

Preliminär utgåva

DOMSTOLENS DOM (stora avdelningen)

den 28 november 2023 (*)

”Begäran om förhandsavgörande – Socialpolitik – Direktiv 2000/78/EG – Inrättande av en allmän ram för likabehandling i arbetslivet – Förbud mot diskriminering på grund av religion eller övertygelse – Offentlig sektor – Ett offentligt organs arbetsplatsföreskrifter enligt vilka det är förbjudet att synligt bära symboler för filosofiska eller religiösa övertygelser på arbetsplatsen – Muslimska huvudduk – Krav på neutralitet i kontakten med allmänhet, ledning och kollegor”

I mål C-148/22,

angående en begäran om förhandsavgörande enligt artikel 267 FEUF, framställd av tribunal du travail de Liège (Arbetsdomstolen i Liège, Belgien) genom beslut av den 24 februari 2022, som inkom till domstolen den 2 mars 2022, i målet

OP

mot

Commune d’Ans,

meddelar

DOMSTOLEN (stora avdelningen),

sammansatt av ordföranden K. Lenaerts, vice-ordföranden L. Bay Larsen, avdelningsordförandena A. Prechal, K. Jürimäe, C. Lycourgos, F. Biltgen (referent) och N. Piçarra, samt domarna M. Safjan, S. Rodin, P.G. Xuereb, I. Ziemele, J. Passer, D. Gratsias, M.L. Arastey Sahún och M. Gavalec,

generaladvokat: A.M. Collins,

justitiesekreterare: handläggaren M. Krausenböck,

efter det skriftliga förfarandet och förhandlingen den 31 januari 2023,

med beaktande av de yttranden som avgetts av:

- OP, genom S. Gioe, avocate,
- Commune d’Ans, genom J. Uyttendaele och M. Uyttendaele, avocats,
- Belgiens regering, genom C. Pochet, L. Van den Broeck och M. Van Regemorter, samtliga i egenskap av ombud,
- Frankrikes regering, genom D. Colas, V. Depenne, A.-L. Desjonquères och N. Vincent, samtliga i egenskap av ombud,
- Sveriges regering, genom O. Simonsson och C. Meyer-Seitz, båda i egenskap av ombud,
- Europeiska kommissionen, genom B.-R. Killmann, D. Martin och E. Schmidt, samtliga i egenskap av ombud,

och efter att den 4 maj 2023 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

Dom

- 1 Begäran om förhandsavgörande avser tolkningen av artikel 2.2 a och b i rådets direktiv 2000/78/EG av den 27 november 2000 om inrättande av en allmän ram för likabehandling i arbetslivet (EGT L 303, 2000, s. 16, och rättelse i EGT L 2, 2001, s. 42).
- 2 Begäran har framställts i ett mål mellan OP, kontraktsanställd vid commune d'Ans (Ans kommun) (nedan kallad kommunen), och kommunen angående dess beslut att förbjuda sina arbetstagare att bära synliga symboler som kan avslöja deras ideologiska eller filosofiska tillhörighet eller politiska eller religiösa övertygelser.

Tillämpliga bestämmelser

Unionsrätt

- 3 I artikel 1 i direktiv 2000/78 föreskrivs följande:

”Syftet med detta direktiv är att fastställa en allmän ram för bekämpning av diskriminering i arbetslivet på grund av religion eller övertygelse, funktionshinder, ålder eller sexuell läggning, för att principen om likabehandling skall kunna genomföras i medlemsstaterna.”
- 4 Artikel 2 i detta direktiv har rubriken ”Begreppet diskriminering” och lyder som följer:

”1. I detta direktiv avses med principen om likabehandling att det inte får förekomma någon direkt eller indirekt diskriminering på någon av de grunder som anges i artikel 1.

2. Enligt punkt 1 skall

 - a) direkt diskriminering anses förekomma när en person på någon av de grunder som anges i artikel 1 behandlas mindre förmånligt än en annan person behandlas, har behandlats eller skulle ha behandlats i en jämförbar situation,
 - b) indirekt diskriminering anses förekomma när en skenbart neutral bestämmelse eller ett skenbart neutralt kriterium eller förfaringssätt särskilt missgynnar personer med en viss religion eller övertygelse, ett visst funktionshinder, en viss ålder, eller en viss sexuell läggning jämfört med andra personer, om inte
 - i) bestämmelsen, kriteriet eller förfaringssättet objektivt motiveras av ett berättigat mål och om medlen för att uppnå detta mål är lämpliga och nödvändiga, ...

...”

- 5 I artikel 3.1 i nämnda direktiv anges följande:

”Inom ramen för gemenskapens befogenheter skall detta direktiv tillämpas på alla personer, såväl inom den offentliga som den privata sektorn, inklusive offentliga organ, i fråga om följande:

...

- c) Anställnings- och arbetsvillkor, inklusive avskedande och löner.

...”

Belgisk rätt

6 Genom loi du 10 mai 2007 tendant à lutter contre certaines formes de discrimination (lag av den 10 maj 2007 om bekämpning av vissa former av diskriminering) (*Moniteur belge* av den 30 maj 2007, s. 29016) i den lydelse som är tillämplig i det nationella målet (nedan kallad den allmänna lagen om förbud mot diskriminering) införlivas direktiv 2000/78 med belgisk rätt.

7 I artikel 4 i denna lag anges följande:

”I denna lag används följande beteckningar med de betydelser som här anges:

1° Arbetsförhållanden: förhållanden som bland annat omfattar anställning, villkor för tillträde till anställning, arbetsvillkor och bestämmelser om avskedande

– såväl inom den offentliga som den privata sektorn.

...

4° Skyddskriterier: ålder, sexuell läggning, civilstånd, börd, förmögenhet, religiös eller filosofisk övertygelse, politisk övertygelse, språk, nuvarande eller framtida hälsotillstånd, funktionshinder, fysiska eller genetiska egenskaper, socialt ursprung.

...

6° Direkt särbehandling: den situation som uppkommer när en person på grundval av ett av skyddskriterierna behandlas mindre förmånligt än en annan person behandlas, har behandlats eller skulle ha behandlats i en jämförbar situation.

7° Direkt diskriminering: direkt särbehandling som grundar sig på något av skyddskriterierna och som inte kan motiveras med stöd av bestämmelserna i avdelning II.

8° Indirekt särbehandling: den situation som uppstår när en skenbart neutral bestämmelse eller ett skenbart neutralt kriterium eller förfaringsätt särskilt missgynnar personer som omfattas av något av skyddskriterierna jämfört med andra personer.

9° Indirekt diskriminering: indirekt särbehandling som grundar sig på något av skyddskriterierna och som inte kan motiveras med stöd av bestämmelserna i avdelning II.

...”

8 I artikel 5.1 i nämnda lag föreskrivs följande:

”Med undantag för frågor som omfattas av kommunernas eller regionernas behörighet ska denna lag tillämpas på alla personer, såväl inom den offentliga som inom den privata sektorn, inklusive på offentliga organ ...”

9 I artikel 7 i den allmänna lagen om förbud mot diskriminering anges följande:

”All direkt särbehandling som grundas på något av skyddskriterierna utgör direkt diskriminering, såvida inte denna direkta särbehandling objektivt motiveras av ett berättigat mål och medlen för att uppnå detta mål är lämpliga och nödvändiga.”

10 I artikel 8 i denna lag föreskrivs följande:

”§1. Med avvikelse från artikel 7 och utan att det påverkar tillämpningen av övriga bestämmelser i denna avdelning får direkt särbehandling på grund av ålder, sexuell läggning, religiös eller filosofisk övertygelse eller funktionshinder på de områden som avses i artikel 5.1, 5.4, 5.5 och 5.7 endast motiveras av väsentliga och avgörande yrkeskrav.

§2. Ett yrkeskrav kan endast vara väsentligt och avgörande om

- en viss egenskap som har samband med ålder, sexuell läggning, religiös eller filosofisk övertygelse eller funktionshinder är väsentlig och avgörande på grund av yrkesverksamhetens natur eller det sammanhang i vilket den utförs, och
- kravet grundar sig på ett legitimt mål och är proportionerligt.

§3. Det ankommer på domstolen att i varje enskilt fall kontrollera huruvida en sådan egenskap utgör ett väsentligt och avgörande yrkeskrav.

...”

11 Artikel 9 i nämnda lag har följande lydelse:

”All indirekt särbehandling som grundas på något av skyddskriterierna utgör indirekt diskriminering,

- såvida inte den skenbart neutrala bestämmelse eller det skenbart neutrala kriterium eller förfaringsätt som ligger till grund för den indirekta särbehandlingen objektivt motiveras av ett berättigat mål och medlen för att uppnå detta mål är lämpliga och nödvändiga, eller
- såvida det inte vid indirekt särbehandling på grund av funktionshinder kan påvisas att det inte är möjligt att vidta någon rimlig anpassningsåtgärd.”

Målet vid den nationella domstolen och tolkningsfrågorna

12 Klaganden i målet vid den nationella domstolen arbetar för kommunen sedan den 11 april 2016 och innehar sedan den 11 oktober 2016 tjänsten som ”kontorschef”. Hon utför i allt väsentligt sitt arbete utan att ha någon kontakt med användarna av de offentliga tjänster som tillhandhålls (back-officeverksamhet). Till och med den 8 februari 2021 utförde hon sitt arbete utan att bära några symboler som kunde avslöja hennes religiösa övertygelser och framställde inte heller några skriftliga anspråk på att få bära sådana symboler. Vid den nämnda tidpunkten begärde hon att få bära ”slöja på arbetsplatsen” från och med den 22 februari 2021.

13 Genom beslut av den 18 februari 2021 avskog kommunstyrelsen i Ans kommun (nedan kallad kommunstyrelsen) denna begäran och förbjöd tillfälligt klaganden i det nationella målet att i samband med sitt yrkesutövande bära symboler som avslöjar hennes religiösa övertygelser, till dess att allmänna föreskrifter om bärandet av sådana symboler inom kommunförvaltningen antagits.

14 Efter att ha hört klaganden i det nationella målet antog kommunstyrelsen, den 26 februari 2021, ett andra beslut, i vilket det aktuella förbudet fastställdes till dess att sådana allmänna föreskrifter antagits.

15 Den 29 mars 2021 ändrade kommunfullmäktige kommunens arbetsplatsföreskrifter genom att införa en skyldighet att iaktta ”exkluderande neutralitet” på arbetsplatsen, vilket innebar ett förbud för samtliga personer som arbetar för kommunen att på arbetsplatsen bära någon som helst synlig symbol som kan avslöja deras övertygelser, bland annat religiösa eller filosofiska sådana, oavsett om de kommer i kontakt med allmänheten eller inte. I artikel 9 i dessa föreskrifter föreskrivs bland annat följande:

”Arbetstagare har yttrandefrihet men ska vid utnyttjande av densamma iaktta neutralitetsprincipen, sin tystnadsplikt och sin lojalitetsplikt.

Arbetstagare är skyldiga att iaktta neutralitetsprincipen, vilket innebär att de ska avhålla sig från varje form av proselytism och att det är förbjudet för dem att bära iögonfallande symboler som kan avslöja deras ideologiska eller filosofiska tillhörighet eller politiska eller religiösa övertygelser. Denna regel gäller såväl i kontakterna med allmänheten som i relationerna med överordnade och kollegor.

...”

16 Klaganden i det nationella målet har inlett flera förfaranden för att få fastställt att hennes religionsfrihet hade åsidosatts. Hon har bland annat väckt talan vid den hänskjutande domstolen mot de

två enskilda beslut som nämns i punkterna 13 och 14 ovan och mot ändringen av de i det nationella målet aktuella arbetsplatsföreskrifterna, med yrkade om att de ska förklaras sakna rättsverkningar. Till stöd för denna talan har hon gjort gällande att hon har diskriminerats på grund av sin religion.

- 17 När det gäller dessa enskilda beslut anser den hänskjutande domstolen att förbudet för klaganden i det nationella målet att bära muslimsk huvudduk utgör en särbehandling som direkt grundar sig på hennes religion i förhållande till övriga anställda vid kommunen, eftersom andra symboler för övertygelser, däribland religiösa symboler, som bärs diskret, tidigare har tolererats av kommunen på arbetsplatsen och fortfarande gör det. Den hänskjutande domstolen anser vidare att denna särbehandling inte motiveras av väsentliga och avgörande yrkeskrav i den mening som avses i artikel 8 i den allmänna lagen om förbud mot diskriminering, eftersom hon i allt väsentligt utför sina uppgifter utan kontakt med andra (back-officeverksamhet) varför denna behandling utgör direkt diskriminering enligt direktiv 2000/78. Den hänskjutande domstolen fann därför klagandens talan välgrundad såvitt avsåg perioden mellan den 18 februari 2021 – då det första enskilda beslutet antogs – och den 29 mars 2021, då de aktuella arbetsplatsföreskrifterna ändrades.
- 18 Vad gäller nämnda ändring har den hänskjutande domstolen angett att den syftar till att säkerställa att såväl de åtgärder som den offentliganställda vidtar som dennes utseende ska vara strikt neutrala, oberoende av arbetsuppgifternas art och det sammanhang i vilket de utförs. Nämnda domstol anser att den regel som infördes genom denna ändring förefaller utgöra indirekt diskriminering, eftersom den visserligen är neutral men kommunen tillämpar den på lite olika sätt. Enligt den hänskjutande domstolen är regeln således ”exkluderande” i förhållande till klaganden i det nationella målet och ”mer inkluderande” för hennes kolleger som har andra övertygelser. Nämnda domstol tillät följaktligen klaganden i det nationella målet tillfälligt att bära en synlig symbol som kan avslöja hennes religiösa övertygelser, men endast när hon arbetar i back-officeverksamhet och inte när hon är i kontakt med användarna eller när hon utövar en myndighetsfunktion.
- 19 Den hänskjutande domstolen hyser emellertid tvivel om huruvida en bestämmelse i arbetsplatsföreskrifter – såsom den som är aktuell i det nationella målet och som föreskriver en skyldighet för alla arbetstagare i en offentlig förvaltning att tillämpa en ”exkluderande neutralitet” och detta även för arbetstagare som inte är i kontakt med användarna av de offentliga tjänster som tillhandahålls – är förenlig med bestämmelserna i direktiv 2000/78.
- 20 Under dessa omständigheter beslutade tribunal du travail de Liège (Arbetsdomstolen i Liège, Belgien) att vilandeförklara målet och ställa följande tolkningsfrågor till EU-domstolen:
- ”1. Kan artikel 2.2 a och b i [direktiv 2000/78] fverkarså, att det är tillåtet för en myndighet att inrätta en helt neutral administrativ miljö och därmed förbjuda samtliga anställda att bära symboler [som kan avslöja deras religiösa övertygelser], oberoende av om de har direkt kontakt med allmänheten eller ej?
2. Kan artikel 2.2 a och b i [direktiv 2000/78] tolkas så, att det är tillåtet för en myndighet att inrätta en helt neutral administrativ miljö och därmed förbjuda samtliga anställda att bära symboler [som kan avslöja deras religiösa övertygelser], oberoende av om de har direkt kontakt med allmänheten, även om detta neutrala förbud till största delen tycks beröra kvinnor och således kan utgöra en förtäckt diskriminering på grund av kön?”

Prövning av tolkningsfrågorna

Den första frågan

- 21 Den hänskjutande domstolen har ställt den första frågan för att få klarhet i huruvida artikel 2.2 a och b i direktiv 2000/78 ska tolkas så, att en intern regel inom en kommunal förvaltning som allmänt och utan åtskillnad förbjuder förvaltningens anställda att på arbetsplatsen synligt bära alla former av symboler som avslöjar bland annat filosofiska eller religiösa övertygelser, får motiveras av myndighetens vilja att införa en helt neutral administrativ miljö.

- 22 Domstolen erinrar inledningsvis om att begreppet religion i artikel 1 i direktiv 2000/78 omfattar såväl forum internum, det vill säga att ha övertygelser, som forum externum, det vill säga att offentligt utöva sin religiösa tro (dom av den 14 mars 2017, G 4S Secure Solutions, C-157/15, EU:C:2017:203, punkt 28). Det ska tilläggas att religion och övertygelse har samma ställning i denna artikel som i artikel 19 FEUF, enligt vilken unionslagstiftaren får vidta lämpliga åtgärder för att bekämpa diskriminering på grund av bland annat ”religion eller övertygelse”, och artikel 21 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna, där det bland de olika diskrimineringsgrunderna hänvisas till ”religion eller övertygelse”. Härav följer att orden religion och övertygelse, vid tillämpningen av direktiv 2000/78, ska förstås som två sidor av samma diskrimineringsgrund (dom av den 15 juli 2021, WABE och MH Müller Handel, C-804/18 och C-341/19, EU:C:2021:594, punkt 47).
- 23 Direktiv 2000/78 ska enligt dess artikel 3.1 tillämpas på alla personer, såväl inom den offentliga som den privata sektorn, inklusive offentliga organ. En bestämmelse som den i artikel 9 i kommunens arbetsplatsföreskrifter, som förbjuder kommunens anställda att på arbetsplatsen synligt bära alla former av symboler för bland annat filosofiska eller religiösa övertygelser, omfattas därför av direktivets tillämpningsområde. En sådan bestämmelse ska dessutom anses gälla ”anställnings- och arbetsvillkor” i den mening som avses i artikel 3.1 c i direktivet.
- 24 Mot bakgrund av dessa preciseringar påpekar domstolen att den hänskjutande domstolens första fråga avser såväl artikel 2.2 a i direktiv 2000/78, som avser ”direkt diskriminering”, som artikel 2.2 b i direktivet, avseende ”indirekt diskriminering”.
- 25 Domstolen erinrar härvid om att en intern regel som påbjuds av en arbetsgivare och som endast förbjuder att iögonfallande och stora symboler för bland annat religiös eller filosofisk övertygelse bärs på arbetsplatsen kan utgöra direkt diskriminering på grund av religion eller övertygelse i den mening som avses i artikel 2.2 a i direktiv 2000/78, om kriteriet avseende bärandet av dessa symboler är oupplösligt förbundet med en eller flera bestämda religioner eller övertygelser (se, för ett liknande resonemang, dom av den 15 juli 2021, WABE och MH Müller Handel, C-804/18 och C-341/19, EU:C:2021:594, punkterna 72–78 och dom av den 13 oktober 2022, S.C.R.L. (Religiös klädedräkt), C-344/20, EU:C:2022:774, punkt 31). Det framgår emellertid inte av beslutet om hänskjutande att den bestämmelse som är i fråga i det nationella målet gäller ett sådant fall.
- 26 Omvänt utgör en intern regel som påbjuds av en arbetsgivare och som förbjuder bärandet av alla synliga symboler för bland annat religiös eller filosofisk övertygelse inte en sådan diskriminering, när den utan åtskillnad avser varje yttring av sådana övertygelser och företagets samtliga arbetstagare behandlas på ett identiskt sätt genom att de generellt och utan åtskillnad bland annat åläggs att bära en neutral klädsel som innebär att sådana symboler inte får bäras (dom av den 14 mars 2017, G 4S Secure Solutions, C-157/15, EU:C:2017:203, punkterna 30 och 32, och dom av den 15 juli 2021, WABE och MH Müller Handel, C-804/18 och C-341/19, EU:C:2021:594, punkt 52).
- 27 Eftersom alla människor kan ha en religion eller en religiös, filosofisk eller spirituell övertygelse, innebär en sådan regel, i den mån den tillämpas generellt och utan åtskillnad, inte en särbehandling som grundar sig på ett kriterium som är oupplösligt förbundet med religion eller sådana övertygelser (dom av den 15 juli 2021, WABE och MH Müller Handel, C-804/18 och C-341/19, EU:C:2021:594, punkt 52, och dom av den 13 oktober 2022, S.C.R.L. (Religiös klädedräkt), C-344/20, EU:C:2022:774, punkterna 33 och 34).
- 28 Såvida inte den hänskjutande domstolen – trots den allmänna och neutrala lydelsen i artikel 9 i de aktuella arbetsplatsföreskrifterna – konstaterar att klaganden i det nationella målet har behandlats annorlunda än andra arbetstagare som fått lov att uttrycka bland annat sina religiösa eller filosofiska övertygelser genom att bära en synlig symbol som avslöjar sådana övertygelser eller på något annat sätt, och att hon därför har utsatts för direkt diskriminering på grund av religion eller övertygelse i den mening som avses i artikel 2.2 a i direktiv 2000/78 ska den hänskjutande domstolen pröva huruvida regeln i artikel 9 i kommunens arbetsplatsföreskrifter kan medföra att personer med en viss religion eller övertygelse särskilt missgynnas, vilket i praktiken utgör en indirekt diskriminering på någon av dessa grunder, i den mening som avses i artikel 2.2 b i direktivet.
- 29 Det framgår härvid av domstolens fasta praxis att en intern regel som påbjuds av en arbetsgivare och som förbjuder att synligt bära någon form av symbol för bland annat religiös eller filosofisk övertygelse

- på arbetsplatsen kan utgöra en särbehandling som indirekt grundas på religion eller övertygelse, i den mening som avses i denna bestämmelse, om det visas att den till synes neutrala skyldighet som denna regel innehåller i praktiken leder till att personer med en viss religion eller övertygelse särskilt missgynnas (se för ett liknande resonemang, dom av den 14 mars 2017, G 4S Secure Solutions, C-157/15, EU:C:2017:203, punkt 34, och dom av den 15 juli 2021, WABE och MH Müller Handel, C-804/18 och C-341/19, EU:C:2021:594, punkt 59).
- 30 Enligt artikel 2.2 b i) i direktiv 2000/78 utgör en sådan särbehandling emellertid inte indirekt diskriminering om den objektivt motiveras av ett berättigat mål och om medlen för att uppnå detta mål är lämpliga och nödvändiga (dom av den 15 juli 2021, WABE och MH Müller Handel, C-804/18 och C-341/19, EU:C:2021:594, punkt 60).
- 31 Det ankommer visserligen i sista hand på den nationella domstolen, som ensam är behörig att bedöma de faktiska omständigheterna, att avgöra om och i vilken utsträckning som den aktuella bestämmelsen i arbetsplatsföreskrifterna överensstämmer med dessa krav. EU-domstolen, som har till uppgift att ge den nationella domstolen användbara svar, är emellertid behörig att lämna upplysningar – mot bakgrund av handlingarna i det nationella målet och de skriftliga och muntliga yttranden som avgetts – som gör det möjligt för nämnda domstol att avgöra det konkreta mål som är anhängigt vid den.
- 32 Vad inledningsvis gäller villkoret att det ska föreligga ett berättigat mål, framgår det av beslutet om hänskjutande att artikel 9 i de aktuella arbetsplatsföreskrifterna, som förbjuder kommunens personal att synligt bära någon form av symbol för bland annat religiös eller filosofisk övertygelse, oavsett om de är i kontakt med allmänheten eller inte, enligt kommunen syftar till att genomföra principen om neutralitet inom den offentliga sektorn. Nämnda princip har sin rättsliga grund i artiklarna 10 och 11 i den belgiska konstitutionen, i principen om opartiskhet och i principen om statens neutralitet.
- 33 Varje medlemsstat och i förekommande fall dess understatliga enheter ska härvid, med iakttagande av den behörighet som de har tilldelats, tillerkännas ett utrymme för skönsmässig bedömning vid utformningen av den neutralitet inom den offentliga sektorn som den avser främja på arbetsplatsen. En policy för ”exkluderande neutralitet” som en offentlig förvaltning, i förevarande fall en kommunal sådan, avser att ålägga sina arbetstagare, utifrån den kontext som denna förvaltning verkar i och inom ramen för sin befogenhet, för att införa en helt neutral administrativ miljö kan anses objektivt motiverad av ett berättigat mål i den mening som avses i artikel 2.2 b i) i direktiv 2000/78. Detsamma gäller om en annan offentlig förvaltning, utifrån den kontext som denna förvaltning verkar i och inom ramen för sin befogenhet, väljer en annan neutralitetspolicy, såsom att generellt och utan åtskillnad tillåta bärandet av synliga symboler för bland annat religiös eller filosofisk övertygelse, inbegripet i kontakten med användarna av de tillhandahållna tjänsterna, eller att införa ett förbud mot att bära dylika symboler begränsat till situationer som innebär sådan kontakt.
- 34 I direktiv 2000/78 fastställs nämligen enbart en allmän ram för likabehandling i arbetslivet som ger medlemsstaterna, och i förekommande fall deras understatliga enheter, ett utrymme för skönsmässig bedömning. Detta utrymme ger dem möjlighet att ta hänsyn till den egna kontexten, mot bakgrund av mångfalden i deras syn på vilken ställning de har för avsikt att inom sina gränser ge religion eller filosofisk övertygelse inom den offentliga sektorn. Det utrymme för skönsmässig bedömning som på så sätt tillerkännas medlemsstaterna, och i förekommande fall deras understatliga enheter, ska emellertid i avsaknad av konsensus på unionsnivå gå hand i hand med en prövning som det ankommer på unionsdomstolen att göra och som bland annat består i att undersöka huruvida de åtgärder som vidtagits på nationell, regional eller lokal nivå är principiellt motiverade och huruvida de är proportionerliga (se, för ett liknande resonemang, dom av den 15 juli 2021, WABE och MH Müller Handel, C-804/18 och C-341/19, EU:C:2021:594, punkt 86 och 88 och där angiven rättspraxis).
- 35 Det framgår för övrigt av direktiv 2000/78 att unionslagstiftaren inte själv har gjort den nödvändiga avvägningen mellan tankefriheten, samvetsfriheten och religionsfriheten och de berättigade mål som kan åberopas för att motivera en särbehandling i den mening som avses i artikel 2.2 b i) i direktivet, utan har överlåtit på medlemsstaterna, och i förekommande fall deras understatliga enheter, samt deras domstolar att göra denna avvägning (dom av den 15 juli 2021, WABE och MH Müller Handel, C-804/18 och C-341/19, EU:C:2021:594, punkt 87).

- 36 En sådan bestämmelse som artikel 9 i de aktuella arbetsplatsföreskrifterna kan således anses eftersträva ett berättigat mål i den mening som avses i artikel 2.2 b i) i direktiv 2000/78.
- 37 Vidare måste, såsom domstolen erinrat om i punkt 30 ovan, en sådan intern regel som den som är aktuell i det nationella målet, för att undgå att kvalificeras som ”indirekt diskriminering” i den mening som avses i artikel 2.2 b i direktiv 2000/78, även vara ägnad att säkerställa ett korrekt genomförande av det mål som arbetsgivaren eftersträvar. I förevarande fall förutsätter detta att målet med ”exkluderande neutralitet” som kommunen har uppställt verkligen tillämpas på ett konsekvent och systematiskt sätt, och att förbudet mot att bära synliga symboler för bland annat filosofiska och religiösa övertygelser som artikel 9 i de aktuella arbetsplatsföreskrifterna innebär är begränsat till vad som är strängt nödvändigt (se, för ett liknande resonemang, dom av den 15 juli 2021, WABE och MH Müller Handel, C-804/18 och C-341/19, EU:C:2021:594, punkt 68).
- 38 Det ankommer härvid först och främst på den hänskjutande domstolen att pröva huruvida kommunen verkligen eftersträvar detta mål på ett konsekvent och systematiskt sätt i förhållande till samtliga arbetstagare.
- 39 Domstolen påpekar vidare följande. Det legitima mål som består i att säkerställa en helt neutral administrativ miljö genom en policy med ”exklusiv neutralitet”, i den mening som avses i artikel 9 i de aktuella arbetsplatsföreskrifterna, kan endast upprätthållas på ett effektivt sätt om det inte tillåts några som helst synliga yttringar av bland annat filosofiska eller religiösa övertygelser när de anställda är i kontakt med användarna av de offentliga tjänster som tillhandahålls eller i kontakt med varandra. Bärandet av en symbol, även om den är liten, äventyrar nämligen möjligheten att uppnå det mål som påstås eftersträvas genom denna åtgärd och innebär därmed ett ifrågasättande av om neutralitetspolicyn är konsekvent (se, för ett liknande resonemang, dom av den 15 juli 2021, WABE och MH Müller Handel, C-804/18 och C-341/19, EU:C:2021:594, punkt 77). En sådan regel är således nödvändig.
- 40 Det ankommer vidare på den hänskjutande domstolen att, mot bakgrund av samtliga omständigheter som är kännetecknande för det sammanhang i vilket denna regel har antagits, göra en avvägning mellan de berörda intressena. Den hänskjutande domstolen ska härvid beakta de grundläggande rättigheter och principer som är i fråga, i förevarande fall nämligen rätten till tankefrihet, samvetsfrihet och religionsfrihet, som garanteras i artikel 10 i stadgan om de grundläggande rättigheterna, vilken har som naturlig konsekvens det förbud mot diskriminering på grund av religion som föreskrivs i artikel 21 i stadgan. Den hänskjutande domstolen ska vidare beakta neutralitetsprincipen, med tillämpning av vilken den berörda offentliga förvaltningen genom nämnda regel begränsad till arbetsplatsen avser säkerställa en administrativ miljö utan synliga yttringar av bland annat filosofiska eller religiösa övertygelser, för användarna av dess tjänster och förvaltningens personal.
- 41 Mot bakgrund av det ovan anförda ska den första frågan besvaras enligt följande. Artikel 2.2 b i direktiv 2000/78 ska tolkas så, att en intern regel inom en kommunal förvaltning som allmänt och utan åtskillnad förbjuder förvaltningens anställda att på arbetsplatsen synligt bära alla former av symboler som avslöjar bland annat filosofiska eller religiösa övertygelser, får motiveras av myndighetens vilja att, utifrån den kontext som denna förvaltning verkar i, införa en helt neutral administrativ miljö. Detta gäller under förutsättning att regeln är lämplig, nödvändig och proportionerlig med hänsyn till denna kontext och med beaktande av de olika rättigheter och intressen som föreligger.

Den andra frågan

- 42 Den hänskjutande domstolen har ställt den andra frågan för att få klarhet i huruvida artikel 2.2 a och b i direktiv 2000/78 ska tolkas så, att den tillåter en myndighet att inrätta en helt neutral administrativ miljö och därmed förbjuda samtliga anställda att synligt bära symboler som avslöjar bland annat deras filosofiska eller religiösa övertygelser, oberoende av om de har direkt kontakt med allmänheten, när detta förbud till största delen tycks beröra kvinnor och således kan utgöra en indirekt diskriminering på grund av kön.
- 43 Domstolen erinrar om att det följer av den samarbetsanda som ska råda vid behandlingen av en begäran om förhandsavgörande att den nationella domstolen i beslutet om hänskjutande ska redogöra för de specifika skälen till varför den anser att ett svar på de ställda frågorna om tolkningen av vissa

unionsbestämmelser är nödvändigt för att döma i saken (dom av den 27 februari 2018, Associação Sindical dos Juizes Portugueses, C-64/16, EU:C:2018:117, punkt 20 och där angiven rättspraxis).

- 44 Inom ramen för det samarbete som har inrättats mellan EU-domstolen och de nationella domstolarna krävs, enligt fast rättspraxis, att den nationella domstolen noggrant iakttar kraven avseende innehållet i en begäran om förhandsavgörande, vilka uttryckligen anges i artikel 94 i domstolens rättegångsregler, eftersom det är nödvändigt att komma fram till en tolkning av unionsrätten som är användbar för den nationella domstolen (dom av den 19 april 2018, Consorzio Italian Management och Catania Multiservizi, C-152/17, EU:C:2018:264, punkt 21 och där angiven rättspraxis).
- 45 Enligt artikel 94 a i rättegångsreglerna krävs det således att den hänskjutande domstolen klargör den faktiska och rättsliga bakgrunden till de frågor som ställs, eller, i vart fall, lämnar en redogörelse för de faktauppgifter som ligger till grund för frågorna. I ett förfarande enligt artikel 267 FEUF är EU-domstolen nämligen endast behörig att tolka en unionsrättsakt på grundval av de uppgifter om de faktiska omständigheterna som har lämnats av den nationella domstolen (dom av den 2 mars 2023, Bursa Română de Mărfuri, C-347/21, EU:C:2023:146, punkt 60 och där angiven rättspraxis).
- 46 Såsom anges i artikel 94 c i rättegångsreglerna är det av avgörande betydelse att begäran om förhandsavgörande innehåller en redogörelse för skälen till att den hänskjutande domstolen undrar över tolkningen av vissa unionsbestämmelser, och för det samband som den hänskjutande domstolen har funnit föreligga mellan unionsbestämmelserna och den nationella lagstiftning som är tillämplig i det nationella målet (dom av den 2 september 2021, Irish Ferries, C-570/19, EU:C:2021:664, punkt 133 och där angiven rättspraxis).
- 47 Det ska även understrykas att uppgifterna i begäran om förhandsavgörande inte bara ska göra det möjligt för domstolen att lämna användbara svar, utan också ska ge såväl medlemsstaternas regeringar som andra berörda parter möjlighet att avge yttranden i enlighet med artikel 23 i stadgan för Europeiska unionens domstol. Det ankommer på EU-domstolen att se till att denna möjlighet bevaras, eftersom det enligt nyssnämnda bestämmelse endast är beslutet om hänskjutande som delges de berörda parterna (dom av den 2 september 2021, Irish Ferries, C-570/19, EU:C:2021:664, punkt 134 och där angiven rättspraxis).
- 48 Vad i förevarande fall gäller förekomsten av en eventuell indirekt diskriminering på grund av kön, som nämns i den andra frågan, erinrar domstolen om att denna grund omfattas av tillämpningsområdet för Europaparlamentets och rådets direktiv 2006/54/EG av den 5 juli 2006 om genomförandet av principen om lika möjligheter och likabehandling av kvinnor och män i arbetslivet (EUT L 204, 2006, s. 23), i vilket begreppet indirekt diskriminering på grund av kön uttryckligen definieras i artikel 2.1 b, och inte av tillämpningsområdet för direktiv 2000/78, vilket är den enda rättsakt som avses i frågan.
- 49 Beslutet om hänskjutande innehåller inte heller några uppgifter som gör det möjligt att fastställa den faktiska situation som ligger till grund för den andra frågan och skälen till att ett svar på denna fråga, som kompletterar svaret på den första frågan, är nödvändigt för att avgöra det nationella målet.
- 50 Under dessa förhållanden kan den andra frågan inte tas upp till prövning.

Rättegångskostnader

- 51 Eftersom förfarandet i förhållande till parterna i det nationella målet utgör ett led i beredningen av samma mål, ankommer det på den hänskjutande domstolen att besluta om rättegångskostnaderna. De kostnader för att avge yttrande till domstolen som andra än nämnda parter har haft är inte ersättningsgilla.

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (stora avdelningen) följande:

Artikel 2.2 b i rådets direktiv 2000/78/EG av den 27 november 2000 om inrättande av en allmän ram för likabehandling i arbetslivet

ska tolkas så,

att en intern regel inom en kommunal förvaltning som allmänt och utan åtskillnad förbjuder förvaltningens anställda att på arbetsplatsen synligt bära alla former av symboler som avslöjar bland annat filosofiska eller religiösa övertygelse, får motiveras av myndighetens vilja att, utifrån den kontext som denna förvaltning verkar i, införa en helt neutral administrativ miljö. Detta gäller under förutsättning att regeln är lämplig, nödvändig och proportionerlig med hänsyn till denna kontext och med beaktande av de olika rättigheter och intressen som föreligger.

Underskrifter

* Rättegångsspråk: franska.