



KLAGANDE

Staffanstorps kommun

MOTPARTER

1. Abdo Samir, 19690725-0630
2. Zakaria Abuqwaider, 19650328-0510
3. Rawan Abuqwaider, 19880315-2985
4. Sajida Abuqwaider, 19930119-0386
5. Asmahan Abuqwaiden, 19840105-9046
6. Yousef Allan, 19890510-1351
7. Iman Alshadid, 19761203-7221
8. Mohammad Banham, 19770701-1537
9. Mouna El Issa, 19771207-0627
10. Samir Kassem, 19760620-1353
11. Mohammad Salem, 19990403-3439

ÖVERKLAGAT AVGÖRANDE

Förvaltningsrätten i Malmös dom den 17 november 2020
i mål nr 6754-19, se bilaga A

SAKEN

Laglighetsprövning

KAMMARRÄTTENS AVGÖRANDE

Kammarrätten avslår överklagandet.

YRKANDEN M.M.

Staffanstorps kommun yrkar att förvaltningsrättens dom ska upphävas och för fram följande. Det är inte fråga om något förbud utan om ett oförbindande uttalande. Beslutet är inte förenat med några påföljder och eventuella förbud fattade utan författningsstöd saknar rättsverkan. Kommuner har samma opinionsfrihet enligt regeringsformen, förkortad RF, som enskilda och därmed en frihet att framföra och manifesteras alla meningsyttringar, upplysningar och åsikter som inte enligt särskilda författningar är undantagna från en sådan rätt. Ingen är skyldig att rätta sig efter kommunens redovisade uppfattning utan envar kan och får agera i strid med denna, varför kommunens beslut saknar rättsverkningar eller andra konsekvenser. Kommunala styrdokument innehåller enbart oförbindande uppfattningar i skilda angelägenheter och kan därför inte leda till några skyldigheter för enskilda. Att klagandena i förvaltningsrätten påstått att de upplever att beslutet strider mot religionsfriheten saknar betydelse vid en laglighetsprövning. Varken vad enskilda påstår om sina personliga känslor med anledning av kommunens åsikter i olika frågor, eller individens felaktiga uttolkningar av vad som är innehållet och konsekvensen av kommunala styrdokument utgör grund för att upphäva ett kommunalt beslut. Förvaltningsrätten har gjort en lämplighetsprövning. Förvaltningsrättens beslut saknar lagstöd.

Abdo Samir, Zakaria Abuqwaider, Rawan Abuqwaider, Sajida Abuqwaider, Asmahan Abuqwaiden, Yousef Allan, Iman Alshadid, Mohammad Banham, Mouna El Issa, Samir Kassem och Mohammad Salem har förelagts att svara på överklagandet men inte hörts av.

SKÄLEN FÖR KAMMARRÄTTENS AVGÖRANDE

Är kommunstyrelsens beslut överklagbart?

Kommunstyrelsens beslut anger att kommunens integrationsplan ska

justeras på bl.a. så sätt att det i planen ska anges att kommunen inte accepterar huvudduk på barn i förskola och grundskola upp till sjätte klass.

Enligt kammarrättens mening får beslutet om ändring i integrationsplanen, som det styrdokument detta utgör, ses som handlingsdirigerande och därigenom ha en faktisk effekt som påverkar upplevelsen av rätten att bära huvudduk. Även om en överträdelse av beslutet inte har kopplats till någon sanktion kan det inte uppfattas på annat sätt än att elever i förskola och grundskola inskränks i sin rätt att bära huvudduk. Den beslutade ändringen i integrationsplanen kan därmed inte ses som endast ett oförbindande uttalande utan har innebörden av ett generellt förbud. Beslut av detta slag kan kommuninvånare normalt sett överklaga genom laglighetsprövning enligt kommunallagen (2017:725), förkortad KL. Eftersom beslutet inte heller kan anses vara av rent förberedande eller rent verkställande art, är kommunstyrelsens beslut överklagbart genom laglighetsprövning.

Strider kommunstyrelsens beslut mot lag eller annan författning?

Frågan är härafter om kommunstyrelsens 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 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.

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 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.¹ 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. nödvändighetsprincipen² som innebär 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.³

Kammarrättens bedömning

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 i olika sammanhang antas bäras även av kulturella skäl. Enligt kammarrättens mening finns emellertid inte anledning att ifrågasätta att huvudduk, som kommunstyrelsens beslut avser, kan inspireras eller motiveras av religiös

¹ 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).

² Se Arrowsmith mot Storbritannien (7050/75).

³ Se Europadomstolens avgörande i Leyla Sahin mot Turkiet,.

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 får ses som en inskränkning av rätten att utöva religion enligt såväl 2 kap. 1 § 6 RF som artikel 9 EKMR. Att bära 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 kommunstyrelsens 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 eleverna. Det finns inte heller något annat stöd i den nationella lagstiftningen för en sådan begränsning av religionsfriheten som kommunstyrelsens 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
6754-19

KLAGANDE

1. Samir Abdo, 690725-0630
2. Zakaria Abuqwaider, 650328-0510
3. Rawan Abuqweider, 880315-2985
4. Sajida Abuqweider, 930119-0386
5. Asmahan Abuqwider, 840105-9046
6. Yousef Allan, 890510-1351
7. Iman Al Shadid, 761203-7221
8. Mohammad Barham, 770701-1537
9. Mouna El-Issa, 771207-0627
10. Samir Kassem, 760620-1353
11. Mohammad Salem, 990403-3439

MOTPART

Staffanstorps kommun

ÖVERKLAGAT BESLUT

Kommunstyrelsen i Staffanstorps kommuns beslut den 29 maj 2019, § 98

SAKEN

Laglighetsprövning enligt kommunallagen

FÖRVALTNINGSRÄTTENS AVGÖRANDE

Förvaltningsrätten upphäver det överklagade beslutet.

BAKGRUND

Kommunstyrelsen i Staffanstorps kommun beslutade den 29 maj 2019, § 98, att revidera integrationsplan för Staffanstorps kommun inkl. bostadsstrategi för nyanlända samt

att korrigera beslutsunderlaget *Integrationsplan för Staffanstorps kommun* enligt följande:

Första meningen på s. 13 ersätts med följande mening: ”Därför tillmötesgår inte kommunens verksamheter önskemål om exempelvis separata badtider för män och kvinnor eller könsuppdelad undervisning och accepterar inte heller huvudduk på barn i förskola och grundskola upp till sjätte klass”.

YRKANDE OCH INSTÄLLNING

Samir Abdo, Zakaria Abuqwaiderm, Rawan Abuqweider, Sajida Abuqweider, Asmahan Abuqwider, Yousef Allan, Iman Al Shadid, Mohammad Barham, Mouna El-Issa, Samir Kassem och Mohammad Salem (klagandena) överklagar beslutet i den del det avser förbud att bära slöja i förskolan och grundskolan. De har anfört bl.a. följande. Skolverket har tidigare kommit fram till att det skulle strida mot religionsfriheten och de vill få prövat lagligheten enligt 1 kap. 4 § diskrimineringslagen om direkt diskriminering, indirekt diskriminering, trakasserier och instruktion att diskriminera. Utöver detta så strider beslutet mot den grundlagsstadgade rättigheten till kroppslig integritet och innebär ett oskäligt ingrepp på den personliga integriteten. De vill få beslutet prövat enligt 6 § i regeringsformen om integritetsskydd. Att som kommun ge instruktioner om att tvinga personer att synliggöra vissa kroppsdelar mot sin vilja bör prövas så att man får ett prejudikat för hur långt man får göra inskränkningar och vilka skäl som kan anses lämpliga för sådana inskränkningar. Vidare har kommunens tjänstemän som varit med i förberedande av integrationsplanen gjort sig skyldiga till tjänstefel enligt 20

kap. 1 § brottsbalken. De vill också att förvaltningsrätten bedömer kommunens lämplighet som huvudman för de kommunala skolorna och förskolorna i Staffanstorp samt tillsynsinstans för privata förskolor i kommunen.

Staffanstorps kommun anser att överklagandena ska avslås och har anfört bl.a. följande. Den av kommunstyrelsen antagna integrationsplanen innehåller inte något ”förbud”, dvs. någon bestämmelse som innebär en skyldighet för någon att fullgöra eller underlåta någonting, vilket då innebär en inskränkning av någons handlingsfrihet i något angivet hänseende, och vars åsidosättande kan komma att leda till att åtgärder av något slag företas mot den som handlar i strid mot förbudet. Det som beslutet i stället innehåller är ett, inte för någon förpliktigande, uttalande att Staffanstorps kommun inte accepterar att barn som går i förskolor och i låg- och mellanstadieskolor bär slöja när de vistas i sina skolmiljöer.

Europadomstolen har i ett antal avgöranden enligt Europeiska konventionen 1950 om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen), artikel 9.2, godtagit att såväl personal som elever förbjuds att bära muslimsk sjal eller liknande i offentlig undervisningsverksamhet. Det har funnits utrymme för kommunen att med stöd av denna praxis besluta om ett förbud mot att flickor bär huvudduk vid vistelse i kommunala förskolor och skolor. Trots möjlighet finns för att införa förbud, har tills vidare i stället valts att genom enbart en meningsyttring ge uttryck för kommunens uppfattning i frågan.

Då Europakonventionen medger att det i skolan införs förbud mot bärande av slöjor kan regler i nationell diskrimineringslagstiftning inte utgöra hinder mot att beslut fattas om införande av sådana slags bestämmelser. Vid detta förhållande kan ett beslut som enbart innehåller ett för adressater oförbindande tillkännagivande av Staffanstorps kommuns uppfattning i denna an-

gelägenhet inte strida mot den svenska diskrimineringslagen. Även om diskrimineringslagen hade varit möjlig att tillämpa i nu aktuell angelägenhet, hade ändå ingen av de åberopade bestämmelserna i denna lag åsidosatts genom de i integrationsplanen redovisade uppfattningen.

Klagandenas påstående att innehållet i 6 § (2 kap. 6 §) regeringsformen skulle utgöra grund för att upphäva det överklagade beslutet är direkt oseriöst och verklighetsfrämmande, vilket framgår av det uppenbara förhållandet att innehållet i Staffanstorps kommuns integrationspolicy aldrig kan medföra uppkomst av några påtvingade kroppsliga ingrepp.

Vad gäller sådant som anförts som inte avser beslutets laglighet, dvs om tjänstemän har gjort sig skyldiga till tjänstefel m.m. är inget som kan vara föremål för prövning i målet.

SKÄLEN FÖR AVGÖRANDET

Utgångspunkter för prövningen

Förvaltningsrätten har att pröva överklagandet i den ordning som anges i 13 kap. kommunallagen (2017:725). 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

Innebörden av kommunens beslut

Staffanstorps kommun anser att den antagna integrationsplanen inte innehåller något förbud då det bl.a. inte innebär någon skyldighet att fullgöra eller underlåta något och att ett åsidosättande inte skulle leda till någon åtgärd. Kommunen menar att det enbart är ett uttalande om kommunens ståndpunkt i frågan.

Ordalydelsen i integrationsplanen är att kommunen inte accepterar huvudduk på barn i förskola och grundskola upp till sjätte klass. I ärendebeskrivningen till kommunstyrelsens beslut anges bl.a. att integrationsplanen tillhör de kommunala styrdokumenterna och att målsättningen har varit att skapa en plan som är anpassad till dagens kommunala verklighet och framtida prövningar.

Enligt förvaltningsrättens mening kan beslutet, så som det är utformat, inte uppfattas som något annat än ett generellt förbud mot att bära huvudduk för barn i förskola och grundskola upp till sjätte klass. Integrationsplanen är ett styrdokument och ger uttryck för kommunens – det allmänna, i form av en administrativ enhet för lokalt självstyre – inställning till huvudduk på barn i förskola och grundskola och får därtill anses ha som syfte att påverka handlandet hos såväl anställda som invånare inom kommunen. Det kan noteras att Justitieombudsmannen har bedömt att skyddet för religionsfriheten utgör ett förbud mot bestämmelser, åtgärder eller rutiner som riktar in sig mot någon viss religionsutövning (ärende nr 2799-2008). Den omständigheten att några direkta följder i förevarande fall inte föreskrivs för det fallet att kommunens förbud inte följs, föranleder inte någon annan bedömning.

Som förvaltningsrätten konstaterat ovan ska det överklagade beslutet betraktas som ett generellt förbud att bära huvudduk för barn i förskola och grundskola upp till sjätte klass. Frågan är då om beslutet innebär en inskränkning av religionsfriheten.

Enligt förvaltningsrättens mening kan det inte uteslutas att enskilda personer bär huvudduk av bl.a. kulturella skäl och inte nödvändigtvis enbart av religiösa. Det torde emellertid stå klart att bärandet av huvudduk i många fall är motiverat av religiösa skäl (jfr förslag till avgörande i EU-domstolens mål C-157/15, G4S Secure Solutions, p. 35-38) och att kommunens beslut således får anses ha en i sammanhanget tillräcklig anknytningspunkt till religion. Det ska även beaktas att klagandena i målet själva betraktar beslutet som stridande mot religionsfriheten samt att kommunen i yttrande har angett att bära slöja i förskola och grundskola skulle vara en acceptans av en religiös manifestation. Som tidigare nämnts utgör kommunens beslut ett generellt förbud mot bärande av huvudduk, varför det rent faktiskt kommer att omfatta enskilda som önskar att manifestera sin religion på detta sätt. Enligt förvaltningsrättens mening står det mot denna bakgrund klart att kommunens beslut innebär en inskränkning av enskildas rätt att manifestera sin religion.

Strider beslutet mot religionsfriheten?

Regeringsformen

Varje medborgare är enligt 2 kap. 1 § första stycket 6 regeringsformen (1974:152) gentemot det allmänna tillförsäkrad religionsfrihet, dvs. frihet att ensam eller tillsammans med andra utöva sin religion. Religionsfriheten är den enda av de positiva opinionsfriheterna som inte får begränsas genom lag enligt 2 kap. 20 § regeringsformen. I en kommentar till regeringsformen anförs att detta hänger samman med det sätt på vilket friheten har definierats i

grundlagstexten: definitionen syftar uteslutande på vad som är specifikt just för religionsfriheten – att ensam eller tillsammans med andra utöva sin religion. Vidare anføres att begränsningar kan göras av de moment i religionsfriheten som närmast är utflöden av andra friheter, såsom yttrandefriheten, informationsfriheten, mötesfriheten och föreningsfriheten (Holmberg m.fl., Grundlagarna [13 maj 2016, Zeteo], kommentar till 2 kap. 1 § regeringsformen).

Europakonventionen

Europakonventionen är inkorporerad i svensk lag genom lagen (1994:1219) om den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna. Av 2 kap. 19 § regeringsformen framgår att lag eller annan föreskrift får inte meddelas i strid med Sveriges åtaganden på grund av Europakonventionen.

Europakonventionens artikel 9 behandlar tankefrihet, samvetsfrihet och religionsfrihet. Var och en har, enligt punkt 1, 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 eller ritualer. Enligt punkt 2 får friheten att utöva sin religion eller tro 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 människors fri- och rättigheter.

Avgöranden från Europadomstolen rörande bärande av huvudduk, m.m.

Av Europadomstolens praxis framgår att rätten att bära religiösa kläder och symboler är inte absolut och måste balanseras mot legitima intressen för

andra fysiska och juridiska personer. Domstolens nuvarande praxis på detta område omfattar fyra olika områden: det offentliga rummet; skolor och universitet, offentlig förvaltning och offentliga tjänster, och arbetsplatsen (se Europadomstolens publikation *Guide on Article 9 of the European Convention on Human Rights*, uppdaterad den 31 augusti 2020).

När det gäller bärandet av religiösa kläder och symboler i det offentliga rummet, fann domstolen en överträdelse av artikel 9 till följd av straffdomar mot sökande som var medlemmar i en religiös grupp, på grund av turkisk lagstiftning som förbjuder bär av vissa typer av religiösa dräkter på offentliga platser som är öppna för alla, utanför religiösa ceremonier. Med beaktande av omständigheterna i målet och formuleringen av de beslut som fattats av de inhemska domstolarna, och med beaktande av vikten av principen om sekularism för det demokratiska systemet i Turkiet, godtog domstolen att i den mån inblandningen i fråga hade varit inriktad på att säkerställa efterlevnad av sekulära och demokratiska principer hade den strävat efter flera av de legitima mål som anges i artikel 9 § 2, dvs. skyddet av allmän säkerhet, allmän ordning och andras rättigheter och friheter. Domstolen ansåg emellertid att åtgärdens nödvändighet mot sådana mål inte hade fastställts. Det noterades bl.a. att förbudet inte riktades till offentliga anställda som är skyldiga att visa diskretion när de utövade sina uppgifter, utan mot vanliga medborgare, och att det hade riktat sig mot kläder som inte bärs i specifika offentliga anläggningar utan i hela det offentliga rummet. Det framgick dessutom inte på vilket sätt sökandena genom att manifestera sin tro med hjälp av en specifik typ av kläder hade utgjort eller skulle kunna utgöra ett hot mot allmän ordning eller ett sätt att utöva tryck på andra. (Ahmet Arslan m.fl. mot Turkiet).

Omvänt fann domstolen inte någon överträdelse av artikel 9 i ett mål mot Frankrike rörande antagandet av en lag som bestraffar att man bär klädesplagg som är avsedda att dölja ansiktet i det offentliga rummet (inklusive

burka och niqab). Domstolen ansåg att ärendet skilde sig avsevärt från fallet Ahmet Arslan m.fl. mot Turkiet, eftersom den islamiska slöjan hade särdraget att helt dölja ansiktet, med eventuellt undantag för ögonen. Förbudet i det franska fallet hade inte uttryckligen baserats på den religiösa betydelsen av klädesplagget i fråga. Domstolen erkände legitimiteten i den svarande regeringens argument att ansiktet spelade en viktig roll i interaktionen mellan människor och att individer som var närvarande på platser som var öppna för alla kanske inte skulle vilja se vanor eller attityder utvecklas där som i grunden ifrågasatte möjligheten till öppna interpersonella relationer, som på grund av ett etablerat samförstånd bildade en oundgänglig del av samhällslivet inom samhället i fråga. Domstolen accepterade därför att den barriär som höjdes mot andra genom en slöja som döljer ansiktet, av den svarande regeringen uppfattades som en kränkning av andras rätt att leva i ett socialiseringsrum som gjorde det lättare att leva tillsammans. Domstolen fann att den svarande staten inte hade överskridit sitt bedömningsutrymme (SAS mot Frankrike [GC]). Domstolen kom till samma slutsats i två mål mot Belgien angående en lokal stadga och nationell rätt som mycket liknar fransk lagstiftning, även om de påföljder som införts genom belgisk lag var betydligt tyngre (Dakir mot Belgien; Belcacemi och Oussar mot Belgien).

Konventionens organ har alltid vägrat att erkänna berättigandet av klagomål rörande obligatorisk tillfällig avlägsnande av säkerhetsskäl av ett klädesplagg i samband med en religion.

När det gäller att bära religiösa symboler och kläder i statliga utbildningsinstitutioner har domstolen alltid betonat att staterna har ett mycket omfattande bedömningsutrymme på detta område. Det är inte möjligt att urskilja en enhetlig uppfattning om religionens betydelse i samhället i hela Europa, och betydelsen eller effekten av det offentliga uttrycket för en religiös tro kommer att skilja sig beroende på tid och sammanhang. Regler inom detta område kommer följaktligen att variera från ett land till ett annat beroende

på nationella traditioner och de krav som ställs av behovet av att skydda andras rättigheter och friheter och att upprätthålla allmän ordning. Följaktligen måste valet av omfattningen och formen av sådana föreskrifter oundvikligen lämnas upp till berörda eftersom det beror på det specifika inhemska sammanhanget (Leyla Yahin mot Turkiet [GC], § 109). De fall som har bedömts av domstolen ur denna synvinkel delas in i två olika kategorier baserat på om den sökande som kräver rätten att bära religiösa kläder var lärare eller student (eller elev).

När det gäller lärare har domstolen balanserat lärarens rätt att manifestera sin religion mot respekten för neutraliteten hos statlig utbildning och skyddet av elevernas legitima intressen genom att säkerställa harmoni mellan religionerna. Även om det är legitimt för en stat att påtvinga offentliga tjänstemän, på grund av deras status, en skyldighet att avstå från att offentligt framhålla sin religiösa tro, är tjänstemän enskilda och som sådan kvalificerade för skydd av artikel 9 i konventionen. Det ankommer därför på domstolen, med hänsyn till omständigheterna i varje enskilt fall, att avgöra om det finns en rättvis balans mellan individens grundläggande rätt till religionsfrihet och en demokratisk stats legitima intresse av att säkerställa att dess offentliga tjänst på rätt sätt främjar de syften som anges i artikel 9 § 2 (Kurtuluş mot Turkiet).

När det gäller elever och studenter fann domstolen att det inte stred mot artikel 9, eller att ansökan var uppenbart ogrundad, i följande fall:

- ett förbud mot en medicinstudent vid ett turkiskt statsuniversitet att bära islamisk sjal i klassen. Med tanke på Turkiets specifika historia och dess särskilda konstitutionella system erkände domstolen legitimiteten av de nationella myndigheternas ansträngningar att upprätthålla principen om sekularism, en av de grundläggande principerna för den turkiska staten som den tolkades av den turkiska konstitutionella domstolen. Domstolen ansåg att

detta begrepp om sekularism var förenligt med de värderingar som ligger till grund för konventionen och förenligt med rättsstatsprincipen och respekten för mänskliga rättigheter och demokrati. Genom att inte finna någon överträdelse av artikel 9 drog domstolen följande slutsatser: det turkiska konstitutionella systemet betonade jämställdhet, en av de grundläggande principerna som ligger till grund för konventionen och ett av de mål som Europarådets medlemsstater eftersträvar; frågan om den islamiska huvudduken kunde inte bedömas i ett turkiskt sammanhang utan att man övervägde den potentiella inverkan av denna symbol, som presenteras eller uppfattas som en obligatorisk religiös plikt, för dem som inte bär den; enligt de turkiska domstolarna hade klädseln fått en politisk betydelse i landet; Turkiet hade extremistiska rörelser som strävar efter att påtvinga samhället som helhet deras religiösa symboler och uppfattning om ett samhälle som bygger på religiösa föreskrifter. Mot en sådan bakgrund utgjorde de ifrågasatta reglerna en åtgärd inriktad på att uppnå de ovannämnda legitima målen och därigenom bevara pluralismen vid universitetet (Leyla Şahin mot Turkiet [GC]). –

- ett förbud mot elever vid "İmam-Hatip" (turkiskt statligt finansierade religiösa gymnasieskolor) att bära islamisk huvudduk utanför koranklasserna och ett förbud mot klassdeltagande av elever som bär huvudduk. Domstolen konstaterade att de relevanta turkiska föreskrifterna krävde att alla gymnasieelever skulle ha uniform och gå barhuvade i skolan, med undantaget att flickor kunde täcka huvudet under koranlektioner. Följaktligen omfattade de ifrågasatta reglerna bestämmelser av allmän karaktär som gällde alla elever oavsett deras religiösa tro. Bestämmelserna eftersträvade det legitima syftet att bevara neutraliteten i gymnasieutbildningen för tonåringar som kan utsättas för en risk för tryck (Köse m.fl. mot Turkiet).
- franska statliga gymnasiers vägran att ta emot elever som bär huvudduk i kroppsövnings- och idrottslektioner och deras efterföljande uteslutning från skolan på grund av att skolplikt inte följs. Domstolen erkände att den franska sekulära modellen var förenlig med de värden som låg till grund för konventionen, men beaktade inhemsk rättspraxis av vilken det visade sig att

bärandet av religiösa tecken inte i sig var oförenligt med principen om sekularism i skolorna, men blev så under de förhållanden som de användes och de möjliga konsekvenserna av att bära ett sådant tecken. Domstolen erkände att det inte var orimligt att anse att bärandet av en slöja var oförenligt med hälso- och säkerhetsskäl vid utövandet av en sport. Vidare hade det disciplinära förfarandet helt uppfyllt skyldigheten att balansera alla intressen som står på spel. Den svarande staten ansågs inte ha överskridit sitt bedömningsutrymme (Dogru mot Frankrike; Kervanci mot Frankrike).

- ett förbud mot elever vid statliga grundskolor och gymnasieskolor i Frankrike som bär "symboler eller kläder som framhåller deras religiösa tillhörighet". Förbudet var allmänt och inte enbart begränsat till kroppsövning och idrottslektioner, och resulterade i uteslutning av elever som hade på sig islamsk huvudduk eller sikhturban eller "keski" ("mini-turban") i skolans lokaler. Domstolen ansåg att målet att skydda den konstitutionella principen om sekularism, i överensstämmelse med de värden som låg till grund för konventionen, var tillräcklig för att motivera den ifrågasatta åtgärden. (Gamaleddyn mot Frankrike; Aktas v Frankrike; Ranjit Singh mot France; Jasvir Singh mot France).

Förslag om lagstiftning rörande rätten att bära slöja i Sverige

Konstitutionsutskottet har vid flera tillfällen behandlat motioner om rätten att bära slöja (se bet. 2009/10:KU27, 2017/18:KU34 och 2018/19:KU27. I samtliga fall har motionsyrkandena avslagits. I det sistnämnda betänkandet vidhöll utskottet ställningstagandet 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.

Skolverket

Skolverket har i ett beslut år 2006 (dnr 52-2006:689) kritiserat en skola för att, genom att förbjuda en elev att bära slöja eller sjal, inte ha uppfyllt skollagens krav att vara en skola som står öppen för alla elever. Inledningsvis erinrade Skolverket om att i enlighet med 9 kap. 2 § skollagen (1985:1100) ska en fristående skola ge kunskaper och färdigheter som till art och nivå väsentligen svarar mot de kunskaper och färdigheter som grundskolan ska förmedla samt även i övrigt svara mot de allmänna mål och den värdegrund som gäller för utbildning inom det offentliga skolväsendet. Vidare ska skolan stå öppen för alla barn som enligt skollagen har rätt till utbildning inom motsvarande skolform i det offentliga skolväsendet. Vidare uttalade Skolverket som sin uppfattning att en skolledning endast på grund av omständigheter i särskilda fall kan uppställa förbud mot 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. Skolverket bedömde att skolans agerande, att förbjuda en elev att bära slöja eller sjal med hänvisning till generella ordningsregler, innebär att elever som av religiösa skäl bär slöja/sjal stängs ute från skolan. Skolverket fann att skolan genom detta förfarande inte står öppen för alla elever i enlighet med de krav som uppställs i skollagen.

I Skolverkets vägledning "Elever med heltäckande slöja i skolan" (2012) har anförts bl.a. följande. Klädsel är något som normalt bestäms av individen själv. Utgångspunkten är att en skolhuvudman ska visa respekt för enskilda elevers val av klädsel och liknande, särskilt när det är fråga om religiöst betingade uttryck. Religionsfriheten, och därmed rätten att bära religiös klädsel, är skyddad genom regeringsformen, europakonventionen och diskrimineringslagen. På skolans område infördes 2006 nya bestämmelser om diskriminering. Bestämmelserna innebär att det inte är möjligt att ha generella

förbud mot heltäckande slöja. – Förbud i det enskilda fallet för till exempel skolelever att i vissa angivna sammanhang bära en speciell klädsel kan godtas även om klädseln har religiös eller etnisk/kulturell bakgrund, ifall klädseln väsentligt skulle försvåra kontakten och samspelet mellan lärare och elever eller medföra särskilda risker vid laborationer eller liknande övningar. Med hänsyn till skolans uppdrag och värdegrund är utgångspunkten självfallet att alla elever är välkomna till skolan, inklusive elever som bär heltäckande slöja. Det är lärarens ansvar att, med stöd av rektorn, försöka anpassa undervisningen och att ha kompetens att lösa eventuella hinder så att eleven ifråga kan nå målen för utbildningen i varje specifikt fall. Heltäckande slöja kan försvåra kontakten och samspelet mellan lärare och elever, men Skolverket anser att dessa svårigheter i de allra flesta fall ändå bör kunna övervinnas. I det enskilda fallet finns dock ett utrymme att förbjuda heltäckande slöja och det är läraren som måste avgöra om klädseln väsentligt försvårar kontakten och samspelet mellan lärare och elever och därmed uppfyller kraven för att kunna förbjuda heltäckande slöja.

Diskrimineringsombudsmannen

I beslut den 30 november 2010 (ANM 2009/103) fann Diskrimineringsombudsmannen att det stred mot diskrimineringslagen att utestänga en elev från undervisningen genom ett generellt förbud mot niqab, utan att hänsyn tas till de specifika förutsättningarna.

Förvaltningsrättens bedömning i detta fall

Såväl regeringsformen som Europakonventionen 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 Europakonventionens 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 Europakonventionen 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 Europakonventionen 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 förskoleenhet 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 Europakonventionen. 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). Vad klagandena i övrigt har anfört i

fråga om tjänstefel samt kommunens lämplighet som huvudman och tillsynsinstans kan konstateras att detta inte innefattar någon omständighet som skulle kunna beaktas vid prövningen av det överklagade beslutets laglighet.

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

Henrik Hedberg
Rådman

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

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.