



HÖGSTA FÖRVALTNINGSDOMSTOLENS DOM

Mål nr
4266-21

meddelad i Stockholm den 8 december 2022

KLAGANDE

Skurups kommun
274 80 Skurup

MOTPARTER

1. Hamda Elmi
Grönvägen 4
274 36 Skurup

2. Babak Rahimi Tehrani
Vaktgatan 3
274 34 Skurup

3. Monika Svensson

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 avslag 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. *Monika Svensson* anser att överklagandet ska avslås.
10. *Hamda Elmi* och *Babak Rahimi Tehrani* 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.



KLAGANDE

Skurups kommun

MOTPARTER

1. Hamda Elmi Abdi, 19981230-3841

2. Babak Rahimi, 19671118-2615

3. Monika Svensson, 19660827-9680

Ombud för 3: Advokat Anwar Osman

ÖVERKLAGAT AVGÖRANDE

Förvaltningsrätten i Malmös dom den 17 november 2020
i mål nr 113-20, se bilaga A

SAKEN

Laglighetsprövning

KAMMARRÄTTENS AVGÖRANDE

Kammarrätten avslår överklagandet.

YRKANDEN M.M.

Skurups kommun yrkar att förvaltningsrättens dom ska upphävas och för fram följande. Kommunens beslut saknar inte lagstöd, eftersom sådant stöd finns i artikel 2 tilläggsprotokoll 1 till Europakonventionen. Det finns vidare stöd för beslutet i Europadomstolens praxis, där Europadomstolen i ett antal avgöranden prövat om muslimsk sjal (hijab) kan förbjudas i offentlig undervisningsverksamhet och i samtliga fall godtagit sådana förbud. Med stöd av Europadomstolens praxis anser kommunen att bära huvudsjal eller

liknande utgör en sådan kraftfull symbol som har inverkan på andra i skolan, och därmed att förbudet är ett skydd för alla i skolan mot indoktrinering och proselytism. Kommunen har i beslutet tagit fasta på den negativa religionsfriheten, dvs. att slippa att utsättas för andras religiösa manifestationer. Utbildningen vid skolor ska enligt 1 kap. 6 § skollagen (2010:800) vara icke-konfessionell, vilket ställer krav som inte kan förenas med att vare sig elever eller personal bär huvudduk eller liknande. Det är även svårt att förena huvudsjal eller liknande med jämlikhet mellan könen, tolerans, respekt för andra och icke diskriminering – vilket ska genomsyra det svenska utbildningsväsendet. Religiösa manifestationer kan, enligt Europadomstolens praxis, förbjudas när de tre kriterierna samhällelig sekularism, icke-konfessionella skolor och likabehandling av män och kvinnor är uppfyllda, vilket är fallet i kommunens fall. – Beslutet har inte heller fått sin slutliga utformning vilket framgår av beslutets sista mening som innebär att det ska arbetas in i integrationsplanen som är under framtagande. Avsikten är att det i integrationsplanen ska förtydligas vad beslutet avser och hur det ska tillämpas i kommunens för- och grundskolor.

Monika Svensson anser att överklagandet ska avslås.

Hamda Elmi Abdi och *Babak Rahimi* har förelagts att svara på överklagandet men inte hörts av.

SKÄLEN FÖR KAMMARRÄTTENS AVGÖRANDE

Är kommunens beslut överklagbart?

Huvudregeln är att varje meningsyttring från kommunfullmäktige som manifesterats i ett protokoll kan bli föremål för laglighetsprövning enligt kommunallagen (2017:725), förkortad KL.

Skurups kommun har i aktuellt beslut bifallit en motion som till sin ordalydelse innebär att viss slags klädsel inte ska vara tillåten inom kommunens förskolor och grundskolor.

Enligt kammarrättens mening är beslutet handlingsdirigerande och har en faktisk effekt på rätten att bära en viss typ av klädsel. Även om en överträdelse av beslutet inte har kopplats till någon sanktion kan det inte uppfattas på annat sätt än att elever och personal som omfattas av beslutet inskränks i sin rätt att bära en viss typ av klädsel. Innebörden av beslutet är därmed att se som ett generellt förbud. Det är en typ av beslut som en kommuninvånare normalt sett kan överklaga genom laglighetsprövning.

Skurups kommun har i beslutet angett att ärendet ska arbetas in i integrationsplanen. Den omständigheten att beslutet på detta sätt ska beredas vidare får närmast ses som en upplysning om verkställigheten av aktuellt beslut. Enligt kammarrättens bedömning begränsar inte detta förutsättningarna att överklaga beslutet genom laglighetsprövning.

Strider kommunens beslut mot lag eller annan författning?

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

Religionsfriheten enligt 2 kap. 1 § första stycket 6 RF

Av 2 kap. 1 § första stycket 6 RF 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 § RF 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 någon av de andra opinionsfriheterna i 2 kap. 1 § RF, 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 RF).

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 § RF (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

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).

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

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.

motion som kommunfullmäktiges beslut grundas på framgår att syftet är att flickor och kvinnor inte ska behöva skyla 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 RF 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 RF. Det innebär att kommunens beslut får ses som en inskränkning av den relativa religionsfrihet som, enligt 2 kap. 20–23 §§ RF, kan begränsas i samma ordning som gäller för yttrandefriheten. Sådana begränsningar får ske endast genom lag, eller efter bemyndigande i lag (2 kap. 20 § RF). 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 av religionsfriheten enligt såväl regeringsformen som EKMR, och är därmed olagligt.

HUR MAN ÖVERKLAGAR, se bilaga B (formulär 1).

Dag Stegeland

Birgitta Henriksson

Lennart Berglund
referent

I avgörandet har även de särskilda ledamöterna Jan Persson och Jennie Rosario Jevinger deltagit.



FÖRVALTNINGSRÄTTEN
I MALMÖ
Avdelning 1

DOM
2020-11-17
Meddelad i Malmö

Mål nr
113-20

KLAGANDE

1. Monika Svensson, 660827-9680

Ombud för 1: Advokat Anwar Osman
Advokatbyrån Dubio AB

2. Hamda Elmi Abdi, 981230-3841

3. Babak Rahimi, 671118-2615

MOTPART

Skurups kommun

ÖVERKLAGAT BESLUT

Kommunfullmäktige i Skurups kommuns beslut den 16 december 2019,
§ 369

SAKEN

Laglighetsprövning enligt kommunallagen

FÖRVALTNINGSRÄTTENS AVGÖRANDE

Förvaltningsrätten upphäver det överklagade beslutet.

BAKGRUND

I motion till Kommunfullmäktige i Skurups kommun den 31 maj 2019 yrade Sverigedemokraterna på

- att huvudduk, burka, niqab och andra klädesplagg som har som syfte att dölja elever och personal inte ska vara tillåtet i Skurups kommuns förskolor, och
- att huvudduk, burka, niqab och andra klädesplagg som har som syfte att dölja elever och personal inte ska vara tillåtet i Skurups kommuns grundskolor.

I motiveringen till motionen angavs bl.a. följande. I och med att Sverige har en extrem stor invandring från många länder där synen på kvinnors rättigheter skiljer sig mycket åt mot vår syn på jämlikhet, så måste vi se till att kvinnor inte hamnar i samma situation som i deras gamla hemländer med kvinnoförtryck som följd. När invandrare kommer till Sverige så ska det vara svenska värderingar och jämlikhet som gäller. I Sverige råder inte något patriarkalt förtryck där kvinnor och flickor åläggs dölja ansiktet eller håret böra för att religiösa extremister vill ha det så. Likaså skickar det helt felaktiga signaler om personal och elever i skolorna tillåts bära huvudduk, burka, niqab och andra klädesplagg som har till syfte att skylla flickor och kvinnor.

Kommunfullmäktige i Skurups kommun beslutade den 16 december 2019, § 369, att bifalla motionen innebärande:

- att huvudduk, burka, niqab och andra klädesplagg som har som syfte att dölja elever och personal inte ska vara tillåtet i Skurups kommuns förskolor, och
- att huvudduk, burka, niqab och andra klädesplagg som har som syfte att dölja elever och personal inte ska vara tillåtet i Skurups kommuns grundskolor.

Ärendet ska arbetas in i integrationsplanen som är under framtagande.

YRKANDEN OCH INSTÄLLNING

Monika Svensson och Hamda Elmi Abdi yrkar att beslutet ska upphävas då det strider mot lag och annan författning, inklusive internationella konventioner. De anför bl.a. följande. Religionsfriheten, dvs. frihet att ensam eller tillsammans med andra utöva sin religion, är en av de grundläggande fri- och rättigheter som regleras och skyddas i regeringsformen (2 kap. 1 § p. 6) Ur denna fri- och rättighet kan härledas rätten att bära religiösa symboler, såsom huvudduk, burka, niqab, davidsstjärna, kors samt andra religiöst betingade symboler. Religionsfriheten är även nära sammankopplad med andra fri- och rättigheter som aktualiseras i detta fall. Skyddet mot diskriminering regleras i 2 kap. 12 § regeringsformen. Det ska särskilt noteras att beslutet att införa ett förbud mot religiösa symboler inte är ett generellt förbud utan riktar sig särskilt mot muslimska flickor och kvinnor som bär religiöst betingad klädsel.

Religionsfriheten skyddas även av artikel 9 i Europakonventionen, som utgör svensk lag. Friheten att utöva sin religion eller tro får enligt Europakonventionen 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. Motiveringen till det beslut som har tagits av Skurups kommun följer inte av inskränkningar som är föreskrivna i lag. Beslutet kan inte heller vara proportionerligt då det inte kan anses vara nödvändigt med hänsyn till den allmänna säkerheten eller till skydd för allmän ordning, hälsa eller moral eller till skydd för andra personers fri- och rättigheter.

Europakonventionen innehåller även ett uttryckligt skydd mot diskriminering (artikel 14). Det överklagade beslutet utgör en otillåten diskriminering i

och med att beslutet påverkar en eller flera skyddade rättigheter, har ett samband med en diskrimineringsgrund, har negativa effekter för personer som omfattas av diskrimineringsgrunden och inte heller är sådan att den inte kan rättfärdigas.

Religionsfriheten skyddas även av EU:s rättighetsstadga (artikel 10). EU:s rättighetsstadga innehåller även ett skydd mot diskriminering (artikel 21) och även rätten till utbildning (artikel 14) regleras i lagen. Därutöver skyddas rätten till fritt yrkesval och rätt att arbeta (artikel 15) och barnets rättigheter (artikel 24).

Diskrimineringslagen innehåller förbud mot direkt såväl som indirekt diskriminering. Vidare förbjuds diskriminering i arbetsliv (2 kap. 1 §). Av lagen följer även ett förbud av diskriminering i utbildning (2 kap. 5 §) som innebär att den som bedriver verksamhet som avses i skollagen eller annan utbildningsverksamhet inte får diskriminera något barn eller någon elev, student eller studerande som deltar i eller söker till verksamheten. Förutsättningarna för att diskriminering enligt någon eller ett flertal av nämnda bestämmelser ska föreligga får anses uppfyllda. Detta i och med att muslimska flickor och kvinnor som bär religiöst betingad klädsel, såsom huvudduk, burka eller niqab missgynnas genom att inte få ta del av undervisning eller arbete på samma villkor som personer som tillhör andra religiösa och icke-religiösa grupper, och detta på grund av utövande av trosuppfattning.

Ett flertal av bestämmelserna i det inledande kapitlet i skollagen är relevanta för frågan om möjligheten för en elev att bära heltäckande slöja i skolan och även bärandet av huvudduk i förskola och grundskola. Skolverket uttalade sig i ett tillsynsbeslut 2006 att en fristående skolas agerande, att förbjuda en elev att bära slöja/sjal med hänvisning till generella ordningsregler, innebär att elever som av religiösa skäl bär slöja/sjal stängs ute från skolan. Skolver-

ket fann att skolan genom förfarandet inte stod öppen för alla elever i enlighet med de krav som uppställdes i skollagen. Skolverket angav vidare att en skolledning endast på grund av omständigheter i särskilda fall kan uppställa förbud för viss klädsel. Ett sådant beslut är endast motiverat om det kan visas att klädseln i just det särskilda fallet påverkar ordningen och säkerheten i skolan eller om skolan därigenom förhindras att fullfölja sitt pedagogiska uppdrag.

Sverige är konventionsrättsligt bunden av barnkonventionen. Vad gäller bedömningen avseende barnets bästa hänvisas till tjänsteskrivelsen av Skol- och utbildningsförvaltningen daterad 2019-08-14 samt Skolverkets PM om elever med heltäckande slöja i skolan daterad 2012-07.

Monika Svensson hänvisar till rättsutlåtande av jur.kand. och fil.dr. i rättssociologi Lena Svenaeus vid Lunds universitet.

Babak Rahimi yrkar att beslutet ska upphävas då det saknar rättlig grund samt strider mot lag eller annan författning. Han anför bl.a. följande. Det är inte tydligt i beslutet vad som inte får döljas. Att formulera sig som beslutet innebär, i praktiken att inga klädesplagg som har till syfte att dölja är tillåtna. Det är oförenligt med vad kommunen som huvudman för skolverksamheten har laglig rätt att kräva. Det är uppenbart en kränkande behandling. Att förbjuda slöja strider mot religionsfriheten (2 kap. 1 § 6 p regeringsformen och artikel 9 EKMR) och 2 kap. 5 § diskrimineringslagen. Beslutet bryter mot barnkonventionens artikel 14 som utgör svensk lag. Det generella slöjförbudet omfattar även skolpersonal, vilket i sin tur även strider mot 2 kap. 1 § diskrimineringslagen.

Skurups kommun anser att överklagandena ska avslås och anför bl.a. följande. Det överklagade beslutet strider inte mot lag eller författning. Beslu-

tet har inte fått sin slutliga utformning. Europadomstolen har i ett antal avgöranden prövat frågan om muslimsk sjal (hijab) kan förbjudas i offentlig undervisningsverksamhet enligt artikel 9.2 Europakonventionen. Europadomstolen har i samtliga dessa fall med stöd av artikel 9.2 godtagit förbud att bära muslimsk sjal (hijab) eller liknande. Avgörandena har avsett personal och elever på alla stadier inom utbildningsväsendet. Med stöd av Europadomstolens praxis anser Skurups kommun att bärandet av huvudsjal eller liknande är en sådan kraftfull symbol som har inverkan på andra i skolan. Det vill säga att förbudet mot bärandet är ett skydd för alla i skolan mot indoktrinering och proselytism. Vidare finner Skurups kommun det svårt att förena bärandet av huvudsjal eller liknande med jämlikhet mellan könen, tolerans, respekt för andra och icke diskriminering som ska genomsyra det svenska utbildningsväsendet.

Enligt skollagen 1 kap. 6 § ska utbildningen vid offentliga skolor och förskolor vara icke-konfessionell. Enligt kommunen ställer även detta krav som inte kan förenas med bärandet av huvudsjal eller liknande av såväl personal som elever.

Skurups kommun hänvisar till rättsutlåtande av professor em. Dr Reinhold Fahlbeck.

SKÄLEN FÖR AVGÖRANDET

Utgångspunkter för prövningen

Förvaltningsrätten har att pröva överklagandet i den ordning som anges i 13 kap. kommunallagen. Detta innebär dels att endast det överklagade beslutets laglighet och inte dess lämplighet kan prövas, dels att prövningen endast omfattar om beslutet ska upphävas eller inte. I kapitlets 8 § anges på vilka grunder ett kommunalt beslut kan upphävas.

Enligt 13 kap. 8 § kommunallagen ska ett kommunalt beslut upphävas om

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

Förvaltningsrättens bedömning

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 Europakonventionen 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 Europakonventionen 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 förskolenhet 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 Europakonventionen då huvudduksförbudet kunnat knytas till målsättningar i respektive lands konstitution (se bl.a. Dahlab mot Schweiz, Köse m.fl. mot Turkiet 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 Europakonventionen. 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 Europakonventionen.

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

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.

HUR MAN ÖVERKLAGAR, för Skurups kommun, se bilaga (FR-03),
för kommunmedlem i Skurups kommun, se kungörelse.

Peter Kristiansson

I avgörandet har även de särskilda ledamöterna Thomas Håkansson och
Jan-Inge Ahlfrid deltagit.

Helén Åkesson har föredragit målet.



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 nyårs-afton, 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.

HUR MAN ÖVERKLAGAR

Den som vill överklaga kammarrättens avgörande ska skriva till Högsta förvaltningsdomstolen. Skrivelsen ställs alltså till Högsta förvaltningsdomstolen *men ska skickas eller lämnas till kammarrätten*.

Överklagandet ska ha kommit in till kammarrätten *inom tre veckor* från den dag då klaganden fick del av beslutet. Om beslutet har meddelats vid en muntlig förhandling, eller det vid en sådan förhandling har angetts när beslutet kommer att meddelas, ska dock överklagandet ha kommit in inom tre veckor från den dag domstolens beslut meddelades. Tiden för överklagande för det allmänna räknas dock från den dag beslutet meddelades.

Om sista dagen för överklagande infaller på en lördag, söndag eller helgdag, midsommar-, jul- eller nyårsafton, räcker det att skrivelsen kommer in nästa vardag.

För att ett överklagande ska kunna tas upp i Högsta förvaltningsdomstolen krävs att *prövningstillstånd* meddelas. Högsta förvaltningsdomstolen lämnar prövningstillstånd om det är av vikt för ledning av rättstillämpningen att överklagandet prövas eller om det finns synnerliga skäl till sådan prövning, såsom att det finns grund för resning eller att målets utgång i kammarrätten uppenbarligen beror på grovt förbiseende eller grovt misstag.

Om prövningstillstånd inte meddelas står kammarrättens beslut fast. Det är därför viktigt att det klart och tydligt framgår av överklagandet till Högsta förvaltningsdomstolen varför man anser att prövningstillstånd bör meddelas.

Skrivelsen med överklagande ska innehålla följande uppgifter;

1. den klagandes namn, person-/organisationsnummer, postadress, e-postadress och telefonnummer till bostaden och mobiltelefon. Dessutom ska adress och telefonnummer till arbetsplatsen och eventuell annan plats där klaganden kan nås för delgivning lämnas om dessa uppgifter inte tidigare uppgetts i målet. Om klaganden anlitar ombud, ska ombudets namn, postadress, e-postadress, telefonnummer till arbetsplatsen och mobiltelefonnummer anges. Om någon person- eller adressuppgift ändras är det viktigt att anmälan snarast görs till Högsta förvaltningsdomstolen
2. det beslut som överklagas med uppgift om kammarrättens namn, målnummer samt dagen för beslutet
3. de skäl som klaganden vill åberopa för sin begäran om att få prövningstillstånd
4. den ändring av kammarrättens beslut som klaganden vill få till stånd och skälen för detta
5. de bevis som klaganden vill åberopa och vad han/hon vill styrka med varje särskilt bevis.