



BARNEOMBUDET

Kunnskapsdepartementet (KD)
Postboks 8119 Dep
0032 OSLO

Deres ref:

Vår ref:
17/00800-2

Saksbehandler:
Camilla Kayed

Dato:
18. september 2017

Høring: Innføring av forbud mot bruk av plagg som helt eller delvis dekker ansiktet i barnehager og utdanningsinstitusjoner

Det vises til høringsbrev datert 07.06.2017 med forslag om endringer i barnehagelov, opplæringslov, friskolelov, folkehøyskolelov, voksenopplæringslov, universitets- og høyskolelov, fagopplæringslov og introduksjonslov, for å innføre et forbud mot å bruke plagg som helt eller delvis dekker ansiktet i barnehage, skoler, universitet og høyskoler og ordninger etter introduksjonsloven. Barneombudet kommenterer kun forbud for elever og voksne som arbeider i barnehage og skole.

Mandat

Barneombudet skal i henhold til lov og instruks arbeide for at barns behov, rettigheter og interesser blir tatt tilbørlig hensyn til på alle samfunnsområder. Ombudet skal særlig følge med i at lovgivning til vern om barns interesser blir fulgt, og at norsk rett samsvarer med de forpliktelser Norge har etter FNs konvensjon om barnets rettigheter. Ombudet skal av eget tiltak, eller som høringsinstans, ivareta barn sine interesser i samband med planlegging og utredning på alle felter, foreslå tiltak som kan styrke barns rettsikkerhet, med mer. Ombudets mandat er begrenset til barn fyller 18 år.

Generelle betraktninger om lovforslaget

Fra Barneombudets ståsted er det ikke tvil om at bruk av heldekkende hodeplagg i barnehage og skole er en praksis vi ikke støtter. Etter vårt syn er det sterke pedagogiske argumenter for å regulere bruken av slike plagg, fordi bruken hemmer den kommunikasjon som er nødvendig for å sikre retten til opplæring.

Samtidig vil vi stille spørsmål ved om et forbud i lov er nødvendig i en menneskerettslig forstand og om et lovforbud er hensiktsmessig.

Barnets tanke- samvittighet og religionsfrihet er regulert i barnekonvensjonen artikkel 14 og EMK artikkel 9, og Grunnloven §16. Barnets ytringsfrihet er regulert i barnekonvensjonen artikkel 13, EMK artikkel 10 og Grunnloven § 100. Det følger av barnekonvensjonen artikkel 14 at frihet til å gi uttrykk for sin religion eller overbevisning bare kan undergis de begrensninger «som er fastsatt ved lov og som er nødvendige for å beskytte offentlig trygghet, orden, helse eller moral eller andres grunnleggende rettigheter og friheter».

Lovavdelingen i Justis- og beredskapsdepartementet har konkludert med at et forbud som er saklig begrunnet, forholdsmessig og nødvendig i et demokratisk samfunn ikke vil være i strid med den Europeiske menneskerettighetskonvensjonen (EMK) artikkel 9 om religionsfrihet. Et viktig element i vurderingen er den Europeiske menneskerettighetsdomstolens (EMD) uttalelser i saken S.A.S. mot Frankrike.

Det er ikke grunn til å tro at vurderingen vil være særlig annerledes når det gjelder religionsfrihetsbestemmelsen i barnekonvensjonen artikkel 14. Lovavdelingen mener heller ikke at det er holdepunkter for å anta at et forbud vil være i strid med ytringsfriheten, retten til privatliv og diskrimineringsforbudet slik disse er nedfelt i Grunnloven og flere internasjonale konvensjoner, blant dem barnekonvensjonen.

Barneombudet legger dette til grunn, men vil gjerne påpeke noen generelle utfordringer med lovforslaget som burde vært behandlet grundigere før man kan konkludere med at de menneskerettslige kriteriene er oppfylt.

Barns rett til å bli hørt- barnekonvensjonens artikkel 12

Barneombudet kan ikke se at departementet har hørt barn og unge i forbindelse med lovforslaget. Barneombudet undres over at departementet ikke har ivaretatt barns rett til å bli hørt etter barnekonvensjonens artikkel 12. Lovforslaget berører barn og unges religionsutøvelse, ytringsfrihet og rett til opplæring. Dette er forhold som barn og ungdom har rett til å uttale seg om. Barneombudet vil anbefale departementet å gjennomføre en barne- og ungdomshøring for å høre hva barn og ungdom selv tenker om saken, og for å høre hvilke konsekvenser de selv tror et forbud vil medføre for dem og deres religions- og ytringsfrihet.

Vurdering av barnets beste- barnekonvensjonens artikkel 3

Barneombudet kan ikke se at departementet, slik det er forpliktet til etter barnekonvensjonens artikkel 3, har foretatt en grundig vurdering av om et forbud er et gode for barna (både som gruppe og som individ) det vil omfatte, eller om det vil føre til negative konsekvenser for dem som gjør at man må vurdere andre løsninger. En vurdering av barnets beste bør baseres på kriterier satt opp i generell kommentar nr 14 fra FN's komité for barns rettigheter.

Vurdering av nødvendighet

Barneombudet mener at det ikke er foretatt en god nok vurdering av om nødvendighetskriteriet for et forbud er oppfylt. Selv om forbudet omfatter alle former for tildekking av ansiktet, fremgår det tydelig av drøftelsene i høringsnotatet og diskusjonene i Stortinget høsten 2016 at forslaget først og fremst tar sikte på å forhindre at flere i opplæringssektoren (både ansatte og elever/studenter) i fremtiden vil bruke burka og nikab. Av høringsnotatet avsnitt 5.1. fremgår det at det ikke finnes noen oversikt over hvor mange som bruker burka eller nikab i Norge i dag – heller ikke i opplæringsinstitusjoner. Departementets undersøkelser i opplæringssektoren tyder på at det kun er svært få som bruker nikab i skolen. De stedene der det er innført lokale forbud har man ifølge høringsnotatet ikke måttet håndheve dem, fordi bruk av ansiktsdekkende plagg i skoler og barnehager nesten ikke forekommer. Her er det en viss forskjell på forholdene i Norge og de i EMD legger til grunn i saken S.A.S. mot Frankrike. I dommen legger EMD til grunn at omkring 1900 kvinner brukte heldekkende plagg i Frankrike. Omfanget i Norge er ifølge høringsnotatet under 100, og det er få eller ingen dokumenterte tilfeller i opplæringssektoren der man ikke har løst problemet gjennom å be vedkommende ta av seg plagget som dekker ansiktet.

I drøftelsen av om et forbud kan ansees som nødvendig i et demokratisk samfunn i dommen S.A.S. mot Frankrike (avsn. 123-159) legger EMD også vekt på konsekvensene av å bryte forbudet. Frankrike var straffen for å bryte forbudet en mindre bot og/eller et introduksjonskurs. Konsekvensene for barn og ungdom som ikke overholder et forbud som

det som er foreslått i høringsnotatet er ikke godt nok utredet, men kan potensielt være tap av utdanning. Dette er en relevant forskjell som bør vurderes nærmere.

Vi anbefaler derfor departementet å se nærmere på om nødvendighetskriteriet i EMK artikkel 9 er oppfylt, gitt at forutsetningene er noe annerledes enn i S.A.S. vs. Frankrike.

Er et forbud hensiktsmessig?

Barneombudet mener at departementet, uavhengig av om et forbud kan sies å være nødvendig i et demokratisk samfunn i EMDs forstand eller ikke, bør vurdere nøye om et lovregulert forbud er hensiktsmessig sett i lys av potensielt negative konsekvenser et forbud kan ha.

Generelle negative konsekvenser av et forbud er drøftet i avsnitt 6 i høringsnotatet. Kunnskapsgrunnlaget virker ikke veldig solid, men det ser ut til å være en viss begrunnet risiko for at et forbud kan øke symbolverdien av slike plagg blant enkelte (og dermed potensielt bruken). Andre bekymringer som trekkes frem er fremmedgjøring av større grupper av muslimer og mulighet for trakassering av de som bruker ansiktsdekkende plagg. Også negative konsekvenser på individnivå er belyst – igjen mer som teoretiske muligheter. Både frafall fra opplæringen, diskriminering og mindre mulighet for konstruktiv dialog blir nevnt, og dette kan være svært alvorlig for den eller de som rammes. For det enkelte barn vil frafall ha vidtrekkende konsekvenser.

Legalitetsprinsippet og hensynet til likebehandling kan motsatt tilsi at denne typen inngripende begrensninger i individuelle friheter bør hjemles i lov. Samtidig er det viktig i hensiktsmessighetsvurderingen å dra inn om man kan nå samme mål med mindre vidtrekkende alternativer. I dette tilfellet er det naturlig å skille mellom hvem forbudet skal retter seg mot. Det er allerede i dag mulighet til å hjemle lokale forbud for barnehagepersonell og lærere gjennom arbeidsgivers styringsrett og for elever gjennom ordensreglement.

Dersom departementet etter en ny vurdering vil foreslå et forbud, mener Barneombudet det kan være grunn til å skille mellom voksnes og barns situasjon. Vi begrunner dette nedenfor.

Forslagets omfang

Lovforslaget er vidtrekkende, og innebærer forbud for både voksne, tenåringer og små barn uten at det foretas separate vurderinger av det som i utgangspunktet er forskjellige problemstillinger. Etter vårt syn er det forskjell på vurderingen av forbud for voksne kvinner i introduksjonsprogram, lærere i skolen, elever og små barn i barnehagen, noe som ikke er godt nok problematisert i lovforslaget.

Forbud mot heldekkende plagg på voksne som underviser

Retten til opplæring er en grunnleggende menneskerett. Det følger av barnekonvensjonen artikkel 28 og 29. Barn har ikke bare en rett – men også en plikt – til opplæring. Dette stiller krav til innhold, kvalitet og rammer for den opplæringen som gis.

Retten til opplæringen skal ikke bare sikre elevene tilgang til fagkunnskap. Opplæringen skal sikre utvikling av hele barnet. Opplæring er ikke bare nødvendig ut fra behovet for faglig kompetanse, men er også en forutsetning for at barnet skal bli kjent med og gjøre nytte av de øvrige menneskerettighetene, som retten til liv og utvikling, retten til ikke-diskriminering, rett til omsorg og beskyttelse, og retten til optimal helse.

Barnehage og skole skal møte det enkelte barns behov og tilrettelegge på den måten som er til beste for barnet, som individ og som gruppe. Det stiller krav til hvordan de voksne møter barna og deres behov, og hvordan barna og elevene møter hverandre. Det stiller krav også til

innholdet i det tilbudet barn får i barnehage, skole og introduksjonsprogram og til miljøet der opplæring gis. Barneombudet mener det må være et grunnleggende krav at de som arbeider med barn er villige til å la barnets behov gå foran egne interesser. Barn har et stort spenn av ulike behov, og en kan ikke se bort fra at tildekking av ansiktet kan føre til at barn mister nødvendig tilrettelegging. Tildekking av ansiktet kan gjøre det vanskelig for læreren å formidle læring, og for elevene å tilegne seg kunnskapen.

Det er i denne konteksten man må vurdere om et forbud mot heldekkende ansiktsplagg kan være hensiktsmessig. Bruk av sansene er viktig for barns læring og utviklingⁱ. Det vil si at både øyekontakt, ansiktsuttrykk, mimikk, stemmebruk, kroppsspråk og berøring er viktige for barns utvikling og læring. Mange barn trenger å se på ansiktsuttrykk og mimikk for å forstå det som formidles. En del barn har behov for å lese på munnen. Barnehage og skole må ta høyde for at barn har ulike behov, og må møte disse behovene på den måte som er til beste for barnet.

Dette taler for et forbud mot at voksne i skoler og barnehager bruker heldekkende ansiktsplagg fordi det å tildekke ansiktet kan være til hinder for at barn får realisert sin rett til opplæring.

Forbud mot heldekkende plagg på barn i barnehage, grunnskole og SFO

Barneombudet mener det er problematisk at barn i barnehage og skole bruker heldekkende ansiktsplagg, og jo yngre barna er, jo mer problematisk. Små barn har i mindre grad enn eldre og voksne, mulighet til å ta selvstendige valg om bruken av religiøse symboler.

Selv om retten til opplæring også blir utfordret ved barns bruk av heldekkende plagg, og fordi det går ut over det samspill og inkludering barn trenger fra sine medeleverⁱⁱ, blir vurderingen av hensynet til barnets beste en annen enn for et forbud for voksne. Dette fordi barn har plikt til opplæring og vi som samfunn ønsker at alle barn skal inkluderes i skolen og hindre frafall fra opplæring. Muligheten til å gå i barnehage anses i Norge som et gode for barn, og som en del av opplæringsløpet.

Som det står i høringsnotatet, er det ikke kjent at små barn bruker plagg som helt eller delvis dekker til ansiktet, og man kan som nevnt tidligere derfor sette spørsmålstegn ved om det er nødvendig å innføre et forbud for et fiktivt problem.

Barneombudet legger til grunn også elever i ungdomsskole og videregående opplæring også har behov for god kommunikasjon og samhandling mellom lærer og elev for å få forsvarlig opplæring. Samtidig har elever ungdom større selvbestemmelsesrett, og fra fylte 15 år har det rett til selv å velge sin tro, og til å melde seg inn eller ut av foreninger og menigheter, jf. barneloven § 32. Etter fylte 15 år har barn rett til å bestemme om det vil bære religiøse plagg, og skal sikres retten til å bære, - og å nekte å bære, - religiøse plagg og symboler. Det er grunn til å tro at det i denne gruppen er elever som selv vil kunne ønske å bruke hodeplagg som helt eller delvis dekker ansiktet. Ungdom som har fylt 15 år er fortsatt elever på ungdomsskolen. De har rett og plikt til grunnopplæring.

Ungdom har rett til, men ingen plikt til videregående opplæring. Et forbud mot bruk av ansiktsdekkende plagg kan gjøre det vanskeligere for ungdom å få tilgang til videregående opplæring, men vil imidlertid ikke avskjære ungdom fra videregående opplæring eller høyere utdanning, fordi de kan ta utdanningen som selvstudie/privatist, alternativt gå på skole og studere i utlandet.

Retten til opplæring må ivaretas av staten. Det er ingen tvil om at det er uønsket med heldekkende ansiktsplagg på barn, men en reell vurdering av både det enkelte barnets beste og skolemiljøet som helhet vil antakelig kunne sikres vel så godt lokalt som gjennom et

nasjonalt forbud. Det er allerede i dag mulighet for å løse bruk av heldekkende ansiktsplagg på elever lokalt gjennom ordensreglementet på den enkelte skole.

Barneombudet mener derfor at man i stedet for å innføre et nasjonalt forbud på det nåværende tidspunkt, bør bruke de lokale muligheter til å begrense den bruken som eventuelt vil komme til å oppstå, og heller foreslå et nasjonalt forbud dersom bruken blir et reelt problem.

Vennlig hilsen

Anne Lindboe
barneombud

Janicke Sæther Olsen
seniorrådgiver

Høringen er godkjent elektronisk og har derfor ingen signatur.

ⁱ Lars Smith: http://www.psykologtidsskriftet.no/index.php?seks_id=116719&a=2,

Haugen, R (2015) Barns utvikling i barnehagealder. En utviklingspsykologisk innføring. Cappelen Damm. Oslo 2015

Butterworth, G. (2001). Joint visual attention in infancy. I G. Bremner, & A. Fogel (red.), Blackwell handbook of infant development (ss. 213–240). Oxford: Blackwell.

Charman, T., Baron-Cohen, S., Swettenham, J., Baird, G., Cox, A., & Drew, A. (2000). Testing joint attention, imitation, and play: Infant precursors to language and theory of mind. *Cognitive Development*, 15, 481–498.

ⁱⁱ Tidsskrift for Norsk Psykologforening, 2010, Lars Smith

http://www.psykologtidsskriftet.no/index.php?seks_id=116719&a=2