

Saksbehandlar: Siri Merete Nedland, Opplæringsavdelinga
Sak nr.: 17/5228-2

Høyring - framlegg om å innføre forbod mot bruk av plagg som heilt eller delvis dekkjer ansiktet i barnehagar og utdanningsinstitusjonar

Saka vert lagt fram utan framlegg til vedtak.

SAKSFRAMSTILLING

Innleiing

Kunnskapsdepartementet har 7.6.2017 send på høyring eit framlegg om å innføre forbod mot bruk av plagg som heilt eller delvis dekkjer ansiktet, i barnehagar og utdanningsinstitusjonar. Forbodet vil gjelde i både offentlege og private institusjonar, og vil medføre endringar i barnehagelova, opplæringslova, friskolelova, folkehøgskolelova, vaksenopplæringslova, universitets- og høgskolelova, fagskolelova og introduksjonslova.

Det er i dag lite forskning som ser på konsekvensen av å bruke ansiktsdekkjande plagg i undervisning. Departementet meiner likevel å ha grunnlag for å tru at bruk av plagg som dekkjer heile eller deler av ansiktet kan svekke kommunikasjon, samspel og læringsmiljøet i ei gruppe. Høyringsnotatet ligg på www.regjeringen.no, med høyringsfrist 20. september.

Fylkesdirektøren har sendt høyringsnotatet til rektorane, Elevorganisasjonen og ungdomspolitisk utval i Sogn og Fjordane og bede om innspel til saka. Det har ikkje kome synspunkt frå nokre av desse.

Fylkesdirektøren har prøvd å velje ut dei mest sentrale områda i høyringsnotatet til saksframstillinga, men vil vise til høyringsnotatet frå Kunnskapsdepartementet for meir utfyllande vurderingar.

Det er i saka vist til grunngjevingane, argumenta og analysane som Kunnskapsdepartementet har brukt i høyringsnotatet, og fylkesdirektøren legg saka fram for hovudutvalet utan tilråding til vedtak.

Framlegg til ny lovtekst som skal gjelde vidaregåande opplæring

Opplæringslova §9-7 skal lyde:

§ 9-7 Forbod mot bruk av klesplagg som heilt eller delvis dekkjer ansiktet

Elevar skal ikkje bruke klesplagg som heilt eller delvis dekkjer ansiktet

- i undervisninga

- i friminutt på skolen sitt område

- på turar og arrangement i regi av skolen
- når skoleeigar tilbyr leksehjelp etter § 13-7a
- i skolefritidsordninga,

med mindre bruken av slike plagg er grunnleggjande i klimatiske, pedagogiske, helsemessige eller sikkerhetsmessige forhold.

Skoleeigar kan regulere i ordensreglementet kva reaksjonar som skal nyttast ved brot på første ledd.

Dei som arbeider på skolen og som er i kontakt med elevane, skal ikkje bruke klesplagg som heilt eller delvis dekkjer ansiktet i arbeidstida, med mindre bruken av slike plagg er grunnleggjande i klimatiske, pedagogiske, helsemessige eller sikkerhetsmessige forhold. Dersom nokon opptre i strid med forbodet, skal skoleeigar be vedkomande om å ta bort plagget som dekkjer ansiktet. Tar ikkje vedkomande bort plagget, skal skoleeigar be vedkomande om å forlate skolens område for resten av arbeidsdagen. Gjentebrøt på føreseigna kan vere grunnlag for oppseiing etter reglane i arbeidsmiljølova kapittel 15.

Definisjonar

Hodeplagg som delvis eller heilt dekkjer ansiktet vil etter Kunnskapsdepartementet sitt framlegg vere omfatta av forbodet. «Delvis» er når ein vesentleg del av ansiktet er tildekt.

Framlegget vil ramme religiøse plagg som nikab og burka. Forbodet vil også omfatte hodeplagg som dekkjer heile ansiktet unnta augene, som t.d. finlandshetter med stoff framfor ansiktet og buff eller skjerf som er trekte over nasen. Plagg som enten dekkjer området rundt munnen opp til og med nasen, eller området rundt nase- og augeparti, vil også vere omfatta.

Hijab dekkjer berre hår og hals, og vil ikkje bli råka av forbodet, heller ikkje vanleg hette. Forbodet vil ikkje ramme plagg som vert brukte for å beskytte mot kulde eller sterk sol, eller av omsyn til helse eller tryggleik, som til dømes munnbind, hjelm eller visir.

Bakgrunn for framlegget om forbod frå Kunnskapsdepartementet

Kunnskapsdepartementet tar utgangspunkt i at Norge har tradisjon for vere eit ope samfunn der alle kan sjå ansikta til kvarandre. Barnehagar og utdanningsinstitusjonar er sentrale, og felles, samfunnsarenaer der eit slikt verdisyn må liggje i botn. Dersom ansiktet er tildekt i undervisningssituasjonar kan det hindre samhandling, kommunikasjon og eit godt læringsmiljø.

I Noreg står både barn og unge i utgangspunktet fritt til å kle seg slik han eller ho ønskjer. I barnehagar og undervisningssituasjonar kan det likevel i enkelte institusjonar likevel vere naudsynt å avgrense dette, for å sikre at dei får den omsorga, opplæringa og utdanninga institusjonen er pålagt å gje.

Barnehagar og utdanningsinstitusjonar er felles arenaer for kommunikasjon, læring og integrering. Dersom tilsette, barn, elevar, studentar eller deltakarar i opplæring etter introduksjonslova brukar plagg som heilt eller delvis dekkjer ansiktet, kan det vere til hinder for dette. God kommunikasjon er avgjerande både for samhandling og eit godt læringsutbytte, og for at deltakarane skal kjenne seg trygge. I nokre tilfelle kan omsynet til tryggleik, identifikasjon og hygiene også gjere det naudsynt at ansiktet er fullt ut synleg.

Eit nasjonalt forbod vil sikre at ingen brukar ansiktsdekkjande plagg i barnehagar og utdanningsinstitusjonar. Det vil gje like reglar for heile landet, som både betyr at lokale styresmakter og institusjonar slepp å gjer egne vedtak, og at dei som kan bli ramma får meir føreseielege vilkår.

Kunnskapsdepartementet har i si vurdering lagt stor vekt på å verdien av å få lik praksis i heile landet. Eit så alvorleg inngrep bør også regulerast på nasjonalt nivå, slik departementet ser det. Elevane sine rettar og plikter skal gå fram av skulane sine ordensreglement, jf. § 3-7 i opplæringslova.

Det er eit krav at forbodet skal ha ei nøytral utforming og grunngjeve med eit sakleg formål. Vidare må forbodet vere nødvendig, og det må ikkje føre til uforholdsmessige inngrep for dei det rammar.

Kunnskapsdepartementet sine vurderingar av eit felles nasjonalt forbod – omfang og avgrensingar

Eit forbod mot bruk av plagg som heilt eller delvis dekkjer ansiktet kan ikkje strekkje seg lenger enn det som ligg innanfor menneskerettane, slik desse går fram av Grunnlova, ulike FN-konvensjonar og rettspraksis frå Den Europeiske menneskerettsdomstolen.

Eit nasjonalt forbod mot nikab og burka vil i hovudsak ramme kvinner. Det er etter departementet si vurdering likevel omsynet til likestilling og kvinners fridom som bør vege tyngst i vurderinga av eit forbod. Eit forbod gir sterke signal om at det norske samfunnet ikkje aksepterer ein praksis som kan avgrense kvinner sine val og høve til å delta i samfunnet på lik line som menn, og kan slik også få ein førebyggjande effekt.

Eitt av argumenta mot eit nasjonalt forbod er at omfanget av bruk av nikab og burka er så lite at eit totalforbod kan verke som eit unødvendig omfattande tiltak. Eit kategorisk forbod kan også auke symbolverdien av å bruke eit slikt plagg, slik at det vert ei kampsak. Eitt anna vektig argument er at eit forbod kan føre til at jenter og kvinner i større grad trekkjer seg tilbake frå samfunnet.

Det finst førebels ikkje forskning som dokumenterer effekt av innføring av eit forbod, og heller ikkje finst det annan detaljert kunnskap om dette. I Frankrike har til dømes det generelle forbodet ikkje ført til at alle kvinner har slutta med heildekkjande ansiktsplagg.

Opplæring i skule

Etter framlegget frå Kunnskapsdepartementet skal forbodet gjelde for elevar og dei som arbeider på skulen og elles er i kontakt med elevane. I dette siste meiner departementet personale med undervisningsoppgåver, assistentar, lærarstudentar i praksis, leiing og administrativt tilsette. For desse gruppene tilsette foreslår departementet at det vert innført ein regel om at eit forbod skal gjelde i arbeidstida. Dette inneber at forbodet vil gjelde i undervisningssituasjonar på og utanfor skulen, i friminutt, pausar, turar og arrangement i skulen sin regi og på foreldremøte og utviklingssamtalar.

Forbodet skal ikkje gjelde på skulevegen, og heller ikkje i opplæring som kjem inn under kulturskuletilboda.

Vaktmeister og reingjeringspersonale har ikkje kontakt med elevane som del av arbeidsoppgåvene sine, og vert ikkje råka av forbodet, etter framlegget frå departementet.

Som tidlegare nemnt vert det opna for unntak frå forbodet når pedagogiske, klimatiske, helsemessige eller sikkerheitsmessige tilseier noko anna.

Kunnskapsdepartementet ber om høyringsinstansane sitt syn på om forbodet også skal gjelde foreldre/føresette under foreldresamtalar og foreldremøte.

Opplæring i bedrift

Departementet ber også om høyringsinstansane sitt syn på om forbodet skal gjelde for lærlingar, lærekandidatar og praksiskandidatar når dei får opplæringa i bedrift. Departementet ser på den eine sida det som uheldig å gripe inn i lærebedrifta sin styringsrett, ikkje minst fordi bedrifta sjølv er den beste til å vurdere eit forbod mot ansiktsdekkjande plagg, ut frå omsynet til hygiene, sikkerheit og identifikasjon. Det er likevel argument som talar for at ein bør ha like reglar for alle som er under opplæring, uavhengig av kvar. For bedrifta kan det og vere ein fordel å ha eit nasjonalt regelverk å støtte seg til.

På side 43 i høyringsnotatet vert det gjort nærare greie for fordeler og ulemper ved eit forbod også for opplæring i bedrift.

Mynde etter opplæringslova i dag

Opplæringslova seier i dag ikkje noko om bruk av ansiktsdekkjande plagg. Skuleeigar kan likevel bestemme kva reglar og reaksjonar som skal gjelde for elevane gjennom opplæringslova §3-7, som gir fylkeskommunen plikt og mynde til å fastsetje ordensreglement.

Læring og trivsel ligg innanfor rammene av opplæringslova. Kunnskapsdepartementet legg difor til grunn at skuleeigar i ordensreglementet, eller i forskrift til ordensreglement, kan vedta forbod mot å bruke plagg som heilt eller delvis dekkjer ansiktet, dersom forbodet får ei nøytral utforming, er grunngeve med eit sakleg formål og kan vurderast som naudsynt.

Til dømes har Østfold fylkeskommune følgjande regel i ordensreglementet for vidaregåande skular:

«Bruk av plagg som helt eller delvis dekker elevenes ansikt er ikke tillatt i undervisningssituasjoner. Forbudet omfatter ikke hodeplagg der ansiktet er fullt synlig. Ved uenighet avgjør rektor kva som er undervisningssituasjonen.»

Sogn og Fjordane fylkeskommune har ikkje omtale av dette i si felles forskrift for ordensreglement.

Arbeidsgjevar sin styringsrett

Styringsretten gir arbeidsgjevar høve til å organisere, leie, fordele og kontrollere arbeidet, og omfattar retten til å ta avgjerder som vedkjem arbeidstilhøva og verksemda. Det følgjer av norsk rettspraksis at avgjerder som gjeld styringsretten må byggje på saklege omsyn. Plagg som heilt eller delvis dekkjer ansiktet kan vere til hinder for god kommunikasjon, som igjen er føresetnader for læring og trivsel. Sidan læring og trivsel er kjerneelement i verksemda til utdanningsinstitusjonane vil eit forbod mot slike plagg difor, etter departementet si vurdering, ha ei sakleg grunngeving. Det er vidare departementet si oppfatning at eit forbod kan liggje innanfor grensene for arbeidsgjevar sin styringsrett.

Religionsfridom

Lovavdelinga i Justis- og beredskapsdepartementet har på oppdrag frå Kunnskapsdepartementet vurdert ei innføring av forbod mot plagg som heilt eller delvis dekkjer ansiktet i utdanningsinstitusjonar opp mot menneskerettslege og konstitusjonelle rammer som følgjer av Grunnlova og internasjonale menneskerettskonvensjonar.

Kort oppsummert har lovavdelinga konkludert slik:

På bakgrunn av praksis fra EMD (særlig storkammerdommen S.A.S. mot Frankrike 1. juli 2014) fremstår det som klart at et forbud mot ansiktsdekkende plagg i offentlige utdanningsinstitusjoner, fra barnehager til høyskoler og universiteter, ikke vil være i strid med den Europeiske menneskerettskonvensjonen (EMK**) artikkel 9 om religionsfrihet, dersom forbudet er begrunnet i hensynet til å sikre for eksempel sosial interaksjon, læring og kommunikasjon.*

Det foreligger ikke praksis fra EMD som gjelder bruk av religiøse plagg i private utdanningsinstitusjoner. Mange av hensynene som kan begrunne et forbud mot ansiktsdekkende plagg i offentlige utdanningsinstitusjoner, gjør seg imidlertid gjeldende på tilsvarende måte for private institusjoner. Det vil dermed trolig ikke være i strid med EMK artikkel 9 å forby bruk av ansiktsdekkende plagg også i private utdanningsinstitusjoner.

Et forbud kan gjelde i undervisningen, på utdanningsinstitusjonens område i pauser og på turer og lignende som er knyttet til institusjonens undervisning eller virksomhet.

Forbudet kan gjelde både barn/elever/studenter/deltakere og lærere og andre ansatte som har nær kontakt med barn/elever/studenter/deltakere i institusjonen.

Et forbud vil trolig heller ikke være i strid med den internasjonale konvensjon om sivile og politiske rettigheter (SP) artikkel 18 og barnekonvensjonen artikkel 14 om religionsfrihet. Utfallet av en eventuell klagesak om forbud mot ansiktsdekkende plagg for FNs menneskerettskomité vil imidlertid være noe usikker og avhenge av flere faktorer.

Det er ikke holdepunkter for å anta at et forbud vil være i strid retten til privatliv, jf. Grunnloven § 2, EMK artikkel 8, SP artikkel 17 og barnekonvensjonen artikkel 13, ytringsfriheten, jf. Grunnloven § 100, EMK artikkel 10, SP artikkel 19 og barnekonvensjonen artikkel 13 eller forbudet mot diskriminering i EMK artikkel 14, SP artikkel 26 og barnekonvensjonen artikkel 2.

*Den europeiske menneskerettsdomstol

** Den europeiske menneskerettskonvensjon

For nærare utgreiing av dette punktet: sjå side 32 i høyringsnotatet: *Lovavdelingens vurderinger.*

Diskrimineringslovgjevinga

Diskrimineringslova § 6 forbyr diskriminering på grunn av religion og livssyn. Eit forbod mot nikab og burka kan tolkast som forskjellsbehandling på grunn av religion. § 7 i same lov opnar likevel for eit forbod dersom det har eit sakleg formål og er nødvendig for å oppnå formålet med forbodet. Kunnskapsdepartementet legg til grunn at eit forbod mot å bruke plagg som heilt eller delvis dekkjer ansiktet, ut frå omsynet til god samhandling og kommunikasjon, vil liggje innanfor det som er nødvendig, sakleg og høvesvis forskjellsbehandling etter diskrimineringslova. Departementet legg vidare til grunn at tilsvarande gjeld etter likestillingslova.

Omfang og erfaringar med lokale forbod i Noreg

Utdanningsdirektoratet har på oppdrag frå Kunnskapsdepartementet kartlagt bruk av nikab i opplærings situasjonar i Noreg. Denne viser at omfanget er lite, og at dei få tilfella som finst er i vidaregåande opplæring eller i vaksenopplæringa. Fylkeskommunane Østfold, Akershus, Møre og Romsdal og Buskerud har så langt innført lokale forbod.

Situasjonen i andre europeiske land

Verken Danmark, Sverige eller Island har innført nasjonale reglar om bruk av plagg som heilt eller delvis dekkjer ansiktet i skular.

For omtale av situasjonen i andre europeiske land viser fylkesdirektøren til omtale frå side 17 i høyringsnotatet.

Mogelege konsekvensar av framlegget

Opplærings-/undervisningssituasjonen

Det finst lite forskning som ser på følgjene av ansiktsdekkjande plagg i undervisninga. Senter for studium av Holocaust og livssynsminoritetar, HL-senteret, har på oppdrag frå Kunnskapsdepartementet utarbeidd eit notat om dette. Notatet kan lesast [her](#).

Etter departementet si oppfatning er det likevel grunn til å tru at bruk av plagg som heilt eller delvis dekkjer ansiktet i ein del tilfelle kan svekke samspelet og kommunikasjonen, og med det påverke både læringsmiljøet og det psykososiale miljøet.

Integreringa

Eit nasjonalt forbod mot bruk av plagg som heilt eller delvis dekkjer ansiktet vil som tidlegare nemnt mellom anna ramme religiøse plagg som nikab eller burka. Eit forbod mot bruk av nikab eller burka kan etter departementet si vurdering kunne ha konsekvensar for integreringa av kvinner minoritetsmiljø der slike plagg er i bruk.

Departementet har i arbeidet med denne saka hatt møte med både ulike råd og interesseorganisasjonar for å drøfte mogelege konsekvensar.

Det er i desse møta peika på konsekvensar som:

- utestenging frå opplæring/studium/arbeidsliv/inkludering i storsamfunnet for jenter
- auke i omfanget av diskriminering, verbale og fysiske angrep
- auka isolasjon for jenter/kvinner

Handheving og sanksjonar

I vurderinga av å innføre eit nasjonalt forbod mot plagg som heilt eller delvis dekkjer ansiktet må det også sjåast på kva sanksjonar som kan knytast til brot på forbodet. Alle reaksjonar må ha heimel i lov.

Elevar

Dei vanlegaste refsingstiltaka overfor elevar er ulike former for påtale eller merknader, og bortvising eller tap av rettar. Refsingstiltaka skal gå fram av ordensreglementet, slik at elevane kjenner dei.

Det finst ikkje døme på sanksjonar mot elevar på grunnlag av uønskt åtferd i opplæringslova. Lova er lagt slik opp at det er opp til kvar enkelt skuleeigar å regulere kva som er uønskt åtferd, og kva som skal vere reaksjonane.

Opplæringslova §2-10 har reglar som gjeld bortvising. Rektor gjer vedtak om bortvising etter å ha rådført seg med lærarane til eleven. Bortvising er ein veldig alvorleg reaksjon som grip inn i eleven sin rett til opplæring. Før slikt vedtak vert gjort skal det difor alltid vurderast om andre reaksjonar, t.d. rettleiing og hjelp, er meir hensiktsmessige. Etter Kunnskapsdepartementet si vurdering vil det sjeldan vere aktuelt med bortvising ved brot på forbodet mot ansiktsdekkjande plagg.

Dersom ein elev bryt forbodet mot bruk av delvis eller heildekkjande hodeplagg rår departementet til at skulen i første omgang tar ein samtale med eleven, der skulen forklarar bakgrunn for forbodet og eventuelle konsekvensar av å bryte det.

Kunnskapsdepartementet er i notatet tydeleg på at skuleeigar, gjennom ordensreglementet/ forskrift til ordensreglement, skal bestemme kva sanksjonar som skal nyttast ved brot på forbodet mot plagg som heilt eller delvis dekkjer ansiktet.

For lærlingar vil lovgjevinga som regulerer arbeidslivet gjelde ved eit eventuelt forbod.

Tilsette

I høyringsframlegget foreslår Kunnskapsdepartementet at skuleeigar, med heimel i opplæringslova, skal ha plikt til å reagere dersom tilsette brukar hodeplagg som er forbodne, og også til å setje i verk tiltak.

Skuleeigar er arbeidsgjevar for dei tilsette i skulen, og ansvarleg for at verksemda vert driven i samsvar med gjeldande regelverk. For å sikre at tilsette ikkje brukar plagg som strir mot forbodet, meiner Kunnskapsdepartementet at skuleeigar bør ha plikt til å reagere på eventuelle brot på forbodet. Departementet legg til grunn at arbeidsgjevar gjennom dialog finn løysingar som gjer at forbodet vert praktisert. Reaksjonsformer vidare kan vere pålegg om å fjerne hovudplagget, oppmoding om å forlate området dersom den tilsette nektar, og i verste fall oppseiing. Dette siste, altså avskjed etter arbeidsmiljølova §§15-14, vil etter departementet si vurdering vere «en uforholdsmessig reaksjon».

Myndet til å iversetje tiltak må delegerast frå skuleeigar til rektor dersom det skal vere praktisk mogeleg å handheve eit slikt forbod.

Tilsyn

Fylkesmannen skal gjennom rettleiing og tilsyn sjå til at skuleeigar oppfyller pliktene sine på dette området, jf. opplæringslova §14-1 første ledd.

Økonomiske og administrative konsekvensar

Etter Kunnskapsdepartementet sine vurderingar vil ikkje framlegget ha verken administrative eller økonomiske konsekvensar.

Konklusjon

Fylkesdirektøren legg saka fram utan tilråding til vedtak.