



# HÖGSTA FÖRVALTNINGSDOMSTOLENS DOM

Mål nr  
4120-21

meddelad i Stockholm den 8 december 2022

## KLAGANDE

Staffanstorps kommun  
245 80 Staffanstorp

## MOTPARTER

1. Samir Abdo  
Kvärlövsvägen 42  
245 92 Staffanstorp

2. Zakaria Abuqwaider  
Åkershus 27  
245 37 Staffanstorp

3. Rawan Abuqweider  
c/o Abuqwaider  
Rörläggarevägen 7  
245 35 Staffanstorp

4. Sajida Abuqweider  
Åkershus 7 A  
245 37 Staffanstorp

5. Asmahan Abuqwider  
Åkerlyckan 1  
245 37 Staffanstorp

6. Yousef Allan  
Åkershus 7 A  
245 37 Staffanstorp

7. Iman Al Shadid  
Stockholmsvägen 17 C  
286 31 Örskelljunga

8. Mohammad Barham  
c/o Abuqwaider  
Rörläggarevägen 7  
245 35 Staffanstorp

9. Mouna El-Issa  
Sjöblads Väg 29  
213 70 Malmö

10. Samir Kassem  
Åkershus 1 B  
245 37 Staffanstorp

11. Mohammad Salem  
Kolgatan 7 A  
263 36 Höganäs

**ÖVERKLAGAT AVGÖRANDE**

Kammarrätten i Göteborgs dom den 23 juni 2021 i mål nr 7172-20

**SAKEN**

Laglighetsprövning enligt kommunallagen

---

**HÖGSTA FÖRVALTNINGSDOMSTOLENS AVGÖRANDE**

Högsta förvaltningsdomstolen avslår överklagandet.

**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 avslog 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. *Samir Abdo 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.**

11. Enligt 13 kap. 8 § första stycket 4 kommunallagen (2017:725) ska ett överklagat beslut upphävas om beslutet strider mot lag eller annan författning.

12. 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.
13. 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.
14. 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.
15. 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.
16. 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*

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.

---

---

---

---

---

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

Föredragande har varit justitiesekreteraren Emma Millberg.