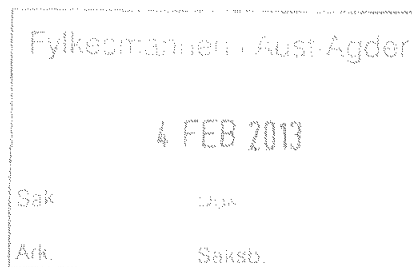


Likestillings- og diskrimineringsombudet
Postboks 8048 Dep, 0031 Oslo
Tlf (+47) 23 15 73 00
E-post: post@ldo.no



Likestillings- og
diskrimineringsombudet

Horten kommune
Kommunalområde oppvekst
Ostboks 10
3191 HORTEN



Vår ref.:
12/925- 9- MH

Deres ref.:

Dato:
30.01.2013

Spørsmål om forbud mot bruk av ansiktsdekkende plagg for deltakere i voksenopplæring

Likestillings- og diskrimineringsombudet viser til henvendelse av 3. april 2012 fra Horten kommune. Horten kommune ber ombudet vurdere et forslag om å innføre forbud mot bruk av helt eller delvis ansiktsdekkende plagg i ordensreglementet for deltakere i Horten kommunale voksenopplæring. Følgende forbudsbestemmelse foreslås i Horten kommunes ordensreglement:

«Bruk av plagg som helt eller delvis dekker ansiktet, er ikke tillatt på skolen og i forbindelse med skolens aktiviteter utenfor skolebygget».

I forslaget fremgår det at den som ikke etterlever forbudet mot denne type ansiktsplagg, vil bli utestengt fra undervisningen ved voksenopplæringen. Forbudet omfatter også deltakerne i introduksjonsprogrammet, som gjennomføres av voksenopplæringen.

I brev av 27. februar 2012 til ordføreren i Horten kommune har Fylkesmannen i Vestfold fremholdt at et slikt forbud vil ramme kvinner med minoritetsbakgrunn, altså kvinner som bruker religiøst betinget ansiktsdekkende hodeplagg som niqab eller burka. Fylkesmannen har derfor anbefalt kommunen å be Likestillings- og diskrimineringsombudet om å gi veiledning eller uttalelse i denne saken.

Problemstillingen knyttet til innføring av et forbud mot ansiktsdekkende plagg i kommunal voksenopplæring er svært aktuell. Ombudet er kjent med at flere fylkeskommuner og kommuner vurderer å innføre tilsvarende forbud. Ombudet

har derfor bestemt seg for å foreta en juridisk utredning av om et slikt forbud vil være i strid med diskrimineringsforbudene i likestillingsloven og diskrimineringsloven. Både FNs kvinneskrediskrimineringskonvensjon og FNs rasediskrimineringskonvensjon setter grenser for myndighetenes adgang til å innføre regelverk som setter kvinner og/eller personer med minoritetsbakgrunn i en dårligere stilling enn andre uten at det er saklig grunnlag for det. Ombudet fører tilsyn med statens oppfyllelse av konvensjonene.

Tidligere utredninger av spørsmålet

Spørsmålet om adgang til å forby elever å bruke ansiktsdekkende plagg i norsk skole ble særlig aktualisert i 2005 på bakgrunn av den såkalte Oslo Handelsgym-saken, hvor to kvinnelige muslimske elever på den videregående skolen Oslo Handelsgym valgte å bruke niqab på skolen.

Utdanningsdirektoratet har uttalt seg i denne forbindelse, første gang i 2006, med noen endringer i 2011 (uttalelse av 21. juni 2006, endring 7. juni 2011). Direktoratet kom til at opplæringsloven gir adgang til å regulere bruk av ansiktsdekkende hodeplagg gjennom ordensreglementsreglene.

Justisdepartementet ved Lovavdelingen har vurdert spørsmålet i lys av vern for religionsfriheten etter grunnloven § 2 og etter de internasjonale konvensjoner som Norge har ratifisert, spesielt den Europeiske menneskerettskonvensjon (EMK) artikkel 9, og relevante dommer fra den europeiske menneskerettsdomstolen (EMD).

Justisdepartementet anerkjenner at et generelt forbud mot ansiktsdekkende plagg i undervisning innebærer et inngrep i religionsfriheten og religionsutøvelsen når det gjelder kvinnelige muslimske elever.

I en prinsipputtalelse/fortolkning av 21. august 2007, konkluderte departementet med at det ikke kan antas at et forbud mot bruk av niqab/burka er i strid med Grunnloven § 2 om religionsfrihet. Grunnloven § 2 verner ikke alle uttrykk for eller ytre manifestasjoner av religion, eller alle religiøst motiverte handlinger mot begrensninger ved lov. Departementet fastslo videre atforbud mot bruk av slike plagg i undervisningssituasjonen og trolig også under skoleaktiviteter utenfor skolens område, ikke vil være i strid med EMK artikkel 9. Derimot vil et slikt forbud kunne være i strid med konvensjonen dersom forbudet omfatter bruk av slike plagg på skolevei. Til slutt kom departementet til at bruk av slike plagg uansett må kunne reguleres ved bestemmelser som er motivert i andre forhold enn å begrense personens religion.

Senter for Menneskerettigheter v/Njål Høstmælingen, utredet i 2006 spørsmålet på bakgrunn av Oslo Handelsgym-saken. Høstmælingen mener at et forbud mot ansiktsdekkende plagg hjemlet kun i et ordensreglement, ikke nødvendigvis tilfredsstiller kravene om presis lovhjemmel etter EMK. Høstmælingen påpeker også at et forbud innført kun av hensyn til bedre kvalitet på undervisningstilbudet, eller bedre kommunikasjon, ikke kan antas å tilfredsstille kravet om saklig formål etter EMK, dersom den som bærer niqab/burka ikke forstyrrer undervisningen for andre elever. Derimot viser han til at et forbud innført med det formål å kunne identifisere elevene, vil kunne anses som i tråd med konvensjonen, dersom andre elever blir forstyrret, eller man mener at et forbud er nødvendig av hensyn til offentlig orden.

Vibeke Blaker Strand, tar opp spørsmålet om religiøse hodeplagg i sin doktoravhandling *Diskrimineringsvernets rekkevidde i møte med religionsutøvelse*, publisert i 2011. Hun mener at hodeplagg for kvinner må anses som en praksis som befester og viderefører stereotype oppfatninger av kjønnenes roller.

Blaker Strand har særlig diskutert spørsmålet om ansiktsdekkende hodeplagg. Etter hennes mening signaliserer niqab/burka en forskjell mellom kjønnene som bryter med verdiene som utdanning skal formidle til mindreårige jenter, jf. blant annet FNs menneskerettighetskonvensjon om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter artikkel 13 nr. 1 og FNs barnekonvensjon artikkel 29 nr. 1. Hun viser til at FNs kvinnekongresskonvensjon artikkel 2 f) og artikkel 5 a) pålegger statene å avskaffe stereotypier. Av hensyn til avskaffelse av kjønnsstereotypier mener hun derfor at det foreligger saklig grunn for å forby bruk av niqab/burka i undervisningen.

Blaker Strand har begrenset sine vurderinger til spørsmål om forbud i grunnskolen og videregående skole, og har ikke vurdert spørsmålet konkret opp mot voksne kvinner som deltar i voksenopplæring. Slik ombudet ser det, kan andre hensyn gjøre seg gjeldende når det gjelder spørsmål om hodeplagg i voksenopplæringen. Ombudet legger til grunn at det er enda større grunn til å skjerme barn fra påvirkning av negative stereotypier.

Rettslig grunnlag:

Ombudet håndhever blant annet diskrimineringsloven og likestillingsloven og gir dessuten veiledning i denne forbindelse, jf. diskrimineringsombudsloven § 3 sjette ledd, jf. § 1 annet ledd nr.1 og nr. 2.

Denne saken reiser spørsmål om indirekte diskriminering.

Diskrimineringsloven

Diskrimineringsloven forbyr forskjellsbehandling på grunn av etnisitet, nasjonal opprinnelse, avstamning, hudfarge, språk, religion eller livssyn, jf. loven § 4 første ledd.

Med indirekte diskriminering menes enhver tilsynelatende nøytral bestemmelse, betingelse, praksis, handling eller unnlattelse som fører til at personer på grunn av forhold som nevnt i første ledd blir stilt *særlig ufordelaktig* sammenliknet med andre.

Forskjellsbehandling som er nødvendig for å oppnå et saklig formål, og som ikke er uforholdsmessig inngripende anses ikke som diskriminering, jf. diskrimineringsloven § 4 fjerde ledd.

Offentlige myndigheter skal videre arbeide aktivt, målrettet og planmessig for å fremme lovens formål, jf. § 3a.

Likestillingsloven

Likestillingsloven § 3 forbyr direkte og indirekte forskjellsbehandling av kvinner og menn.

Med indirekte forskjellsbehandling menes enhver tilsynelatende kjønnsnøytral handling som faktisk virker slik at det ene kjønn stilles dårligere enn det annet.

I særlig tilfeller er indirekte forskjellsbehandling likevel tillatt dersom handlingen har et saklig formål uavhengig av kjønn og det middelet som er valgt er egnet, nødvendig og ikke uforholdsmessig inngripende i forhold til formålet, jf. likestillingsloven § 3 fjerde ledd.

Offentlige myndigheter skal arbeide aktivt, målrettet og planmessig for likestilling mellom kjønnene på alle samfunnsområder, jf. § 1a.

Likestillingsloven § 6 fastslår at kvinner og menn har samme rett til utdanning. Etter § 7 skal læremidler som nyttes i skole og annen undervisningsinstitusjon bygge på likestilling mellom kjønnene.

Internasjonale konvensjoner

Ombudet skal føre tilsyn med at norsk rett og forvaltningspraksis samsvarer med statens forpliktelser etter FNs kvinnediskrimineringskonvensjon og FNs rasediskrimineringskonvensjon, jf. diskrimineringsombudsloven § 1 nr. 1 og nr.2. Rasediskrimineringskonvensjonen og Kvinnediskrimineringskonvensjonen gjelder som norsk lov.

FNs rasediskrimineringskonvensjon

Rasediskrimineringskonvensjonen artikkel 5 forplikter staten til å forby og avskaffe enhver form for rasediskriminering og å sikre enhver, uten hensyn til rase, hudfarge eller nasjonal eller etnisk opprinnelse likhet for loven, særlig når det gjelder retten til opplæring, jf. bokstav e) nummer (v). Konvensjonen omfatter ikke diskriminering på grunn av religion. Konvensjonen er likevel relevant i den utstrekning et forbud mot ansiktsdekkende hodeplagg antas å ramme personer også på grunn av deres etnisitet.

FNs kvinnediskrimineringskonvensjon

Kvinnediskrimineringskonvensjonen pålegger statene å forhindre diskriminering av kvinner. Det innebærer retten til lik deltakelse på alle samfunnets arenaer, som i utdanning, arbeidsliv for å nevne noe. Tiltak som kan føre til at kvinner ikke får delta på lik linje som menn i for eksempel undervisning, må vurderes opp mot dette utgangspunktet, jf. artikkel 10 c). Staten er forpliktet til å sikre at undervisning og læremidler ikke bygger opp under stereotyper om menns og kvinners roller.

Videre er staten gjennom artikkel 5 bokstav a) forpliktet til å motvirke stereotyper. Det innebærer å treffe alle egnede tiltak for å endre menns og kvinners sosiale og kulturelle atferdsmønstre med sikte på å avskaffe fordommer og skikk og bruk og all annen praksis som bygger på forestillingen om at det ene kjønn er mer eller mindre verd enn det andre, eller på stereotype roller for menn og kvinner.

Ombudets vurdering

Er forbud mot ansiktsdekkende plagg forskjellsbehandling?

Det er på det rene at personer som bærer ansiktsdekkende hodeplagg, stilles dårligere enn de som ikke bærer slike plagg, dersom det innføres forbud mot å bære ansiktsdekkende hodeplagg når vedkommende deltar i voksenopplæringen eller tilknyttede aktiviteter.

Forbudet er nøytralt formulert, og strengt tatt rammes enhver som vil bære et hodeplagg som dekker ansiktet, for eksempel en som har på finlandshette. Det er imidlertid særlig muslimske kvinner som bærer niqab eller burka, som vil bli rammet av et slikt forbud. Forskjellsbehandlingen kan være i strid med diskrimineringsforbudene dersom kvinnen som rammes, stilles dårligere enn andre på grunn av kjønn, etnisitet eller religion, som er de aktuelle diskrimineringsgrunnlagene i denne saken.

På grunn av religion

Spørsmålet om niqab eller burka bæres av religiøs plikt, er omdiskutert, også innen islamske kretser. Mange anser niqab og burka som mer tradisjonspregede plagg, uten tilknytning til religiøs utøvelse. Flere viser dessuten til at Koranen støtter, men ikke nødvendigvis pålegger, kvinner å dekke ansiktet i sin helhet.

Ombudet har i andre saker om mulig diskriminering på grunn av hijab, lagt til grunn en persons standpunkt om at hodeplagget bæres av religiøse grunner. Denne tilnærmingen er i overensstemmelse med praksis fra den europeiske menneskerettsdomstolen (EMD), se blant annet sakene *Leila Shahin v. Turkey*, application no. 44774/98, og *El Morsli v. France*, application no. 15585/06. EMD fastslår at til tross for at bruk av ansiktsdekkende plagg ikke er pålagt etter islam, er det vedkommendes religionsutøvelse som krenkes ved et forbud mot et slikt plagg.

Det er et vilkår i diskrimineringsloven at den som rammes av indirekte forskjellsbehandling, må stilles særlig ufordelaktig. Slik forslaget i Horten kommune er tenkt utformet, innebærer brudd på forbudet at vedkommende risikerer å bli utestengt fra undervisningen. For personer som deltar i introduksjonsprogrammet, vil det i ytterste konsekvens kunne føre til at personen ikke kvalifiserer til permanent opphold i Norge. Ombudet finner ikke grunn til å problematisere om vilkåret «særlig ufordelaktig» er oppfylt.

Sammenvevd diskriminering

Det fremgår av diskrimineringsombudsforskriften § 1 annet ledd at ombudet skal se de forskjellige diskrimineringsgrunnlagene i sammenheng. Denne saken reiser spørsmålet om sammensatt diskriminering i særlig grad. Det er nettopp kvinner som av religiøs årsak bærer ansiktsdekkende hodeplagg som vil bli rammet av forbudet; ikke kvinner som sådan, eller menn på grunn av sin religion. Etter ombudets vurdering, vil det også være spørsmål om betydningen av etnisitet i sammenheng med både kjønn og religion, ettersom det bare unntaksvis vil finnes norsk-etniske kvinner, om noen, som bærer denne type hodeplagg.

Det har vært reist spørsmål om sammenvevd diskriminering i realiteten vil føre til at det ikke foreligger et lovstridig forhold, fordi de enkelte grunnlagene er gjensidig avhengig av hverandre, og ikke tilstrekkelige hver for seg, til å stadfeste diskriminering. Lovverket verner som kjent bare ett og ett diskrimineringsgrunnlag, i hver sin lov. Ombudets håndtering av tidligere saker om mulig sammensatt diskriminering, se særlig ombudets sak 08/1528, om forbudet mot bruk av religiøse hodeplagg sammen med uniformen i politiet, og sak 07/649 om avvisning av kvinnelige gjester med asiatisk opprinnelse ved et hotell. Ombudets og nemndas behandling av sakene, viser at grunnlagene har vært vurdert som tilstrekkelige hver for seg (nemndas saker 08/2010 og 01/2008). Denne saken skiller seg etter ombudets vurdering, ikke fra disse sakene.

Fra et samfunnsmessig perspektiv er det viktig å ha et særlig blikk for diskriminerende praksiser som rammer på tvers av flere grunnlag. Det gjelder særlig kvinner med minoritetsbakgrunn, som ofte er i en sårbar og marginalisert situasjon. Dette har ombudet tatt med i den videre vurderingen av lovligheten av et forbud mot ansiktsdekkende hodeplagg

Er forbudet likevel lovlig?

Som nevnt ovenfor, innebærer forbudet i ordensreglementet indirekte forskjellsbehandling. Dersom nærmere vilkår er oppfylt, kan likevel forskjellsbehandlingen være lovlig.

Indirekte forskjellsbehandling er lovlig dersom forskjellsbehandlingen er nødvendig for å oppnå et saklig formål og ikke virker uforholdsmessig inngripende overfor den som rammes. Likestillingsloven stiller snevre rammer for *indirekte* forskjellsbehandling. Det fremgår av Ot. prp. nr. 77 (2000-2001) til likestillingsloven, kapittel 61.5. («urimelighetskriteriet»), at adgangen til indirekte forskjellsbehandling er betinget av en *interesseavveining* mellom den som rammes av forskjellsbehandlingen, og den som utøver forskjellsbehandlingen:

«Utgangspunktet i dag er at en handling som har en kjønnskjev virkning er i strid med diskrimineringsforbudet, såfremt det ikke foreligger en annen og saklig grunn for forskjellsbehandlingen enn kjønn som bør veie tyngre enn hensynet til likestilling og den som er forskjellsbehandlet. Hensynet til likestilling skal ha stort gjennomslag, slik at det i realiteten innfortolkes i urimelighetskriteriet et krav om særlig tungtveiende grunn.»

Det skal med andre ord mye til før man kan si at indirekte forskjellsbehandling på grunn av kjønn er lovlig.

Etter retningslinjene i Ot. prp. nr. 33 (2004-2005) til diskrimineringsloven, kap.10.4.3, innebærer saklighetskravet at forskjellsbehandlingen må være hensiktsmessig og nødvendig for å oppnå formålet. Proporsjonalitetskravet innebærer at det må være et rimelig forhold mellom middelet som er valgt og målet som søkes oppnådd. Retningslinjene er i tråd med EUs rådsdirektiv 2000/43/ EF, rasedirektivet, som gir et vern mot diskriminering i utdanningsfeltet på grunn av etnisitet, men ikke religion.

Oppfyller forbudet et saklig formål?

Horten kommune mener at et forbud mot ansiktsdekkende plagg er nødvendig av hensyn til undervisningssituasjonen og for å ivareta kommunikasjonen mellom elever og lærer og elever imellom. Kommunen viser også til at enkelte elever som har hatt sterke krigsopplevelser med selvmordsbombere som har brukt niqab eller burka, uttrykker engstelse og uro i samvær med medelever som bruker slike plagg. Det er derfor ønskelig også av hensyn til disse elevene, å forby bruk av ansiktsdekkende hodeplagg. Horten kommune viser til at det i Oslo kommune er forbudt å bruke ansiktsdekkende plagg i voksenopplæringen. Forbudet ble innført i ordensreglement for voksenopplæring i 2008. Det vises også til at det i alle Oslo grunnskoler og videregående skoler foreligger et likelydende forbud, innført i 2006.

Ombudet ser at andre spørsmål enn undervisning og kommunikasjon ofte reises i tilknytning til spørsmålet om et forbud mot ansiktsdekkende hodeplagg vil være i strid med diskrimineringsforbudene i likestillingsloven og diskrimineringsloven. Det gjelder særlig spørsmålet om integreringshensyn og hensynet til avskaffelse av kjønnsstereotyper. Disse spørsmålene vil bli vurdert for å kunne gi en så dekkende veiledning som mulig i dette spørsmålet.

Undervisningssituasjonen

Njål Høstmælingen påpeker at hensynet til kvalitet på undervisningen og kommunikasjonen mellom deltakerne ikke nødvendigvis tilfredsstiller saklighetskravene etter EMK eller etter diskrimineringsvernet. Hans utgangspunkt er at disse hensynene er rent pedagogiske, og ikke hensyn som kan begrunne et mulig diskriminerende forbud. Ombudet finner likevel grunn til å drøfte også disse hensynene.

For at den enkelte eleven skal få best mulig utbytte av undervisningen, er det avgjørende at undervisningssituasjonen er best mulig organisert. Forhold som kan virke forstyrrende inn på undervisningen for elevene som gruppe, og den enkelte, bør i størst mulig grad unngås. En argumentasjon som har gått igjen i diskusjonene om man skal forby ansiktsdekkende hodeplagg, er nettopp at andre elever blir forstyrret av at en eller flere av elevene har dekket ansiktet sitt.

Slik ombudet ser det, er dette et hensyn som gjør seg sterkest gjeldende i grunn- og videregående skole, og i mindre grad ettersom elevene blir eldre. Voksne elever, som i voksenopplæringen, vil nok i mindre grad la seg forstyrre av medelever som dekker seg til. Man kan likevel ikke se helt bort fra at ansiktsdekkende hodeplagg også kan virke forstyrrende på andre elever også i voksenopplæringen. Ansiktsdekkende hodeplagg er svært uvanlig i de fleste land, også ikke-vestlige. Det betyr at de fleste elevene ved voksenopplæringen og i introduksjonsprogrammet ikke i særlig utstrekning har forholdt seg til personer som bærer ansiktsdekkende hodeplagg. For mange representerer ansiktsdekkende hodeplagg som noe uvanlig og fremmed, og som et symbol på kvinneundertrykkelse. Selv om den enkelte som bærer hodeplagget ikke opplever at de er undertrykket, og vil argumentere med det motsatte, vil en slik oppfatning kunne virke forstyrrende inn på undervisningen.

Dersom kvaliteten på undervisningen blir vesentlig redusert, vil det etter Lovavdelingens syn kunne anses som en saklig grunn for å tillate et forbud, med forankring i « andres rettigheter», jf. EMK art.9. Likeledes mener Høstmælingen og Blaker Strand at et forbud kan tillates dersom bruk av ansiktsdekkende hodeplagg forstyrrer eller ødelegger undervisningen for de øvrige elever. Ombudet slutter seg til denne analysen, og fastslår at det er saklig å legge vekt på hensynet til kvaliteten på undervisningen.

Hensynet til kommunikasjon

Arbeidsformene i dagens skole omfatter i dag mye mer enn den tradisjonelle kateterundervisningen. Elevene er i stor grad avhengige av å kunne kommunisere direkte med hverandre. Kvaliteten på undervisningen henger derfor nøye sammen med behovet for at elevene kan kommunisere med hverandre i undervisningssituasjonen.

Kommunikasjon personer i mellom er i stor grad bygget på øyekontakt og mulighet for å se den andre ansiktsuttrykk. Sett opp mot formålet med voksenopplæringen og introduksjonsprogrammet, som er å sette nyankomne i stand til å delta i det norske samfunnet på like vilkår som andre, er det etter

ombudets syn viktig at elevene kan kommunisere med hverandre, på måter som i størst mulig grad gjenspeiler daglige situasjoner.

De fleste i det norske samfunnet vil mene at ansiktsdekkende hodeplagg symboliserer noe fremmed, kanskje til og med negativt. I vestlig kultur er det å vise ansiktet sitt, hvem man er, en grunnleggende verdi for kommunikasjon og tillit mennesker imellom. Det forbindes med noe mistenkelig og uredelig å dekke til ansiktet. En kvinne som velger å dekke til ansiktet i Norge, vil derfor møte mange av disse holdningene, og negative reaksjoner.

Etter ombudets syn er det derfor saklig å legge vekt på muligheten til god kommunikasjon i undervisningen, ved spørsmål om innføring av forbud mot ansiktsdekkende hodeplagg.

Integreringshensyn

Et av formålene med voksenopplæringen og spesielt introduksjonsprogrammet, er å gi nyankomne utlendinger tilstrekkelig verktøy for å kunne delta i arbeidslivet på sikt, jf. introduksjonslovens § 1. Flere hevder at et forbud mot ansiktsdekkende hodeplagg også må begrunnes ut fra hensynet til integrering; nærmere bestemt, det er en forutsetning for god integrering av kvinner som er kommet til Norge, at de ikke bærer ansiktsdekkende hodeplagg. Spørsmålet er om hensynet til god integrering av innvandrerkvinner, må anses som et saklig i hensyn i vurderingen av et mulig forbud mot ansiktsdekkende hodeplagg.

Det er mange diskusjoner om hva god integrering innebærer. Enkelte vil hevde at personer som kommer til Norge, først er integrert når vedkommende har tilegnet seg vestlig væremåte, opptreden og påkledning. Ombudet vil understreke at integrering ikke er det samme som assimilering, men at integrering er et spørsmål om personen er innlemmet på likeverdige vilkår på de fleste vanlige arenaer; som skole, offentlige tjenester, i nærområdet og i arbeidslivet.

Det er ingen tvil om at kvinner som bærer ansiktsdekkende hodeplagg, i den praktiske hverdagen, møter en rekke hindringer, av større og mindre art; lovlige eller ulovlige. Kvinnene erfarer at andre holder avstand, avviser å forholde seg til dem, at de ikke får jobb, og at muligheten til kontakt med andre, som ikke bærer ansiktsdekkende hodeplagg, blir vesentlig redusert. Risikoen for å oppleve isolasjon, og vanskeligheter med å delta i samfunnet på en likeverdig måte, vil åpenbart være reell. Ombudet mener likevel at integreringshensyn neppe kan anføres som et saklig formål for et forbud mot ansiktsdekkende

hodeplagg. Integrering av innvandrere må først og fremst skje på andre måter enn ved å forby særlige plagg.

Avskaffelse av kjønnsstereotyper

Prinsippet om likestilling mellom kvinner og menn innebærer at begge kjønn skal gis like muligheter til utdanning, arbeid, kulturell og faglig utvikling, jf. likestillingsloven § 1. Prinsippet om likestilling er en grunnleggende verdi i det norske samfunnet.

En forutsetning for å oppnå full likestilling mellom kvinner og menn, er at kjønnsstereotype oppfatninger om menn og kvinner avskaffes. Likestillingsloven har ingen egen bestemmelse om avskaffelse av kjønnsstereotyper. Det fremgår imidlertid av FNs kvinnekonvensjon artikkel 5 at staten er forpliktet å avskaffe stereotype roller for kvinner og menn;

*“Konvensjonspartene skal treffe alle egnede tiltak:
(a) for å endre menns og kvinners sosiale og kulturelle atferdsmønstre med sikte på å avskaffe fordommer og skikk og bruk og all annen praksis som bygger på forestillingen om at det ene kjønn er mer eller mindre verd enn det andre, eller på stereotype roller for menn og kvinner”*

Etter konvensjonens artikkel 10 skal kvinner ha rett til utdanning på lik linje med menn, og det er fastslått at statene har en plikt til å fjerne enhver form for kjønnsstereotyper i utdanningen:

“(c) avskaffelse av en hvilken som helst stereotyp forestilling om menns og kvinners roller, på alle nivåer og i alle former for utdanning, ved fremme av fellesundervisning og andre typer undervisning som bidrar til å oppnå dette formålet, og især ved revisjon av lærebøker og undervisningsplaner og tillempling av undervisningsmetodene”

Statene oppfordres til å gi et ikke kjønnssegregert eller separat opplæringstilbud.

Å legge til rette for at undervisningen og undervisningssituasjonen ikke bygger opp under kjønnsstereotyper, og heller nedbygger slike, må sies å være et saklig formål for utformingen av innholdet i, og organiseringen av voksenopplæringen og introduksjonsprogrammet.

Det kan argumenteres med at det ikke er kommunen som her bygger opp under kjønnsstereotype oppfatninger, men enkelte kvinnelige elever, som insisterer på å bære et hodeplagg som må sies å være en sterk symbolbærer for oppfatningen

av at kvinner og menn har forskjellige roller og har forskjellig verdi. Religiøse hodeplagg blir i utstrakt grad ansett som et kvinneundertrykkende plagg. Det er ingen tvil om at formålet med ansiktsdekkende hodeplagg er å etablere en barriere mellom kjønnene, slik at menn ikke skal kunne se kvinnelige ansikter. Med andre ord representerer ansiktsdekkende hodeplagg et kjønnssegregert samfunn.

Det har i diskusjonene om lovligheten av å forby ansiktsdekkende hodeplagg vært anført at ikke alle kvinner bærer hodeplaggene på grunn av tvang, men har selv valgt plagget. Enkelte av dem som bærer niqab vil også framheve at det tvert i mot virker frigjørende. Ombudet avviser ikke at utgangspunktet for å bære ansiktsdekkende hodeplagg kan være svært forskjellige. Ombudet tar heller ikke stilling til de subjektive oppfatningene eller graden av frivillighet hos dem som bærer dette hodeplagget. Selv om ikke alle brukere av niqab/burqa oppfatter det som undertrykkende, symboliserer plaggene i seg selv et syn på at kvinner og menn må være adskilt, og ikke har likeverdige roller.

Etter ombudets syn er det derfor saklig å legge vekt på hensynet til å avskaffe kjønnsstereotype oppfatninger om kvinners og menns roller, ved spørsmål om innføring av forbud mot ansiktsdekkende hodeplagg.

Ombudet oppsummerer med dette at hensynet til undervisningssituasjonen og kommunikasjonsformen, er saklige formål i denne saken. Det er ønskelig med en undervisningssituasjon som gir den enkelte elev det beste utbyttet, gjennom blant annet god kommunikasjon mellom lærer og elev. Med utgangspunkt i statens forpliktelse til å avskaffe kjønnsstereotyper, må det dessuten anses som et saklig formål i vurderingen av forbud mot ansiktsdekkende hodeplagg.

Nødvendighetskravet

Ombudet må videre ta stilling til om det er nødvendig å forby ansiktsdekkende hodeplagg for å oppnå de saklige formålene som er drøftet ovenfor. Sagt på en annen måte, hvis det saklige formålet kan oppnås med andre, og mindre inngripende virkemidler enn et forbud mot ansiktsdekkende hodeplagg, må kommunen velge det.

Undervisningssituasjonen og kommunikasjonen.

Spørsmålet ombudet skal ta stilling til, er om et forbud mot ansiktsdekkende hodeplagg er nødvendig for å sikre tilfredsstillende undervisningssituasjon og kommunikasjon elevene mellom. Spørsmålet gjelder organisering og

gjennomføring av undervisningen av alle elevene i den konkrete klassen, ikke opplæringen til den enkelte eleven som insisterer på å bære niqab eller burka.

Spørsmålet om nødvendighetskravet er oppfylt, er derfor relevant uansett om skolen har tilbud om alternative måter å organisere opplæringen på.

Kommunen har en plikt til å sikre at alle som har rett til voksenopplæring og introduksjonsprogram, får den opplæringen de har krav på, med den kvaliteten og innholdet som framgår av lovverket. Ombudet ser at kommunen har plikt og anledning til å vurdere alternative undervisningsmåter for å sikre alle som har rett til denne undervisningen.

Klasseromsundervisning er en måte å organisere opplæringen på. Det er anerkjent i Norge at den direkte kommunikasjonen personer imellom i stor grad baseres på øyekontakt og at man kan se den andres ansiktsuttrykk. Det oppleves av mange som ubehagelig og utrygt å måtte forholde seg til en person man ikke kan se ansiktsuttrykkene til. Det er vanskelig å skulle ivareta disse hensynene på andre måter enn at elevene, og læreren har mulighet til å se de andres ansikter.

Integreringshensyn

Enkelte har tatt til orde for at nettopp et forbud mot ansiktsdekkende hodeplagg vil kunne hjelpe kvinner i prosessen på veien mot økonomisk selvstendighet og deltagelse i samfunnet. Det er neppe et holdbart argument. Integreringshensynet tilsier etter ombudets syn tvert i mot at kommunen har all oppfordring til å sikre alternative måter å tilby undervisningen på, slik at introduksjonsprogrammet kan gjennomføres, også for denne gruppen elever.

Ombudet er dessuten kommet til at integreringshensyn ikke kan anses som et saklig formål for et forbud mot ansiktsdekkende hodeplagg. Det er derfor ikke grunnlag for å drøfte nødvendighetskriteriet i denne sammenhengen.

Kjønnsstereotyper

Ombudet må til slutt vurdere om hensynet til å avskaffe kjønnsstereotyper i undervisningen tilsier at det er nødvendig å forby elever ved voksenopplæringen og introduksjonsprogrammet å bruke ansiktsdekkende hodeplagg på skolen og i tilknyttede aktiviteter.

Likestilling mellom kvinner og menn er en fundamental verdi i det norske samfunnet. Dette kommer blant annet til syne i prinsippet om en undervisning som ikke bygger opp om kjønnsstereotype oppfatninger av kvinners og menns

roller og verdier, men heller fremmer synet på kvinners og menns likeverdige plass i samfunnet. Ombudet har fastslått at ansiktstildekning for kvinner strider mot prinsippet om likestilling mellom kjønnene.

Selv om skolen som sådan legger opp undervisningen sin på en måte som fremmer synet på likestilling mellom kvinner og menn, har skolen også et ansvar for at rammene rundt undervisningen heller ikke bygger opp under kjønnsstereotyper. Det kan diskuteres om et forbud på generelt grunnlag er et egnet enkeltstående tiltak for å avskaffe bruken av ansiktsdekkende hodeplagg i samfunnet. Forbudet vil likevel være et tydelig signal til elevene om de likestillingsmessige verdiene skolen skal formidle. Med henvisning til skolens plikt til å sikre en undervisning som ikke bygger opp under kjønnsstereotyper, kan ikke ombudet se hvordan det formålet kan oppnås dersom skolen likevel tillater at noen bærer ansiktsdekkende hodeplagg. Slik ombudet ser det, vil ikke undervisningen i seg selv, spesielt om likestilling mellom kjønnene, være tilstrekkelig til å sikre nettopp plikten til å bidra til å avskaffe kjønnsstereotyper.

Ombudets vurdering er derfor at formålet med å avskaffe kjønnsstereotyper ikke kan oppnås på annen måte enn ved et forbud mot ansiktsdekkende hodeplagg

Likevel uforholdsmessig å forby ansiktsdekkende hodeplagg?

Selv om forskjellsbehandlingen anses nødvendig for å oppnå et saklig formål, kan den likevel være ulovlig dersom ombudet kommer til at forbudet er uforholdsmessig inngripende overfor den som rammes. I vurderingen må ombudet foreta en avveining mellom de forskjellige hensynene.

Etter likestillingsloven skal det særlig tungtveiende grunner til for å fastslå at en forskjellsbehandling på grunn av kjønn er lovlig. Diskrimineringsloven stiller som vilkår at den som indirekte forskjellsbehandles, stilles særlig ufordelaktig. De som rammes av et forbud mot ansiktsdekkende hodeplagg, er i praksis kvinner med minoritetsbakgrunn, ofte med kort botid i Norge. Et forbud som kan føre til at disse kvinnene blir utestengt fra videre undervisning, kan få betydelige negative konsekvenser.

Kvinner som deltar i voksenopplæringen, vil ikke få mulighet til å få nødvendig opplæring for å kvalifisere seg til videre utdanning. Gode norskkunnskaper og et visst utdanningsnivå er avgjørende for å kunne konkurrere på arbeidsmarkedet. Statistikk viser at personer med innvandrerbakgrunn, og spesielt kvinner, i

langt større grad enn norske, strever med å få innpass i arbeidsmarkedet. Konsekvensene av å bli utestengt fra undervisning i voksenopplæringen kan med andre ord være betydelige.

Konsekvensene for kvinner som deltar i introduksjonsprogrammet, vil være enda mer dramatiske dersom de nektes å følge introduksjonsprogrammet. Det er en forutsetning for å få innvilget varig opphold i Norge at man har gjennomført introduksjonsprogrammet. Varig opphold er en forutsetning for å få innvilget søknad om norsk statsborgerskap. En person som ikke har gjennomført introduksjonsprogrammet, vil derfor risikere kun å få innvilget midlertidig opphold, som må forlenges hvert tredje år. En slik konsekvens av å bli utestengt fra undervisningen må derfor veies opp av svært tungtveiende grunner for å fastholde et forbud mot ansiktsdekkende hodeplagg.

FNs rasediskrimineringskonvensjon pålegger staten en positiv plikt til å motarbeide etnisk diskriminering, også i opplæringen. Det kommer særlig til syne i artikkel 5, bokstav e, punkt v. Denne konvensjonsplikten er implementert i diskrimineringsloven 3 a, som pålegger offentlige myndigheter, også i forbindelse med undervisning, plikt til å jobbe aktivt, målrettet og planmessig for å fremme likestilling i sitt virke.

FNs rasediskrimineringskomite uttrykte i sine avsluttende bemerkninger av 8. april 2011 bekymring om den høye frafallsprosenten fra introduksjonsprogrammet, og at programmet kan fremstå som en barriere mot oppnåelse av norsk statsborgerskap. Komiteen anbefaler Norge å gjøre programmet tilgjengelig for alle som ønsker det, og å bruke pedagogiske metoder og undervisningsinnhold som er tilrettelagt personens kjønn, utdannings- og nasjonale bakgrunn. Anbefalingen bør tillegges betydelig vekt i vurderingen av konsekvensene av et forbud mot ansiktsdekkende hodeplagg, sett opp mot retten til undervisning; også i voksenopplæringen.

Kommunene er pålagt å tilby opplæring i norsk og samfunnsfag med minst 300 timer innenfor en tidsramme på tre år, til den som har rett til slik opplæring, jf. Ot. prp. nr. 50, 2003- 2005, kapittel 8.4. Retten til å delta i introduksjonsprogrammet innebærer at personen har ansvar for å lære seg norsk og sette seg inn i norske samfunnsforhold.

Kommunen har etter opplæringsloven og introduksjonsloven adgang til å bortvise elever som ikke retter seg etter gjeldende regler. Et vedtak om bortvisning eller stansing av introduksjonsprogrammet innebærer ikke at retten

til opplæringen bortfaller fullstendig. Personen kan fortsatt delta i opplæringen, men ikke kostnadsfritt.

Opplæringen skal være individuelt tilrettelagt og tilpasset den enkeltes deltakers forutsetninger og behov. Kravet innebærer at opplæringen må tilpasses den enkeltes livssituasjon og organiseres på en slik måte at det blir praktisk mulig for både kvinner og menn å delta. Opplæringslova § 4A-4 gir anvisninger på mulig organisering av voksenopplæringen. Kommunen kan blant annet benytte nettundervisning. Ombudet legger til grunn at det i stor grad er opp til kommunen å organisere voksenopplæringen på den mest hensiktsmessige måte, men finner det utvilsomt at kommunen har plikt til å finne alternative løsninger eller individuell tilrettelegging for elever som er forhindret fra å delta i den ordinære undervisningen i klasserom. Etter Rasediskrimineringskonvensjonen er det en klar forutsetning at alle, uavhengig av rase – i denne saken – forstått som etnisitet, har rett til undervisning.

Ombudet legger etter dette til grunn at en kommune har plikt til å vurdere å tilby både voksenopplæring og introduksjonskurs på alternative måter, og ikke bare gjennom klasseromsundervisning. Dette er forhold som må få betydning for om det er uforholdsmessig å forby bruk av ansiktsdekkende hodeplagg i klasseromsundervisningen.

Et generelt forbud mot å bære ansiktsdekkende hodeplagg i voksenopplæringen og introduksjonsprogrammet vil etter ombudets vurdering lett komme i strid med likestillingsloven og diskrimineringslovens forbud mot indirekte diskriminering.

Slik ombudet forstår introduksjonsloven, har kommunene imidlertid en utstrakt plikt til å sikre at de som har rett til denne opplæringen, får den. Det er ikke en ubetinget forutsetning at all undervisningen må foregå i et klasserom med alle til stede hele tiden. Kommunene bør derfor ha stor oppfordring til å sikre alternative opplæringsmåter. I vurderingen av om et forbud mot ansiktsdekkende hodeplagg i undervisningssituasjonen er i strid med likestillingsloven og diskrimineringsloven, har det vært avgjørende for ombudet om opplæringen for den enkelte kan sikres på andre måter. Alternative opplæringsmåter vil kunne bøte på konsekvensene av et forbud mot ansiktsdekkende hodeplagg i klasserommet. Ombudet vil imidlertid understreke at FNs kvinneskreddiskrimineringskonvensjon art. 10 pålegger statene en plikt til å sikre likeverdig undervisning av kvinner og menn, og særlig art. 10 c) oppfordrer statene til felles undervisning av kvinner og menn. Denne konvensjonsfestede plikten må tillegges betydning når kommunen vurderer på

hvilken måte alternativ undervisning kan tilbys, slik at prinsippet om likeverdig undervisning ivaretas.

I tilknytning til den konkrete henvendelsen fra Horten kommunen, ser ombudet kommunen legger opp til at bortvisning av en elev som ikke etterkommer forbudet mot å bære ansiktsdekkende hodeplagg først skal skje etter at skolen har vurdert alle muligheter for tilpasninger og brukt god tid i prosessen. Slik forbudet er formulert i Horten kommunes ordensreglement, er det derfor ikke helt absolutt, og det tar hensyn til elevenes rett til undervisning. Ombudet mener at en slik ordning som det her legges opp til, ivaretar hensynene til undervisningssituasjonen og den enkelte elev så langt det er mulig. Dersom reglementet håndheves slik det er forutsatt, vil det bare unntaksvis føre til at en elev utestenges fra all undervisning.

Konklusjon

Forbud mot ansiktsdekkende hodeplagg i voksenopplæringen, slik det er tenkt utformet i Horten kommune, er ikke i strid med likestillingsloven eller diskrimineringsloven.

Ombudet mener derimot at et generelt forbud, uten retningslinjer om å forsøke å komme fram til praktiske ordninger for å ivareta elevens rett til undervisning, vil være i strid med likestillingsloven og diskrimineringsloven.

Ombudet tar forbehold om at eventuelle klager på praktiseringen av forbudet må behandles som ordinær klage på diskriminering. I den konkrete vurderingen av håndhevingen av forbudet, kan ombudet komme til en annen konklusjon.

Vennlig hilsen



Sunniva Ørstavik

likestillings- og diskrimineringsombud



Monica Hox
rådgiver

Kopi til: Barne- likestillings- og inkluderingsdepartementet
Utdanningsdirektoratet
Fylkesmennene