

Til Kunnskapsdepartementet

Deres ref 17/2934  
Oslo 18.09.17

Brugata 19  
Postboks 9076 Grønland  
0133 Oslo.  
Telefon: +47 23 15 60 00  
Org.nr: 943 762 236  
Bankkonto: 1503 10 27400  
human@human.no  
human.no

Dette brev sendes kun pr epost

## Høring om innføring av forbud mot plagg som helt eller delvis dekker ansiktet

Human-Etisk Forbund takker for anledningen til å uttale seg om Kunnskapsdepartementets forslag om å innføre et nasjonalt forbud mot plagg som helt eller delvis dekker ansiktet i ulike utdanningsinstitusjoner. På bakgrunn av høringsnotatet har hovedstyret drøftet saken i sitt møte 10. september og fattet følgende vedtak:

*«Human-Etisk Forbund gir sin tilslutning til departementets alternative måte å håndtere bruk av ansiktsdekkende plagg i barnehage- og utdanningsinstitusjoner, basert på lokale løsninger og plikt til å gjennomføre en samtale med den som møter opp med ansiktsdekkende plagg.*

*Vi finner det ikke godt gjort at det er nødvendig eller saklig godt nok begrunnet å innføre et nasjonalt forbud. Til det synes utfordringen for marginal, konsekvensene for dårlig utredet og for inngripende for de få det måtte gjelde.*

*Erfaringene med lokalt ansvar for dette er gode, men det er et behov for å synliggjøre og tydeliggjøre de virkemidler de trenger for å håndtere dette. I tillegg vil det å innføre en samtale med vedkommende bruker, være et godt utgangspunkt for å håndtere situasjonen.*

*Human-Etisk Forbund stiller seg positiv til å hjemle adgangen til lokale forbud dersom det er nødvendig eller ønskelig for de lokale instanser.*

*Uansett løsning anbefaler Human-Etisk Forbund at forbud ikke gjøres gjeldende i introduksjonsprogrammet for flyktninger.»*

### Bakgrunn

Human-Etisk Forbund uttalte seg generelt om tilsvarende tema i høringen til Stålsett-utvalget, og ga der uttrykk for at man støttet adgangen til å regulere bruk av slike plagg. Forbundet uttalte seg imidlertid ikke om hvordan dette bør reguleres.

*«Når det gjelder bruk av religiøse plagg og symboler i samfunnet generelt, i skole og arbeidsliv, vil det være i tråd med humanistiske prinsipper å legge vekt på menneskers rett til å manifestere sitt livssyn og på retten til å ta egne valg, med mindre disse valgene innebærer saklig begrunnede ulemper eller risiko for andre.*

*Human-Etisk Forbund støtter derfor utvalgets konklusjon om at alle innbyggere i Norge må ha en tydelig rett til å bære religiøse plagg både i det offentlige rom, i arbeid og under sine studier, men dette må kunne begrenses ved behov av hensyn til offentlig helse og orden.*



*Vi ser at ansiktsdekkende plagg som niqab kan være problematisk i en rekke situasjoner, og vi vil støtte regulering av dette i arbeidsforhold, skole- og studiesituasjoner og generelt ved behov for identifisering.» (Høringssvar til NOU 1:13 «Det livssynsåpne samfunn.»)*

Human-Etisk Forbund legger altså på den ene side vekt på retten til å manifestere eget livssyn, og stiller på den annen side krav til saklige begrunnelser som ulemper eller risiko for andre, offentlig helse og orden – samt behov for identifisering – dersom man finner det nødvendig å innskrenke denne retten i arbeids-, skole- og studie-sammenheng. Beskrivelsen av i hvilke situasjoner det kan være aktuelt å begrense retten til å manifestere sin tro, samsvarer med kravene til begrensninger i blant annet EMK, art 9, 2. ledd.

Forbundet mener altså at det er legitimt å regulere bruken av slike plagg i utdanningsinstitusjoner. Det neste spørsmålet blir da hvordan dette best håndteres.

### **Til forslaget**

Regjeringen har valgt å fremme forslag om nasjonalt lovforbud mot helt eller delvis dekkende ansiktsplagg i hele utdanningsløpet.

Begrunnelsen for et nasjonalt forbud er at saken er prinsipielt viktig, og at konsekvensene av brudd er så inngripende at det bør finnes en lovhjemmel. Det anføres videre at et slikt forbud kanskje kan fungere forebyggende. Stortingskomiteen bemerket samtidig (da forslaget ble lansert i Stortinget) at dette er et komplisert tema som bør drøftes nøye. Et nasjonalt forbud vil gi likhet for loven, men bare et stykke på vei i praksis i og med at det foreslås at håndtering og konsekvenser uansett skal avklares lokalt.

Også i Human-Etisk Forbund vil mange ha sympati for forslaget om et nasjonalt forbud, og mene det sender et viktig signal.

Departementet anfører selv som argument mot, at det er vanskelig å finne holdpunkter for positive effekter av forbud for den enkelte og at ulike rapporter tyder på at presset mot muslimske kvinner øker ved forbud. Det er en risiko for at flere dropper ut av utdanning, at niqaben blir en kampsak og at flere havner i faresonen for radikalisering.

Videre skriver departementet:

*«Et annet argument mot nasjonale regler er at det ved utformingen ikke er mulig å ta hensyn til lokale behov. Lokale forbud åpner for dialog med de det gjelder i forkant av beslutningen om forbud og er mer fleksible med hensyn til innretning og håndheving. Dagens ordning med lokale forbud synes å ha fungert godt. Gitt det lave antallet personer som bruker niqab og burka i Norge, kan et nasjonalt forbud fremstå som et unødvendig omfattende tiltak.»*

HL-senteret peker på at et nasjonalt forbud vil oppleves som et langt sterkere signal enn lokale forbud, og at dette vil bidra til å gi saken en økt identitetspolitisk dimensjon. Dette trekkes også fram av ulike aktører og underliggende etater som et argument for å fortsette med dagens ordning der tematikken håndteres lokalt.



Erfaringene med at dagens virkemidler fungerer og at problemet er marginalt, gjør at Human-Etisk Forbund etter sin drøfting lander på at man bør fortsette å håndtere dette lokalt. Dette innebærer å fortsette dagens lokale regulering basert på forutsetningen om at plagg som dekker hele eller store deler av ansiktet ikke er tillatt i undervisnings-situasjoner.

Ut fra foreliggende høringsnotat finner vi det ikke godtgjort at et nasjonalt forbud er nødvendig. Forbud i lovs form bør bare brukes der det er strengt nødvendig, og man ikke har andre virkemidler til rådighet.

Imidlertid kan det være behov for å synliggjøre og tydeliggjøre de virkemidlene lokale aktører har til disposisjon. For eksempel kan man oppfordre kommuner og fylker til å ta inn formuleringer som Østfold fylkeskommune har gjort i sine ordensreglementer for barnehage, grunn- og videregående skoler. Tilsvarende kan det være behov for å tydeliggjøre at det ligger til arbeidsgivers styringsrett å kunne stille krav når det gjelder ansattes bekledning.

Human-Etisk Forbund anbefaler også at man tar med departementets eget forslag til å utvide dagens lokale løsninger med en plikt til å gjennomføre en samtale med den som møter opp med ansiktsdekkende plagg.

Departementet skisserer selv et godt alternativ til nasjonalt forbud: Å beholde dagens regelverk kombinert med plikt til samtale. Det vises til at lokale løsninger hittil har fungert godt, og åpner for dialog. Ved å innføre en plikt for utdanningsinstitusjonen til å gjennomføre en samtale med vedkommende det gjelder, etablerer man også en mulighet for å fange opp kvinnens situasjon på en bredere måte. Det gjelder bruk av tvang – i forhold til klesbruk og ekteskap, kjønnslemlestelse, og også en mulighet til å fange opp signaler om radikaliserings. Samtalen kan gjennomføres av ansatt ved lærestedet, eller av tilknyttet helsetjeneste. I samtalen klargjøres forventningene fra skolens side. Det offentlige kan bistå gjennom å utvikle en veileder som ligger til grunn for samtalen.

### **Dagens situasjon**

Når det gjelder bruk av ansiktsdekkende plagg, anslås det å være i underkant av 100 brukere. Bruk av niqab er et marginalt fenomen, og forekommer svært sjelden i utdanningsinstitusjonene. Høringsnotatet refererer til om lag seks kjente tilfeller.

Oslo er én av ti kommuner som har innført egne forbud i opplæring – det samme har tre fylker gjort for videregående og voksenopplæring. Oslo melder at dagens ordning med lokalt forbud fungerer bra, men sjelden kommer til anvendelse.

Human-Etisk Forbund registrerer at det ikke er kommet noe ønske eller krav fra utdanningsinstitusjonene selv om å innføre et nasjonalt forbud, og tilsvarende at verken elev- eller studentorganisasjoner eller universitets- og høgskoleråd ønsker et slikt forbud.

Dersom det viser seg at lokale instanser selv på et tidspunkt opplever behov for støtte gjennom en klarere hjemmel for å vedta lokale forbud, mener Human-Etisk Forbund dette vil kunne være en løsning framfor et generelt nasjonalt forbud.

Det er HL-senteret som foreslår en slik løsning som et alternativ til nasjonalt forbud, hvis det kan dokumenteres at det er behov for en hjemmel i lov for å innføre lokale forbud: *«En lovhjemmel vil gi et annet signal enn et forbud, og en vil kunne finne formuleringer som legger vekt på god dialog lokalt forut for et eventuelt forbud.»*



## Vurdering

Human-Etisk Forbund legger til grunn lovavdelingens oppfatning av at de ansiktsdekkende plaggene det er snakk om her, kan forstås som religiøse manifestasjoner. Det blir derfor viktig å vurdere forslaget menneskerettslig, særlig i lys av § 9 i EMK og i forhold til mulige konsekvenser. Samtidig er det viktig å vurdere om formålet kan oppnås ved mindre inngripende midler.

Lovavdelingen vurderer at et nasjonalt forbud kan stå seg, basert på EMDs dom der det ble akseptert at Frankrike innførte et generelt forbud i det offentlige rom.

På den annen side er det norske konstitusjonelle rammeverket ganske ulikt det franske, og det norske forslaget berører også forhold knyttet til utdanning og opplæringsplikt, så helt sammenlignbart med den franske situasjonen vil ikke et norsk lovforbud være.

I tillegg til retten til utdanning, berøres retten til ikke å bli diskriminert på religiøst grunnlag, eller som kvinne. Selv om forbudet utformes nøytralt, er det liten tvil om at de som rammes er de ytterst få muslimske kvinnene som bruker ansiktsdekkende plagg.

Diskrimineringslovens § 6 forbyr diskriminering på grunn av religion og livssyn. Et forbud mot religiøst begrunnede hodeplagg vil være å anse som forskjellsbehandling på grunn av religion. Men dersom forbudet/pålegget oppfylder kravene i samme lovs § 7, vil det likevel kunne aksepteres. (Tilsvarende kravene i 2. ledd av artikkel 9, EMK.) I tillegg kommer kravet om retten til ikke å bli diskriminert på grunn av kjønn etter likestillingsloven. Her gjelder særlig at et eventuelt forbud må være nøytralt utformet.

Likestilling mellom kvinner og menn nevnes ett sted i høringsnotatet:

*«Et nasjonalt forbud i barnehager og utdanningssituasjoner, selv om det vil gjelde på et begrenset område, gir et signal om at det norske samfunnet ikke aksepterer en praksis som kan begrense kvinners frihet til å delta på lik linje med menn i samfunnet, og som i mange tilfeller kan føre til isolasjon og at kvinnene holder seg i hjemmet.»*

Sett i forhold til at vi her snakker om de kvinnene med niqab som søker seg til utdanningssektoren, og nettopp ønsker å delta i samfunnet gjennom å gjennomføre en utdanning, blir konsekvensen av et forbud snarere det motsatte av det man ønsker å oppnå: At kvinner stenges ute fra muligheten til å kvalifisere seg og bli økonomisk uavhengig. Videre stenges de ute fra en arena hvor storsamfunnet har anledning til å utdype sine verdier.

## Kunnskapsgrunnlag/saklig grunnlag for et eventuelt forbud

*«Departementet kjenner ikke til at det finnes forskning som ser på læringsgrunnlaget generelt i en gruppe/klasse, der en eller flere elever/studenter bærer ansiktsdekkende plagg. Etter departementets oppfatning er det nærliggende å tro at bruk av plagg som dekker hele eller deler av ansiktet i en del tilfeller kan svekke kommunikasjonen og samspillet, og dermed også læringsmiljøet.»*

Departementets antakelser er imidlertid vanskelige å belegge kunnskapsmessig, og det gjør det krevende å grunngi et nasjonalt forbud slik at det oppfylder konvensjonskravene. HL-senteret oppsummerer for eksempel sin gjennomgang slik: «Forskning gir



*altså ingen klare indikasjoner for at niqab og burka kan utgjøre en hindring for deltakelse i og utbytte av undervisningssituasjonen.»*

Hvis man ønsker å innføre et nasjonalt forbud, må dette i så fall begrunnes bedre, og behovet og nødvendigheten og mulige konsekvenser av et slikt forbud må baseres på mer kunnskap for å underbygge behovet og nødvendigheten av et nasjonalt lovforbud.

### **Forskjell på ansatt og elev?**

Wergelandssenterets oversikt viser at det generelt er lite kontroversielt å forby ansiktsdekkende plagg for lærere. Det er rimelig å kreve at ansatte i barnehager, skolesystem og høyere utdanning ikke kler seg slik at ansiktet skjules. Praksis fra EMD viser at domstolen vektlegger statens rett til å ivareta religionsnøytralitet gjennom å kreve at lærere må finne seg i restriksjoner i forhold til klesdrakt og religiøse symboler. I Norge ligger det klart innenfor arbeidsgivers styringsrett å regulere dette, og det trengs ikke noen særskilt lovhjemmel for å ivareta dette. Mer kontroversielt er forbud som rammer elever i ungdomsskole/videregående, med tanke på risikoen for at jenter dropper ut av skolen. Her kommer også problemstillingen med opplæringsplikt og lik rett til utdanning inn.

### **Andre hensyn å vurdere**

Det vil også være behov for å vurdere andre samfunnsmessige konsekvenser av et nasjonalt forbud framfor å satse på mer lokale reguleringer: Øker det integreringen eller skjerper det motsetningene og spenningene mellom ulike grupper? Antakelig er motstanden mot heldekkende plagg omtrent like stor i «den etnisk norske» som den muslimske del av befolkningen. Også her mangler det forskning på virkningen for integrering generelt.

Både HL-senteret og Wergelandssenteret etterlyser et bredere kunnskapsgrunnlag når det gjelder konsekvenser av et eventuelt nasjonalt lovforbud.

Det finnes tilsvarende lite forskning og kunnskapsoversikter om fenomenet og hvordan det håndteres og hva konsekvenser av eventuelt forbud er.

### **Oppsummering**

Human-Etisk Forbund ser behovet for å regulere bruk av ansiktsdekkende plagg i undervisningsforløpet. Spørsmålet er hva som er egnede virkemidler for å oppnå dette på en god måte.

Gjennomgangen viser at utdanningsinstitusjoner i dag har, eller kan skaffe seg, hjemmel for å forby ansiktsdekkende plagg i undervisningssituasjonen.

Når det gjelder ansatte, ligger det innenfor arbeidsgivers styringsrett å kreve at slike plagg ikke brukes. Videre slås det fast at dette har fungert godt, og at problemet med bruk av ansiktsdekkende plagg er svært marginalt.

Det er med andre ord vanskelig å se at kravet til nødvendighet er oppfylt når det nå foreslås et nasjonalt lovforbud.

Den saklige begrunnelsen synes i og for seg velment – hensyn til læringsmiljø, kommunikasjon og sosialisering, men lite basert på kunnskap og erfaring som skulle underbygge behovet for å skjerpe dagens praksis.

Videre er det vanskelig å kunne hevde at sanksjonene som foreslås ikke er uforholdsmessig inngripende. Til dels vil det kunne gi svært alvorlige konsekvenser ved at man kan bli utelukket fra å fullføre en kvalifiserende utdanning, noe vi vet bidrar



til å selvstendigjøre kvinner. Enda verre er konsekvensene i introduksjonsprogrammet – hvor man som nyankommet flyktning kan risikere å miste økonomisk støtte og nødvendig opplæring slik at man ikke kan søke statsborgerskap. En slik konsekvens kan ikke sies å være proporsjonal, ikke-inngripende og stå i rimelig forhold til formålet for bestemmelsen. Særlig hvis begrunnelsen skulle være læringsmiljøet for øvrige elever, vil byrdefordelingen være urimelig skjev. I tillegg kommer at selv om forbudet utformes nøytralt, vil det utelukkende ramme kvinner, og kvinner med en bestemt religiøs tilhørighet.

Dette gjør samlet sett at et slikt forbud lettere kan utfordres menneskerettslig.

Human-Etisk Forbund viser til sitt vedtak i hovedstyret, gjengitt innledningsvis, og anbefaler regjeringen å bygge videre på dagens måte å håndtere ansiktsdekkende plagg i utdanningsinstitusjoner på framfor å innføre et nasjonalt forbud.

Med vennlig hilsen

For Human-Etisk Forbund

Kristin Mile  
Generalsekretær

Bente Sandvig  
Fagsjef

**Vedlegg**



## **VEDLEGG:**

### **Kommentarer til de ulike nivåer i utdanningsforløpet:**

#### **Barnehage**

Når det gjelder barnehage, argumenteres det mer konkret faglig: at for små barn er mimikk og kroppsspråk en viktig del av barnets språkutvikling, og at dette vanskelig-gjøres om en ansatt dekker ansiktet. Det er ikke vanskelig å være enige i at dette er en saklig grunn til å avvise ansiktsdekkende plagg. Allerede i dag ligger det innenfor arbeidsgivers styringsrett å kunne nekte ansatte å bruke slike plagg, så selv om den faglige begrunnelsen og det saklige formålet her er klarere, er det vanskelig å se behov for nye, skjerpede tiltak.

#### **Grunnskole og friskoler**

Så langt departementet kjenner til, har bruk av niqab aldri forekommet i grunnskolen. Det er kanskje derfor departementet ikke bruker energi på å vurdere hva det innebærer av særlige utfordringer ved at elevene i grunnskolen har rett til opplæring og i realiteten skoleplikt. Arbeidsgivers styringsrett dekker uansett adgangen til å regulere de ansatte. For øvrig fastsetter skolen/kommuner og fylkeskommuner selv sitt ordensreglement, hvor regler for påkledning kan håndteres.

#### **Videregående og folkehøgskoler**

Også i videregående skole vil elever ha rett til opplæring. Samtidig vil elevene ha oppnådd den livssynsmessige myndighetsalder, og dermed selv inneha selvstendige rettigheter. Departementets drøfting kommenterer ikke forholdene rundt opplæringsplikt, rett til opplæring og forskjellen på elever under og over 15 år. Dette burde vært drøftet grundig om man går inn for et nasjonalt forbud. Også hvem man retter eventuelle sanksjoner mot avhengig av om eleven er under eller over 15 år, burde vært bredere drøftet.

Arbeidsgivers styringsrett innebærer mulighet til å kreve at ansiktsdekkende plagg ikke benyttes, og det er adgang til å forby elevene å bruke det gjennom ordensreglementer. Eksempelvis har Østfold fylkeskommune tatt inn følgende punkt i ordensreglementet for videregående skole:

«Bruk av plagg som helt eller delvis dekker elevens ansikt er ikke tillatt i undervisnings-situasjoner. Forbudet gjelder ikke hodeplagg der ansiktet er fullt synlig. Ved uenighet avgjør rektor hva som er undervisningssituasjonen.»

#### **Høgskoler/universitet, fagskoler**

Departementet legger til grunn at den enkelte institusjon, dersom de mener det er nødvendig av faglige hensyn, i dag kan fastsette et forbud mot at studenter i undervisnings- og eksamenssituasjoner bruker ansiktsdekkende plagg. Et slikt forbud må være nøytralt og ikke-diskriminerende utformet.

For eksempel har HiOA, en av de to høgskolene som har hatt en student med niqab, nedfelt mulighet til å forby ut fra følgende fire kriterier: Identifikasjon, helse og hygiene, sikkerhet og kommunikasjon.



### **Introduksjonsprogram for flyktninger**

Regjeringen foreslår at et eventuelt nasjonalt lovforbud også skal omfatte elever i introduksjonsprogrammet for flyktninger og opplæring i norsk og samfunnsfag. Det er det grunn til å være kritisk til. Uansett hvilken løsning man ender opp med, mener Human-Etisk Forbund at man bør unnta denne formen for opplæring fordi konsekvensene av et forbud blir urimelig inngripende for de få det måtte gjelde.

Å ha gjennomført opplæringen i introduksjonsprogrammet, er et krav for å kunne oppnå statsborgerskap for flyktninger. Når det i forslaget legges opp til at elever som bruker heldekkende ansiktsplagg, kan sanksjoneres med tap av opplæring, økonomisk støtte og mulighet til å oppnå statsborgerskap, blir reaksjonene for inngripende og står ikke i noe forholdsmessig forhold til formålet med forbudet:

*«Stans innebærer at den individuelle retten opphører, enten for en periode eller permanent. De som har fått stanset sin opplæring permanent har selv ansvaret for å oppfylle plikten på annen måte. De må eventuelt selv betale for den opplæringen som gjenstår for at de skal oppfylle sin plikt. Hvis en person ikke oppfyller plikten, kan konsekvensen bli at vedkommende ikke får permanent oppholdstillatelse og statsborgerskap.»*

Den arenaen dette programmet utgjør bør snarere brukes til å lære flyktninger om regler og forventninger i det norske samfunnet og utdanningsvesenet, enn å ekskludere de mest sårbare allerede i introduksjonsfasen. I tillegg viser erfaringen så langt at problemet med heldekkende plagg er ytterst marginalt.

Introduksjonsprogrammet tilbys nyankomne flyktninger og mennesker som kommer på grunn av familiegjenforening og deretter har fått selvstendig grunnlag for opphold etter tvangsekteskap og mishandling i ekteskap.