen och EKMR. Det finns möjlighet att förbjuda elever och lärare att i vissa enskilda fall bära viss klädsel. Det kan gälla när klädseln i enskilda fall väsentligt skulle försvåra kontakten och samspelet mellan lärare och elever eller medföra särskilda risker vid laborationer eller liknande övningar.

Det aktuella beslutet är utformat som ett generellt förbud som innebär en inskränkning av den grundlagsstadgade religionsfriheten. En sådan

inskränkning kräver stöd i nationell lag. Det saknas sådant stöd i svensk lagstiftning. Varken skollagen eller någon annan lag ger en kommun rätt att besluta om inskränkningar på det sätt som Skurups kommun gjort. Kommunfullmäktiges beslut kan inte bedömas på annat sätt än stridande mot regleringen i 2 kap. 1 § första stycket punkten 6 i regeringsformen samt artikel 9 i EKMR.

Eftersom det överklagade beslutet strider mot lag eller annan författning ska det upphävas i enlighet med 13 kap. 8 § fjärde punkten kommunalagen.

Övriga frågor i målet

Med denna utgång i målet finner förvaltningsrätten inte skäl att pröva om det överklagade beslutet även skulle strida mot diskrimineringslagen. Vad klagandena i övrigt framför föranleder inte någon annan bedömning.

– Förvaltningsrätten upphäver det överklagade beslutet.

Kammarrätten i Göteborg (2021-06-23, *Stegeland, Henriksson och Berglund*):

[Kammarrättens bedömning i fråga om kommunens beslut är överklagbart har här utelämnats.]

Strider kommunens beslut mot lag eller annan författning?

Frågan i målet är här efter om kommunens beslut strider mot lag eller annan författning genom att utgöra en otillåten inskränkning av religionsfriheten enligt regeringsformen respektive den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, förkortad EKMR.

Religionsfriheten enligt 2 kap. 1 § första stycket 6 regeringsformen

Av 2 kap. 1 § första stycket 6 regeringsformen framgår att var och en gentemot det allmänna är tillförsäkrad religionsfrihet, dvs. frihet att ensam eller tillsammans med andra utöva sin religion.

Religionsfriheten anses normalt innefatta inte bara en frihet att hysa en viss religiös övertygelse och enskilt utöva religion utan också friheten att sprida och ta del av religiös förkunnelse, att anordna och delta i gudstjänster samt att bilda och medverka i religiösa sammanslutningar (prop. 1975/76:209 s. 114). Av 2 kap. 20 § regeringsformen framgår, motsatsvis, att religionsfriheten är absolut och därmed inte får begränsas, till skillnad från andra opinionsfriheter som alltså får begränsas, men endast genom lag eller efter bemyndigande. Tilläggas kan att den så kallade negativa religionsfriheten i huvudsak innebär ett skydd mot att tvingas utöva en viss religion, inte ett skydd mot andras religionsutövning.¹

Av förarbetena till regeringsformen framgår att det absoluta skyddet för religionsfriheten motiveras utifrån den snäva definitionen av denna frihet, samtidigt som uttryck för religionsfriheten som innehåller moment av

¹ Se bl.a. Europadomstolens avgöranden *Kokkinakis mot Grekland* (14307/88), *Buscarini m.fl. mot San Marino* (24645/94) och *Lautsi m.fl. mot Italien* (30814/06).

någon av de andra opinionsfriheterna i 2 kap. 1 § regeringsformen, t.ex. yttrandefriheten, kan begränsas i den ordning som gäller för att begränsa respektive frihet (prop. 1975/76:209 s. 114–115). I fråga om yttrandefriheten gäller 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).

I regel anses yttrandefriheten inte begränsad till endast vissa uttrycksformer och exempelvis kan olika klädesplagg ses som uttryck för en kulturell eller religiös sedvana eller uttrycksform och innefattas i yttrandefriheten enligt 2 kap. 1 § regeringsformen (jfr NJA 1996 s. 577).

Religionsfriheten enligt artikel 9 EKMR

Av artikel 9 EKMR framgår att

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 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.

Europadomstolen har i ett antal avgöranden prövat om religionsfriheten enligt artikel 9 EKMR kränks av olika typer av antingen uttryckliga förbud att bära slöja e.d. eller mer generellt utformade förbud att bära klädesplagg som täcker ansiktet m.m.² Som redovisats i förvaltningsrättens överklagade avgörande har Europadomstolen i vissa fall godtagit begränsningar i rätten att bära slöja e.d. och i huvudsak motiverat det utifrån berörda staters nationella lagstiftning, konstitutionella principer och bedömningsutrymme. Domstolen har gjort sin prövning utifrån premissen att det utgör en religiös manifestation att bära slöja och att detta omfattas av skyddet för religionsfriheten enligt artikel 9 EKMR. Domstolen tillämpade vid sin prövning i vissa äldre avgöranden den s.k. nödvändighetsprincipen³ som innebar att det krävdes en tydlig och klar, eller nödvändig, koppling mellan den inre religiösa övertygelsen och dess yttre uttryck eller manifestation. I senare avgöranden har det i domstolens prövning i huvudsak ansetts tillräckligt om manifestationen att bära slöja inspirerats eller motiverats av den religiösa tron.⁴

Kammarrättens bedömning

Kommunens beslut anger att huvudduk, burka, niqab och andra klädesplagg som har som syfte att dölja elever och personal inte ska vara tillåtna i kommunens förskolor och grundskolor. Av motiven till den motion som kommunfullmäktiges beslut grundas på framgår att syftet är

² Se bl.a. Europadomstolens avgörande *S.A.S mot Frankrike* (43835/11), *Köse och andra mot Turkiet* (26625/02) och *Leyla Sahin mot Turkiet* (44774/98).

³ Se *Arrowsmith mot Storbritannien* (7050/75).

⁴ Se Europadomstolens avgörande *Leyla Sahin mot Turkiet*.

att flickor och kvinnor inte ska behöva skylla sig utifrån ett patriarkalt förtryck eller religiös extremism. Kommunfullmäktiges beslut har emellertid inte formulerats på annat sätt än att det avser klädesplagg som syftar till att dölja elever och personal, varvid särskilt nämnts huvudduk, burka och niqab.

Att täcka huvudet eller håret med huvudduk eller på annat motsvarande sätt har förekommit och förekommer som ett religiöst uttryck eller en religiös sedvana i flera religioner – i judendomen och därefter i kristendomen och islam. Samtidigt kan huvudduk, och även andra klädesplagg, i olika sammanhang antas bäras även av kulturella skäl som uttryck för en kulturell sedvana. Enligt kammarrättens mening finns emellertid inte anledning att ifrågasätta att huvudduk eller motsvarande som täcker huvud eller hår och även andra klädesplagg, som omfattas av kommunens beslut, kan inspireras eller motiveras av religiös tro på ett sådant sätt att det är att se som ett uttryck för individens religionsutövning i enlighet med en religiös sedvana.

Ett beslut som innebär en generell begränsning av möjligheten att bära huvudduk eller annat som uttrycker individens religiösa övertygelse får ses som en inskränkning av rätten att utöva religion enligt såväl 2 kap. 1 § 6 regeringsformen som artikel 9 EKMR. Att bära exempelvis huvudduk kan dock, som nyss angetts, motiveras av olika skäl. Det kan, även när det i första hand grundas på religiösa skäl, samtidigt anses ge uttryck för tankar, åsikter och känslor på så sätt att det omfattas av skyddet för yttrandefriheten enligt 2 kap. 1 § 1 regeringsformen. Det innebär att kommunens beslut får ses som en inskränkning av den relativa religionsfrihet som, enligt 2 kap. 20–23 §§ regeringsformen, kan begränsas i samma ordning som gäller för yttrandefriheten. Sådana begränsningar får ske endast genom lag, eller efter bemyndigande i lag (2 kap. 20 § regeringsformen). Enligt EKMR krävs för att en begränsning av religionsfriheten ska vara tillåten, att begränsningen är föreskriven i lag.

Kammarrätten konstaterar att det i nationell lagstiftning inte finns något generellt förbud mot att bära klädesplagg som utgör ett religiöst uttryck. I sammanhanget noteras konstitutionsutskottets uttalande att det är en självklar utgångspunkt att var och en har en frihet att klä sig som han eller hon vill och att en lagstiftning som förbjuder slöja ute i samhället eller för barn i vissa verksamheter inte bör komma i fråga (se bl.a. 2018/19: KU27 s. 25–30).

Av 1 kap. 6 § skollagen framgår att utbildningen vid en skolenhet eller förskoleenhet med offentlig huvudman ska vara icke-konfessionell. I förarbetena till den bestämmelsen anges att den riktar sig till huvudmännen för utbildningen och därmed inte innebär något hinder för att t.ex. elever i kommunala skolor anordnar rastaktiviteter med konfessionella inslag (prop. 2009/10:165 s. 227). Begreppet utbildning beskriver, enligt förarbetena, all den verksamhet som omfattas av de övergripande målen i skolförfattningarna (prop. 2009/10:165 s. 218).

Eftersom bestämmelsen i skollagen riktar sig till huvudmännen och hur de bedriver utbildningen, kan den inte anses utgöra ett sådant lagstöd som enligt regeringsformen eller EKMR krävs för att inskränka religionsfriheten för elever och personal. Det finns inte heller något annat stöd i den nationella lagstiftningen för en sådan begränsning av religionsfriheten som kommunens beslut innebär. Beslutet utgör därför en otillåten inskränkning

Ref 51

HFD 2022

av religionsfriheten enligt såväl regeringsformen som EKMR, och är därmed olagligt.

– Kammarrätten avslår överklagandet.

II.

Högsta förvaltningsdomstolen meddelade den 8 december 2022 följande dom (4120-21).

Bakgrund

1. Kommunstyrelsen i Staffanstorps kommun beslutade 2019 att revidera kommunens integrationsplan och att i denna under rubriken ”Hedersförtryck” ange bl.a. att kommunens verksamheter inte accepterar huvudduk på barn i förskola och grundskola upp till sjätte klass.

2. Ett antal kommunmedlemmar överklagade beslutet till Förvaltningsrätten i Malmö och anförde att det stred mot bl.a. religionsfriheten och diskrimineringslagstiftningen.

3. Kommunen anförde i sitt yttrande över överklagandena bl.a. följande.

4. Integrationsplanen utgör ett styrdokument som enbart innehåller oförbindande uppfattningar i skilda angelägenheter. Dessa opinionsyttringar saknar rättsverkningar och innebär inte att det uppkommer skyldigheter för enskilda eller inskränkningar av någons rättigheter.

5. Beslutet strider inte mot lag eller annan författning. Eftersom den Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (EKMR) enligt Europadomstolens praxis medger att det i offentlig undervisningsverksamhet införs förbud mot bärande av muslimsk sjal eller liknande kan regler i nationell lagstiftning inte utgöra hinder mot att beslut fattas om att införa sådana bestämmelser.

6. En acceptans av en religiös manifestation i form av att barn bär slöja i förskola och i grundskolans låg- och mellanstadium, där utbildningen enligt skollagstiftningen ska vara icke-konfessionell, skulle motverka, och sannolikt även omöjliggöra, kommunens möjligheter att fullgöra sin skyldighet att skydda alla barn i kommunens förskolor och skolor mot sådan religiös påverkan och sådana religiösa inslag som det offentliga skolväsendet ska vara helt befriat från.

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. Staffanstorps kommun överklagade förvaltningsrättens dom till Kammarrätten i Göteborg, som avlog överklagandet på samma grund.

Yrkanden m.m.

8. *Staffanstorps kommun* yrkar att Högsta förvaltningsdomstolen, med ändring av underinstansernas avgöranden, ska avslå överklagandena av kommunstyrelsens beslut.

9. *S.A. m.fl.* har inte yttrat sig.

Skälen för avgörandet*Frågan i målet*

10. Frågan i målet är om kommunens beslut, att i integrationsplanen ange att kommunens verksamheter inte accepterar huvudduk på barn i förskola och grundskola upp till sjätte klass, strider mot lag eller annan författning.

Rättslig reglering m.m.

[Punkterna 11–15 har samma innehåll som punkterna 12–16 i I. Punkten 16 har samma innehåll som punkten 18 i I.]

Högsta förvaltningsdomstolens bedömning

Utgångspunkter för prövningen

17. Kommunen gör gällande att artikel 9 i EKMR och praxis från Europadomstolen ger stöd för att införa ett förbud mot klädesplagg som bärs av religiösa skäl inom förskola och grundskola.

18. 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.

19. 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?

20. 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).

21. 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.

22. 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.

23. 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).

24. 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).

25. Huvudduk 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 huvudduk 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.

26. En grundläggande förutsättning för att begränsa yttrandefriheten är att det sker genom lag (2 kap. 20 och 25 §§ regeringsformen).

27. 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.

28. Kommunen har i beslutet angett att kommunens verksamheter inte accepterar huvudduk på barn i förskola och grundskola upp till sjätte klass. 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. Anställda inom kommunen kan förväntas lojalt följa integrationsplanen i sitt arbete och i sina kontakter med kommuninvånarna.

29. 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.

30. 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.

31. Det finns inte heller något annat lagstöd för att begränsa yttrandefriheten på det sätt som gjorts. Överklagandet ska därför avslås.

Högsta förvaltningsdomstolens avgörande

Högsta förvaltningsdomstolen avslår överklagandet.

I avgörandet deltog justitieråden *Jäderblom, Bull, Classon, von Essen* och *Medin*. Föredragande var justitiesekreteraren Emma Millberg.

Förvaltningsrätten i Malmö (2020-11-17, ordförande Hedberg):

Strider beslutet mot religionsfriheten?

[text här utelämnad]

Såväl regeringsformen som EKMR tillerkänner enskilda vissa grundläggande rättigheter. Vissa av dessa rättigheter är möjliga att inskränka, något som emellertid kan ske endast under vissa förutsättningar och i särskilt angivna former. Att så är fallet beror på att dessa rättigheter har ansetts vara av central betydelse för enskilda i ett demokratiskt samhälle, såväl i Sverige som i andra europeiska stater. Förevarande mål rör den grundläggande rätten till religionsfrihet. I sammanhanget bör det emellertid framhållas att de högra krav som ställs för att kunna motivera en inskränkning av utövandet av denna rättighet på ett motsvarande sätt gäller även vid begränsningar av andra grundläggande rättigheter, såsom yttrandefrihet, demonstrationsfrihet och rörelsefrihet. Gemensamt för alla grundläggande rättigheter är att de är – och ska vara – svåra att begränsa.

Något generellt förbud mot att bära religiösa klädesplagg – i skolan eller i övrigt i samhället – finns inte i den nationella lagstiftningen. I flera fall när frågan om sådan lagstiftning har föreslagits har konstitutionsutskottet framhållit att det är en självklar utgångspunkt att var och en har en frihet att klä sig som han eller hon vill och att en lagstiftning som förbjuder slöja ute i samhället eller för barn i vissa verksamheter inte bör komma i fråga.

Förvaltningsrätten konstaterar att rätten att bära religiös klädsel och andra religiösa symboler åtnjuter ett skydd genom både regeringsformens och EKMR:s bestämmelser om religionsfrihet. Det finns möjlighet att förbjuda barn och elever att i vissa enskilda fall bära viss klädsel. Det kan gälla när klädseln i enskilda fall väsentligt skulle försvåra kontakten och samspelet mellan lärare och elever eller medföra särskilda risker vid laborationer eller liknande övningar. I förevarande fall har förvaltningsrätten konstaterat att kommunens beslut innebär ett generellt förbud mot huvudduk på barn i förskola och grundskola upp till sjätte klass. Någon individuell bedömning utifrån t.ex. ordningsskäl förutsätts således inte enligt kommunens beslut. Det bör i sammanhanget framhållas att Europadomstolen i flera avgöranden har godtagit generella förbud – på offentlig plats eller i vissa verksamheter, t.ex. i samband med undervisning – mot bärande av huvudduk. Ett sådant förbud kan således inte i sig anses stå i strid med EKMR utan har i vissa fall, beroende på omständigheterna i det enskilda fallet, godtagits av Europadomstolen.

En av förutsättningarna för att en inskränkning av bl.a. religionsfriheten enligt EKMR ska vara tillåten är emellertid att inskränkningen är föreskriven i lag. Exempelvis kan arbetsrättsliga regler möjliggöra en begränsning av en arbetstagares religionsutövning under arbetstid. Som tidigare nämnts finns det ingen lag i Sverige som generellt inskränker rätten att bära huvudduk. En sådan inskränkning kan inte heller, till skillnad från vad som var fallet i flera av de tidigare nämnda avgörandena från Europadomstolen, grundas på några konstitutionella principer i Sverige (jfr i sammanhanget tidigare nämnda uttalanden från konstitutionsutskottet). Förvaltningsrätten kan inte heller i övrigt se att det finns något lagstöd – eller något annat stöd i den svenska rättsordningen med motsvarande förutsebarhet och tydlighet – för en sådan generell inskränkning av religionsfriheten som kommunens beslut innebär. I sammanhanget kan särskilt framhållas att inget sådant lagstöd finns i skollagen; vad som anges i 1 kap. 6 § skollagen – att utbildningen vid en skolenhet eller förskolenhet med offentlig huvudman ska vara icke-konfessionell – avser skolhuvudmannen och dennes bedrivande av utbildningen, inte eleverna.

Enligt förvaltningsrättens mening kan beslutet, mot bakgrund av det nu sagda, inte bedömas på annat sätt än som stridande mot religionsfriheten, genom att utgöra en otillåten inskränkning av den rätt att utöva sin religion som var och en är tillförsäkrad enligt 2 kap. 1 § första stycket punkt 6 regeringsformen och artikel 9 i EKMR. Det sagda innebär att det överklagade beslutet ska upphävas på denna grund.

Övriga frågor i målet

Med anledning av att förvaltningsrätten i det föregående har funnit att kommunens beslut ska upphävas saknas skäl att pröva om beslutet även strider mot diskrimineringslagen (2008:567).

– Förvaltningsrätten upphäver det överklagade beslutet.

Kammarrätten i Göteborg (2021-06-23, Stegeland, Henriksson och Berglund):

[Skälen för kammarrättens avgörande har här utelämnats eftersom de i huvudsak överensstämmer med skälen för det kammarrättsavgörande som återges i referatets del I.]

– Kammarrätten avslår överklagandet.