



DET KONGELIGE
KUNNSKAPSDEPARTEMENT

Ifølge liste

Deres ref

Vår ref

Dato

17/2934

07.06.2017

Høring om forslag om å innføre forbud mot bruk av plagg som helt eller delvis dekker ansiktet i barnehager og utdanningsinstitusjoner

Kunnskapsdepartementet sender med dette på høring et forslag til endringer i barnehageloven, opplæringslova, friskolelova, folkehøyskoleloven, voksenopplæringsloven, universitets- og høyskoleloven, fagskoleloven og introduksjonsloven.

Høringsnotatet inneholder forslag om å innføre forbud mot bruk av plagg som helt eller delvis dekker ansiktet i barnehager og utdanningsinstitusjoner. Forbudet vil gjelde i offentlige og private institusjoner, og vil omfatte barnehager, grunnskoler og videregående opplæring, voksenopplæring, folkehøyskoler, fagskoler, universiteter og høyskoler og opplæring som gis med hjemmel i introduksjonsloven.

Høringsnotatet er tilgjengelig på www.regjeringen.no. Vi ber om at høringsuttalelser sendes elektronisk ved bruk av den digitale løsningen for høringsuttalelser på www.regjeringen.no/2556032.

Høringsuttalelser er offentlige etter offentlighetsloven og blir publisert.

Høringsfristen er 20. september 2017.

Departementet vil understreke at også andre enn dem som står på listen over høringsinstanser er velkomne til å uttale seg i høringen.

Postadresse
Postboks 8119 Dep
0032 Oslo
postmottak@kd.dep.no

Kontoradresse
Kirkeg. 18
www.kd.dep.no

Telefon*
22 24 90 90
Org no.
872 417 842

Avdeling
Opplæringsavdelingen

Saksbehandler
Therese Sofie
Aasen
22 24 74 47

Vi ber høringsinstansene vurdere om saken bør forelegges underordnede organer som ikke er nevnt på listen over høringsinstanser.

Med hilsen

Erik Saglie (e.f.)
avdelingsdirektør

Therese Sofie Aasen
seniorrådgiver

Dokumentet er elektronisk signert og har derfor ikke håndskrevne signaturer



DET KONGELIGE
KUNNSKAPSDEPARTEMENT

Høringsnotat

Forslag til endringer i

- barnehageloven
- opplæringsloven
- friskoleloven
- folkehøyskoleloven
- voksenopplæringsloven
- universitets- og høyskoleloven
- fagskoleloven
- introduksjonsloven

(Innføring av forbud mot plagg som helt eller delvis dekker ansiktet i barnehager, skoler, universiteter og høyskoler og ordningene etter introduksjonsloven)

12. juni 2017

Innhold

1	Innledning	4
2	Bakgrunnen for forslaget	4
3	Gjeldende rett	5
3.1	Innledning	5
3.2	Barnehage	6
3.3	Skole	6
3.3.1	Opplæringsloven	6
3.3.2	Friskoleloven	7
3.3.3	Voksenopplæringsloven	7
3.3.4	Folkehøyskoleloven	8
3.4	Universiteter og høyskoler, fagskoler	8
3.5	Ordningene etter introduksjonsloven	9
3.5.1	Introduksjonsprogrammet	9
3.5.2	Opplæring i norsk og samfunnskunnskap	10
3.5.3	Stans i ordningene på grunn av den enkeltes forhold	10
3.5.4	Adgang til å forby deltakere å bruke plagg som helt eller delvis dekker ansiktet	
	11	
3.6	Arbeidsgivers styringsrett	11
3.7	Religionsfriheten etter Grunnloven og EMK	12
3.8	Diskrimineringslovgivningen	12
4	Situasjonen i andre europeiske land	13
4.1	De nordiske landene	13
4.2	Andre europeiske land	15
4.2.1	Frankrike	15
4.2.2	Belgia	18
4.2.3	Tyskland	18
4.2.4	Nederland	19
4.2.5	Storbritannia	19
4.2.6	Oppsummering	19
5	Norge: Omfang og erfaringer med lokale forbud	20

5.1	Omfang av bruk av nikab og burka.....	20
5.2	Erfaringer med lokale forbud.....	20
5.3	Konsekvenser i en undervisningssituasjon av å dekke til ansiktet	21
6	Mulige konsekvenser for integrering.....	22
6.1	Innledning	22
6.2	Mulige integreringsmessige konsekvenser for samfunnet	24
6.3	Mulige integreringsmessige konsekvenser for den enkelte	25
7	Departementets vurderinger	26
8	Alternativ til nasjonalt forbud – beholde dagens regelverk kombinert med plikt til samtale 28	
9	Departementets forslag.....	29
9.1	Innledning	29
9.1.1	Bakgrunn	29
9.1.2	Forholdet til Grunnloven og internasjonale menneskerettskonvensjoner	29
9.2	Barnehage	33
9.2.1	Innledning.....	33
9.2.2	Rekkevidden av forbudet og avgrensninger.....	34
9.2.3	Håndheving og sanksjonering	37
9.3	Skole	40
9.3.1	Innledning.....	40
9.3.2	Rekkevidden av forbudet og avgrensninger.....	40
9.3.3	Håndheving og sanksjonering	44
9.4	Universiteter og høyskoler, fagskoler	47
9.5	Ordningene etter introduksjonsloven.....	49
9.5.1	Innledning.....	49
9.5.2	Rekkevidde av forbudet og avgrensninger.....	49
9.5.3	Håndheving og sanksjonering	50
10	Økonomiske og administrative konsekvenser.....	52
11	Forslag til ny lovtekst	52
12	Litteraturliste	56

1 Innledning

Kunnskapsdepartementet legger med dette frem forslag til endringer i lov 17. juni 2005 nr. 64 om barnehager (barnehageloven), lov 17. juli 1998 nr. 61 om grunnskolen og den vidaregående opplæringa (opplæringslova), lov 4. juli 2003 nr. 84 om frittstående skolar (friskolelova), lov 6. desember 2002 nr. 72 om folkehøyskoler (folkehøyskoleloven), lov 19. juni 2009 nr. 95 om voksenopplæring (voksenopplæringsloven), lov 1. april 2005 nr. 15 om universiteter og høyskoler (universitets- og høyskoleloven), lov 20. juni 2003 nr. 56 om fagskoleutdanning (fagskoleloven) og lov 4. juli 2003 nr. 80 om introduksjonsordning og norskopplæring for nyankomne innvandrere (introduksjonsloven).

Høringsnotatet inneholder forslag om å innføre forbud mot bruk av plagg som helt eller delvis dekker ansiktet i barnehager og utdanningsinstitusjoner. Forbudet vil gjelde både i offentlige og private institusjoner, og vil omfatte barnehager, grunnskoler og videregående opplæring, voksenopplæring, folkehøyskoler, fagskoler, universiteter og høyskoler og opplæring som gis med hjemmel i introduksjonsloven.

Departementet ønsker høringsinstansenes synspunkter på forslagene.

2 Bakgrunnen for forslaget

Ved behandlingen av representantforslag 8:3 S (2016-2017) har Stortinget i Innst. 63 S (2016-2017) bedt regjeringen på egnet måte å utarbeide og eventuelt foreslå nasjonale regler som sikrer at elevers, studenters og læreres ansikter skal være fullt ut synlige i skolene og på universiteter og høyskoler. Kunnskapsministeren har varslet at forslag til nytt nasjonalt regelverk som regulerer bruk av plagg som helt eller delvis dekker ansiktet vil bli sendt på høring tidlig i 2017. Regelverket vil omfatte hele utdanningsløpet fra barnehage via skole til høyskoler og universiteter. Det vil også omfatte deltakere i introduksjonsprogram og norsk- og samfunnskunnskapsopplæring etter introduksjonsloven.

I barnehager, i skolen, på universiteter og høyskoler og ved andre undervisningssteder er det ønskelig at ansiktene til ansatte, barn, elever, studenter og deltakere i opplæring etter introduksjonsloven er synlige for å kunne utøve mandatet til institusjonen; sørge for godt sosialt samvær og tilfredsstillende utvikling hos små barn, og undervise elever og studenter i ulike fag. Barnehager og utdanningsinstitusjoner er arenaer for læring, integrering og kommunikasjon. Dersom ansatte, barn, elever, studenter eller deltakere i opplæring etter introduksjonsloven bruker plagg som helt eller delvis dekker ansiktet, kan det være til hinder for god samhandling og kommunikasjon mellom menneskene i barnehagen eller utdanningsinstitusjonen. God kommunikasjon er avgjørende for et godt læringsutbytte og for at barn skal føle seg trygge.

I noen tilfeller kan også hensynet til sikkerhet, identifikasjon og hygiene gjøre det nødvendig at ansiktet er fullt ut synlig i barnehager og utdanningsinstitusjoner.

Et nasjonalt forbud mot bruk av plagg som helt eller delvis dekker ansiktet vil ramme religiøse plagg som nikab og burka. Nikab er en kombinasjon av hode- og ansiktsplagg som kan brukes på flere måter, men vanligvis dekker plagget hele ansiktet bortsett fra øynene. Burka dekker hele kroppen og har et tekstilgitter foran øynene. Forbudet vil også omfatte andre plagg som helt eller delvis dekker ansiktet, som finlandshetter med stoff foran ansiktet, buff eller skjerf som er trukket opp over nesen mv. Hijab, som bare dekker håret og halsen, er ikke et plagg som dekker ansiktet. Bruk av hette vil heller ikke være omfattet. Når det gjelder kravet om at plagget "helt eller delvis" skal dekke ansiktet, bemerker departementet at hodeplagg som dekker hele ansiktet unntatt øynene klart vil ligge innenfor området for forbudet. Hodeplagg som delvis dekker ansiktet vil være omfattet når en vesentlig del av ansiktet er dekket til. Noen plagg dekker bare pannen og området rundt munnen, mens nese og øyeparti er synlige. Denne type tildekking vil etter departementets oppfatning utgjøre "en vesentlig del" av ansiktet. For å oppnå det primære formålet med et forbud, god kommunikasjon i omsorg og undervisning, legger departementet til grunn at plagg som *enten* dekker området rundt munnen opp til og med nesen, *eller* området rundt nese- og øyeparti, også vil være omfattet.

Forbudet vil ikke ramme plagg som bæres for å beskytte barn eller voksne mot værphenomener som kulde eller sterk sol. Barn i barnehage- og grunnskolealder bruker for eksempel ofte lue og buff eller skjerf som dekker nesten hele ansiktet når det er svært kaldt om vinteren. Forbudet rammer heller ikke plagg eller utstyr som brukes av hensyn til helse eller sikkerhet. For eksempel omfattes ikke verneutstyr som elever og studenter er pålagt å bruke av sikkerhetshensyn, eksempelvis munnbind, hjelm eller visir.

I høringsnotatet brukes både "plagg som helt eller delvis dekker ansiktet" og "ansiktsdekkende plagg". Begrepene er ment å ha samme meningsinnhold.

3 Gjeldende rett

3.1 Innledning

I punktene 3.2 til 3.5 redegjøres det for regelverket for hhv. barnehager, skoler, universiteter og høyskoler og ordninger etter introduksjonsloven. I redegjørelsene omtales kompetansen til den enkelte institusjon til å regulere bruk av ansiktsdekkende plagg for barn, elever, studenter og deltagere i ordninger etter introduksjonsloven, samt i hvilken grad det er fastsatt slike regler i praksis. I punkt 3.6 omtales arbeidsgivers kompetanse til å regulere ansattes bruk av ansiktsdekkende plagg i barnehager, skoler, universiteter, høyskoler og ordninger etter introduksjonsloven.

Den enkelte institusjons regulering av rettigheter og plikter for både ansatte og for barn, elever, studenter og deltagere i ordninger etter introduksjonsloven, må ligge innenfor konstitusjonelle og menneskerettslige rammer og annet regelverk. For regulering av ansiktsdekkende plagg er religionsfrihet og diskrimineringsforbudet relevante rammer. I

punkt 3.7 omtales forholdet til religionsfriheten etter Grunnloven og Den Europeiske Menneskerettskonvensjonen (EMK) og i punkt 3.8 omtales forholdet til diskrimineringslovgivningen.

3.2 Barnehage

Barnehageloven inneholder ingen bestemmelser om bruk av plagg som helt eller delvis dekker ansiktet.

Det fremgår av barnehageloven § 7 fjerde ledd at barnehageeieren skal fastsette barnehagens vedtekter. Vedtektene skal gi opplysninger som er av betydning for foreldrenes/de foresattes forhold til barnehagen, herunder om eierforhold, formål, opptakskriterier, antall medlemmer i samarbeidsutvalget og barnehagens åpningstid.

Spørsmålet om hva som kan reguleres i barnehagens vedtekter, var tidligere regulert i barnehageloven § 15. I den opphevede § 15 var det gitt en uttømmende regulering av hvilke opplysninger som skulle inntas i vedtektene. Samtlige av disse opplysningene knyttet seg til barnehageeierens drift av barnehagen, og var ment å gi informasjon til barnas foreldre. Bestemmelsen ga dermed ikke hjemmel til å regulere barnas rettigheter eller plikter.

Det fremgår av merknaden til barnehageloven § 7 fjerde ledd at bestemmelsen er ment å videreføre den opphevede bestemmelsen i barnehageloven § 15, jf. Ot. prp. nr. 72 (2004-2005). Det må således legges til grunn at heller ikke barnehageloven § 7 fjerde ledd gir hjemmel til å regulere barnas rettigheter eller plikter.

Departementet er etter dette av den oppfatning at barnehageloven ikke gir barnehageeieren hjemmel til å innføre lokale forbud mot bruk av plagg som helt eller delvis dekker ansiktet.

3.3 Skole

3.3.1 Opplæringsloven

Bruk av ansiktsdekkende plagg i grunnskolen og videregående opplæring er ikke regulert i opplæringsloven.

Det følger av opplæringsloven §§ 2-9 og 3-7 at hver skole skal ha et ordensreglement som gir regler om oppførsel og om hvilke reaksjoner som kan benyttes ved brudd på reglementet. Det følger av lovens forarbeider¹ at bestemmelsene gir kommunene og fylkeskommunene kompetanse og plikt til å fastsette ordensreglement. Videre følger det av forarbeidene² at det er opp til skoleeieren å bestemme hva slags regler og reaksjoner

¹ Ot. prp. nr. 46 (1997-1998) punkt 20.4 jf. 20.2.1

² Ot. prp. nr. 46 (1997-1998) i merknaden til § 3-7 jf. omtale av tidligere lovbestemmelse om ordensreglement i NOU 1995: 18 punkt 30

som skal gjelde for elevene innenfor rammene av opplæringsloven og annen generell lovgivning. Det er fastsatt i loven at fysisk refsing eller annen krenkende behandling ikke kan benyttes som reaksjon. Det er videre lagt til grunn gjennom forvaltningspraksis et forholdsmessighetsprinsipp, det vil si at reaksjonen må stå i forhold til overtredelsen.

Plagg som helt eller delvis dekker ansiktet kan være til hinder for god kommunikasjon, noe som er avgjørende for at elever skal kunne lære godt og trives. Læring og trivsel ligger innenfor rammene av opplæringsloven og er sentralt i den virksomheten som skoleeier har fått kompetanse til å fastsette regler for gjennom ordensreglementet. Departementet har lagt til grunn at skoleeier i sitt ordensreglement kan vedta forbud mot å bruke plagg som helt eller delvis dekker ansiktet, dersom forbudet er nøytralt utformet, er begrunnet i et saklig formål, er nødvendig og ikke uforholdsmessig inngripende.

Enkelte kommuner og fylkeskommuner har tatt bestemmelser om bruk av ansiktsdekkende plagg inn i ordensreglementet for sine grunnskoler og videregående skoler, eksempelvis Oslo kommune, Buskerud fylkeskommune og Østfold fylkeskommune. Dette er i praksis lokale forbud mot å bruke hodeplagg som helt eller delvis dekker ansiktet. Forbudene gjelder alle former for plagg som dekker ansiktet helt eller delvis – både plagg som nikab og burka, og lue eller skjerf som brukes på en slik måte at plaggene dekker hele eller deler av ansiktet.

Østfold fylkeskommune har tatt inn i ordensreglementet for sine videregående skoler følgende bestemmelse:

"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 hva som er undervisningssituasjonen."

3.3.2 Friskoleloven

Friskoleloven regulerer frittstående skoler som er godkjent etter friskoleloven og mottar statsstøtte. Bruk av ansiktsdekkende plagg i friskoler er ikke regulert i friskoleloven.

Frittstående skoler har regler om ordensreglement i friskoleloven § 3-9, som lagt på vei er likelydende med reglene om ordensreglement i opplæringsloven §§ 2-9 og 3-7. Styret i friskolene har samme kompetanse som skoleeier i offentlige skoler til å bestemme hva slags regler og reaksjoner som skal gjelde for elevene. De samme grensene for hva styret i friskolene kan fastsette i ordensreglement gjelder også, jf. det som er skrevet om dette i punkt 3.2.1.

Så langt departementet er kjent med, er det ingen friskoler som har tatt inn forbud mot plagg som helt eller delvis dekker ansiktet i sitt ordensreglement.

3.3.3 Voksenopplæringsloven

Voksenopplæringsloven har ingen uttrykkelig hjemmel for skoler som er godkjent etter voksenopplæringsloven kapittel 4 til å regulere bruk av ansiktsdekkende plagg.

Voksenopplæringsloven § 24 gir friskoleloven § 3-9 om ordensreglement tilsvarende anvendelse for skoler godkjent etter voksenopplæringsloven kap. 4. Det vises til omtalen av friskoleloven § 3-9 i punkt 3.2.2 over. Departementet er ikke kjent med at noen av disse skolene har forbud mot plagg som helt eller delvis dekker ansiktet i sine ordensreglement.

3.3.4 Folkehøyskoleloven

Folkehøyskoleloven har ingen uttrykkelig hjemmel for å regulere bruk av ansiktsdekkende plagg. Folkehøyskoleloven har heller ingen bestemmelser som direkte regulerer adgangen til å fastsette ordensreglement eller andre regler om elevenes adferd på skolen.

Det er ingen som har rett til inntak til folkehøyskolene og folkehøyskoleloven overlater i stor grad til den enkelte folkehøyskole å utforme innholdet i og rammene for tilbudet. Gjennom å søke seg til og ta imot plass ved en folkehøyskole, vil den enkelte samtykke til de regler som er fastsatt for ved den enkelte folkehøyskole. Så vidt departementet er kjent med, er det fastsatt ordensreglement ved alle landets folkehøyskoler. Ordensreglementet fastsettes i praksis av styret ved den enkelte folkehøyskole. Departementet er ikke kjent med at det finnes folkehøyskoler som har innført forbud mot plagg som helt eller delvis dekker ansiktet.

3.4 Universiteter og høyskoler, fagskoler

Universiteter og høyskoler har et ansvar for å sikre at undervisning, forskning og faglig og kunstnerisk utviklingsarbeid holder et høyt faglig nivå, og utøves i overensstemmelse med anerkjente vitenskapelige, kunstfaglige, pedagogiske og etiske prinsipper, jf. universitets- og høyskoleloven § 1-5 første ledd. Den som gir undervisning ved universitet eller høyskole har et selvstendig faglig ansvar for innhold og opplegg av denne innenfor de rammer som institusjonen fastsetter eller som følger av lov eller i medhold av lov, jf. § 1-5 femte ledd. Universiteter og høyskoler skal sørge for at kandidatenes kunnskaper og ferdigheter blir prøvet og vurdert på en upartisk og faglig betryggende måte, jf. § 3-9 første ledd. Styrene for universitetene og høyskolene gir selv forskrift om avleggelse av og gjennomføring av eksamener og prøver, jf. § 3-9 syvende ledd.

Departementet har lagt til grunn at dersom institusjonene mener det er nødvendig av faglige hensyn, kan de fastsette et forbud mot at studentene i undervisnings- eller eksamenssituasjoner bruker plagg som helt eller delvis dekker studentenes ansikt. Et slikt forbud må være nøytralt og ikke-diskriminerende.

Tilbyder av fagskoleutdanning skal ha en plan for innholdet i utdanningen og hvordan denne skal gjennomføres, jf. fagskoleloven § 5. Styret for fagskolen skal sørge for at studentenes kunnskaper, ferdigheter og generelle kompetanse blir prøvet og vurdert på en upartisk og faglig betryggende måte, jf. fagskoleloven § 6 første ledd. Styret selv gir forskrift om avleggelse av og gjennomføring av eksamener, prøver og annet arbeid, jf. § 6 femte ledd.

Tilsvarende som for universiteter og høyskoler, har departementet lagt til grunn at dersom en fagskole mener det er nødvendig av faglige hensyn, kan den fastsette et forbud mot at studentene i undervisnings- eller eksamenssituasjoner bruker plagg som helt eller delvis dekker studentenes ansikt.

De aktuelle bestemmelsene i universitets- og høyskoleloven gjelder både statlige og private universiteter og høyskoler, uavhengig av om de mottar statstilskudd. Bestemmelsene i fagskoleloven gjelder alle fagskoler, uavhengig av eierskap og ev. tilskudd fra stat, fylkeskommune eller andre. Departementet legger derfor til grunn at alle universiteter, høyskoler og fagskoler i tråd med gjeldende rett kan fastsette egne forbud mot bruk av plagg som helt eller delvis dekker ansiktet, gitt at øvrige vilkår er oppfylt.

3.5 Ordningene etter introduksjonsloven

Lov 4. juli 2003 nr. 80 om introduksjonsordning og norskopplæring for nyankomne innvandrere (introduksjonsloven) regulerer deltakelse i og gjennomføring av introduksjonsprogram og opplæring i norsk- og samfunnskunnskap for nyankomne innvandrere. Formålet med loven er å styrke nyankomne innvandreres mulighet for deltakelse i yrkes- og samfunnslivet, og deres økonomiske selvstendighet.

3.5.1 Introduksjonsprogrammet

I målgruppen for introduksjonsprogrammet er flyktninger og deres familiemedlemmer, det vil si personer som har fått asyl, er overføringsflyktninger, har fått opphold av beskyttelsesliknende grunner etter søknad om asyl, er innvilget kollektiv beskyttelse i massefluktsituasjon, og personer som har fått oppholdstillatelse som familiemedlem til en av disse gruppene. I tillegg er personer med tidligere familiejenforeningstillatelse, som deretter har fått oppholdstillatelse på selvstendig grunnlag som følge av tvangsekteskap, mishandling i ekteskapet, eller sosiale vanskeligheter ved retur til hjemlandet, en del av målgruppen. Kun personer mellom 18 og 55 år som har behov for grunnleggende kvalifisering har plikt og rett til å delta i programmet. Et vilkår er også at de er nyankomne, det vil si at det er mindre enn to år siden bosetting i en kommune, og at de er bosatt etter avtale mellom utlendingsmyndighetene og kommunen. Plikt og rett til å delta i introduksjonsprogrammet inntreffer først etter bosetting eller etablering i en kommune.

Kvalifiseringen skal minst inneholde opplæring i norsk og samfunnskunnskap og tiltak som forbereder til arbeid eller utdanning. Deltakere mottar introduksjonsstønad. Stønaden er individbasert, og deltakerne får trekk i stønaden ved ugyldig fravær.

Loven beskriver rammene for ordningen og minimumsinholdet i programmet, men kommunene er gitt stor frihet når det gjelder muligheter for tilrettelegging av den enkeltes program.

3.5.2 Opplæring i norsk og samfunnskunnskap

Målet for opplæringen i norsk for voksne innvandrere er at deltakerne skal kunne nå et ferdighetsnivå i norsk som setter dem i stand til å bruke eller bygge videre på kompetansen sin i utdanning, arbeid og samfunnsliv for øvrig.

Målgruppen for opplæring i norsk og samfunnskunnskap er større enn målgruppen for introduksjonsprogrammet. Innvandrere mellom 16 og 55 år har plikt og rett til å delta i opplæring i norsk og samfunnskunnskap dersom de har en oppholdstillatelse som danner grunnlag for permanent opphold. Dette er for eksempel personer som får asyl og de som får opphold av beskyttelseslignende grunner. Familieinnvandrede med disse og familieinnvandrede til norske og nordiske borgere har også plikt og rett til opplæring. Personer som har tilstrekkelige kunnskaper i norsk eller samisk, kan søke om fritak fra plikt til opplæring i norsk. Personer som har tilstrekkelige kunnskaper om samfunnet, kan søke fritak fra plikt til opplæring i samfunnskunnskap. Gjennomført pliktig opplæring og fra 1. januar 2017 også dokumentasjon av muntlige ferdigheter på et visst nivå er vilkår for permanent oppholdstillatelse og statsborgerskap.

Språktrening i regi av frivillige organisasjoner eller enkeltpersoner er et viktig supplement til opplæringen som gis av den enkelte kommune. Det samme gjelder nettbasert opplæring. Det er etablert en statlig godkjenningsordning for private tilbydere av opplæring i norsk og samfunnskunnskap.

3.5.3 Stans i ordningene på grunn av den enkeltes forhold

I introduksjonsloven er det allerede etablert en sanksjonsmulighet. Deltakelse i introduksjonsprogram og deltakelse i norsk- og samfunnskunnskapsopplæring kan stanses dersom det er forhold ved den enkelte som tilsier at vedkommende bør tas ut av ordningen.

Stans av introduksjonsordningen

I henhold til introduksjonsloven § 7 kan kommunen stanse introduksjonsordningen for den enkelte dersom det er saklig begrunnet i den enkeltes forhold.

Programmet kan stanses enten midlertidig eller permanent. Midlertidig stans kan være for en periode på inntil tre måneder. Situasjonens grovhet vil i praksis avgjøre hvilken reaksjonsform som benyttes. Midlertidig stans kan for eksempel benyttes hvis kommunen ønsker å gi deltakeren en mulighet til å endre sin framreden eller innstilling til deltakelse i introduksjonsordningen. Vedtak om stans innebærer at deltakeren, enten for en periode eller permanent, ikke lenger er deltaker i introduksjonsprogrammet, og derfor ikke har rett til introduksjonsstønad.

Hva som menes med saklig begrunnet vurderes konkret i hvert enkelt tilfelle. Forhold som kan medføre stans er blant annet omfattende fravær fra programmet, og da særlig ugyldig fravær. Når kommunen beslutter å stanse programmet, er det et enkeltvedtak, jf. § 21 første ledd bokstav c, og forvaltningslovens regler om enkeltvedtak kommer til anvendelse. Deltakeren kan påklage vedtaket til fylkesmannen, jf. § 22.

Stans av opplæringen i norsk og samfunnskunnskap

I henhold til introduksjonsloven § 19 fjerde ledd kan kommunen stanse opplæringen i norsk- og samfunnskunnskap når det er begrunnet med særlige forhold knyttet til den enkelte deltaker. Grunnlaget for stans kan for eksempel være deltakerens opptreden eller fravær, slik som beskrevet under punktet ovenfor. På samme måte som ved stans i introduksjonsordningen kan stans i opplæringen være midlertidig eller permanent.

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.

Ved midlertidig stans skal det fattes vedtak om hvor lenge opplæringen skal opphøre.

Når kommunen beslutter å stanse opplæringen, er dette et enkeltvedtak, jf. § 21 første ledd bokstav c, og forvaltningslovens regler om enkeltvedtak kommer til anvendelse.

3.5.4 Adgang til å forby deltakere å bruke plagg som helt eller delvis dekker ansiktet

Introduksjonsloven har ikke bestemmelser som regulerer klesdrakt for deltakere i introduksjonsprogram og opplæring i norsk- og samfunnskunnskap. Departementet legger til grunn at kommunen pr i dag ikke har hjemmel til å forby bruk av plagg som helt eller delvis dekker ansiktet overfor deltakerne i ordningene.

3.6 Arbeidsgivers styringsrett

Arbeidsgivers kompetanse til å regulere de ansattes adferd på arbeidsplassen følger av den ulovfestede styringsretten. Styringsretten er retten arbeidsgiver har til å organisere, lede, fordele og kontrollere arbeidet. Den er også beskrevet som arbeidsgivers rett til å treffe bestemmelser som angår arbeidsforholdene og virksomheten.

Arbeidsgivers styringsrett begrenses av den individuelle arbeidsavtalen og av lovgivning, som f.eks. diskrimineringsregelverket. Styringsretten begrenses også av rettspraksis og sedvane. Det følger av langvarig norsk rettspraksis at arbeidsgivers beslutninger innenfor styringsretten må hvile på saklige hensyn. Arbeidsgiver skal ikke ta beslutninger basert på utenforliggende hensyn, som f.eks. beslutninger basert på kjønn, religion eller etnisk bakgrunn. Eksempler på forhold arbeidsgiver typisk kan gjøre som ledd i styringsretten er å bestemme rutiner for vaktordninger, fordele ferietid og bestemme om arbeidstakerne skal bære uniform, eller andre forhold vedrørende arbeidstakerens estetiske fremtreden.

Plagg som helt eller delvis dekker ansiktet kan være til hinder for god kommunikasjon, noe som er avgjørende for læring og trivsel. Læring og trivsel er kjerneelementer i utdanningsinstitusjonenes virksomhet. Et forbud mot slike plagg vil dermed ha en saklig begrunnelse. Departementet er av den oppfatning at et forbud overfor ansatte i barnehage,

skole, høyere utdanning og ordningene etter introduksjonsloven mot å bruke plagg som helt eller delvis dekker til ansiktet kan ligge innenfor grensene for arbeidsgivers styringsrett.

3.7 Religionsfriheten etter Grunnloven og EMK

Den enkelte institusjons regulering av rettigheter og plikter for både ansatte og for barn, elever, studenter og deltagere i ordninger etter introduksjonsloven, må ligge innenfor konstitusjonelle og menneskerettslige rammer.

I tolkningsuttalelse 21. august 2007 (JDLOV-2006-7530) vurderte Lovavdelingen om religionsfriheten, slik den er nedfelt i Grunnloven, EMK artikkel 9 og den internasjonale konvensjon om sivile og politiske rettigheter (SP) artikkel 18, er til hinder for å forby bruk av ansiktsdekkende plagg i offentlige skoler. Lovavdelingen mente at forbud som er begrunnet i et saklig formål, som er nødvendig og som ikke er uforholdsmessig inngripende, ikke vil være i strid med tros- og livssynsfriheten eller diskrimineringslovverket. Lovavdelingen slo fast at praktiske utfordringer med kommunikasjonen i undervisningssituasjonen og det sosiale samværet mellom elevene kan gjøre at et forbud mot bruk av ansiktsdekkende plagg, som er nøytralt utformet, ligger innenfor menneskerettighetene. Lovavdelingen påpekte at det samme trolig også vil gjelde for voksenopplæring og på skolens område i pauser og lignende utenfor undervisningssituasjonen.

Lovavdelingens vurdering fra 2007 gjaldt et forbud rettet mot elever og deltagere i offentlige skoler og voksenopplæring. I tolkningsuttalelse av 18. januar 2017 har Lovavdelingen vurdert forholdet til religionsfrihet ved et mulig nasjonalt forbud mot ansiktsdekkende plagg i utdanningsinstitusjoner. Denne vurderingen knytter seg til både private og offentlige utdanningsinstitusjoner og både ansatte og deltagere. Lovavdelingens vurdering av 18. januar 2017 er nærmere omtalt i punkt 9.1.2.

3.8 Diskrimineringslovgivningen

Diskrimineringsloven om etnisitet § 6 forbyr diskriminering på grunn av religion og livssyn.

Et universitet eller høyskole, en skoleeiers eller en barnehageeiers pålegg til en arbeidstaker, elev, student eller deltaker i ordning etter introduksjonsloven om å ikke bruke religiøst begrunnede hodeplagg, vil være å anse som en forskjellsbehandling på grunn av religion. Slik forskjellsbehandling er likevel ikke i strid med diskrimineringsloven om etnisitet dersom pålegget oppfyller kravene i lovens § 7. Det betyr at pålegget er tillatt dersom pålegget har et saklig formål og er nødvendig for å oppnå formålet. I tillegg må det være et rimelig forhold mellom det universitetet eller høyskolen, barnehageeieren eller skoleeieren ønsker å oppnå med pålegget, og hvor inngripende pålegget er for den det gjelder.

Avhengig av omstendighetene kan et pålegg om ikke å benytte bestemte plagg i arbeidstiden eller studie- eller skoletiden også være å anse som forskjellsbehandling på grunn av kjønn etter likestillingsloven. Likestillings- og diskrimineringsnemnda har for eksempel lagt til grunn at et arbeidsreglement som forbød bruk av hodeplagg var lovstridig fordi det hovedsakelig ville ramme muslimske kvinner som bruker hijab, se klagesak 08/2010.

I vurderingen av om forskjellsbehandlingen har et saklig formål, er nødvendig for å oppnå formålet og om det er et rimelig forhold mellom målet med inngrepet og hvor inngripende dette er for den som rammes, må det blant annet ses hen til våre internasjonale menneskerettigheter, herunder praksis fra Den europeiske Menneskerettsdomstol (EMD). Se punkt 9.1.2 for en nærmere omtale av forholdet til internasjonale menneskerettskonvensjoner. Departementet legger til grunn at et forbud mot å bruke plagg som helt eller delvis dekker til ansiktet, ut fra hensynet til god samhandling og kommunikasjon, vil ligge innenfor det som er nødvendig, saklig og forholdsmessig forskjellsbehandling etter diskrimineringsloven om etnisitet. Departementet legger til grunn at tilsvarende vil gjelde etter likestillingsloven.

4 Situasjonen i andre europeiske land

4.1 De nordiske landene

Kunnskapsdepartementet har via det nordiske samarbeidet innhentet opplysninger fra tilsvarende departementer i Sverige, Danmark, Finland og Island om eventuell nasjonal regulering av ansiktsdekkende plagg i disse landene. Verken *Danmark*, *Sverige*, *Finland* eller *Island* har innført nasjonale regler om bruk av plagg som helt eller delvis dekker ansiktet i barnehager.

I *Danmark* er personalets bruk av plagg som helt eller delvis dekker ansiktet i "dagtilbud" omtalt i "Veiledning om dagtilbud". Denne veilederen er ikke rettslig bindende, men gir en utdypende beskrivelse av reglene om "dagtilbud". Det framgår av veilederen at:

" (...) Reglerne på dagtilbudsområdet giver kommunerne mulighed for f.eks. i retningslinjer for de kommunale dagtilbud at opstille saglige og nødvendige hensyn, som efter en konkret vurdering kan tillægges vægt i forbindelse med besættelse af stillinger i kommunale dagtilbud, herunder krav til ansøgerens beklædning med videre.

En beklædning, hvor både dagplejerens krop og ansigt er tildækket, kan som udgangspunkt ikke anses som foreneligt med at passe børn i hverken kommunale dagtilbud eller private pasningsordninger, fordi det vanskeliggør kommunikationen med børnene. Hensynet til en forsvarlig pasning af barnet vil således altid komme i første række.

Det skal i den forbindelse imidlertid generelt påpeges, at den almindelige forvaltningsretlige grundsætning om, at en myndighed ikke lovligt kan opstille regler, der afskærer eller begrænser en skønsmæssig afvejning, også gælder for sager om ansættelse i den offentlige forvaltning, f.eks. i kommunal dagpleje. Dette indebærer, at eventuelle udarbejdede retningslinjer for, hvorledes ansøgenes kvalifikationer skal bedømmes, jf. herom ovenfor, ikke må udformes på en sådan måde, at en enkelt faktor opstilles som en ufravigelig regel." (punkt 259 Påklædning)

Verken *Danmark*, *Sverige* eller *Island* har innført nasjonale regler om bruk av plagg som helt eller delvis dekker ansiktet i skoler.

I *Sverige* har Skolverket, som tilsvarende det norske Utdanningsdirektoratet, utarbeidet nasjonale retningslinjer om "heltäckande slöja i skolan". De svenske retningslinjene fastslår at utgangspunktet er at alle kan kle seg som de vil i skolen. Den svenske diskrimineringsloven hindrer i utgangspunktet skolen i å nekte elever å gå med plagg som dekker ansiktet. Det er lærerens ansvar, med støtte fra rektor, å legge til rette for at alle elever lærer det de skal, uavhengig av hvilke klær eleven møter i. Læreren kan likevel, i særskilte situasjoner, be eleven ta av seg plagget som dekker ansiktet, eller forby eleven å ha på plagget. Dette er når plagget vesentlig forvansker kontakten og samspillet mellom lærere og elever i situasjoner der samspillet mellom elever og mellom lærer og elever er særlig viktig. Likeså kan læreren forby ansiktsdekkende plagg der plagget utgjør en særlig risiko ved laboratorieforsøk eller liknende forsøk, eller i undervisningssituasjoner der det er særlige regler knyttet til hygiene. Læreren må vurdere om undervisningen kan tilpasses og om det finnes andre måter å gjennomføre undervisningen på enn å be eleven ta av plagget som dekker ansiktet. I de tilfeller det er behov for å identifisere eleven, fastslår retningslinjene at dette bør kunne ordnes gjennom at eleven løfter på plagget og viser ansiktet.

I *Danmark* er det som hovedregel opp til den enkelte skole eller utdanningsinstitusjons ledelse å avgjøre hvordan elever og ansatte skal være kledd. Det finnes eksempler på utdanningsinstitusjoner som har forbud mot tildekking i undervisningen som en del av ordensreglementet. Dette gjelder en rekke voksenundervisningsentre.³ Det følger videre av "ledelsesretten" at ledelsen på skoler og ungdomsutdannelser mv. kan fastsette nærmere regler for de ansatte, herunder regler om påklædning.

Det pågår en offentlig debatt om tildekking i det offentlige rom i Danmark – særlig etter EMD i juli 2014 godkjente det franske forbudet mot bruk av ansiktsdekkende plagg i det offentlige rom. Folketinget behandlet i desember 2016 et lovforslag som gjelder forbud

³ <http://politiken.dk/indland/uddannelse/article5621073.ece>
http://www.vucaarhus.dk/forkursister/regler_og_forventninger/kravomsynligtansigt
<http://www.vestegnenhfvuc.dk/studiemiljoe/studie--og-ordensregler>
<https://www.kvuc.dk/strategi/studie-og-ordensregler>

mot tildekking i det offentlige rom. Forslaget ble forkastet⁴. En undersøkelse utført i 2009 av universitetet i København viste at mellom 150 og 200 kvinner brukte nikab i Danmark. Tre kvinner brukte burka. ”Arbejdsgruppen om burka, nikab og lignende beklædning” framla i 2010 en rapport om utbredelse, årsaker og konsekvenser av såkalte ”identitetsslørende religiøst betingede beklædninger”⁵.

På *Island* har problematikk ved forbud mot ansiktsdekkende plagg ikke vært aktuell.

4.2 Andre europeiske land

The European Wergeland Centre (Wergelandsenteret) har på oppdrag fra Kunnskapsdepartementet gjort en oppsummering av forskning og erfaringer med forbud mot ansiktsdekkende plagg i andre europeiske land. Hele oppsummeringen til Wergelandsenteret kan leses [her](#). Omtalen nedenfor bygger i stor grad på innspillet fra Wergelandsenteret. Dette skyldes bl.a. at det er lite annen oppsummert informasjon om slike erfaringer. Flere land i Europa har innført eller vurderer å innføre et generelt eller begrenset forbud mot plagg som dekker ansiktet på lokalt eller nasjonalt nivå.

4.2.1 Frankrike

I april 2011 ble Frankrike det første europeiske landet som innførte et generelt forbud mot bruk av plagg som dekker ansiktet i det offentlige rom. Den europeiske menneskerettsdomstol fastslo i 2014 at forbudet ikke er i strid med menneskerettighetene. Se nærmere omtale av dommen fra 2014 under punkt 9.1.2 nedenfor. Franske myndigheter har tre hovedargumenter for innføring av forbud mot bruk av nikab. For det første kan bruk av denne type plagg bidra til å krenke kvinners rettigheter, til å opprettholde stereotype kjønnsroller og motvirke likestilling. For det andre kan det ha negative konsekvenser for sikkerheten i det offentlige rom. For det tredje er det å dekke til ansiktet i strid med de grunnleggende verdiene det franske samfunnet bygger på (Wolasmal og Gitmark 2014)⁶. Forbudet må sees på bakgrunn av Frankrikes sterke sekulære tradisjon, som bygger på et klart skille mellom stat og religion. Borgernes religiøse eller livssynsmessige overbevisninger anses som en privatsak. Sekularisme er en grunnleggende verdi i den franske staten.

Kritikere av det franske forbudet har i hovedsak pekt på fire grunner til at forbudet bør oppheves. For det første at forbudet har bidratt til at kvinner isoleres i hjemmet, for det andre at de utsettes for diskriminering og fysiske angrep i offentligheten, for det tredje at

⁴ <http://www.ft.dk/samling/20161/beslutningsforslag/b8/38/110/afstemning.htm#dok>

⁶ <http://www.tankesmienagenda.no/wp-content/uploads/Agendanotat.Forbud-mot-heldekkende-ansiktsplagg.14.07.141.pdf>

⁶ <http://www.tankesmienagenda.no/wp-content/uploads/Agendanotat.Forbud-mot-heldekkende-ansiktsplagg.14.07.141.pdf>

forbudet bidrar til å forsterke spenninger mellom minoritetsmiljøer og resten av befolkningen, og for det fjerde at et forbud er uproporsjonalt og for drastisk med tanke på det svært begrensede omfanget av bruken av ansiktsdekkende plagg, ettersom det ikke skader andre.⁷

Det er om lag 5 millioner muslimer i Frankrike. Anslagsvis 2000 av disse bruker ansiktsdekkende plagg. Forbudet er nøytralt formulert, men ble innført for å hindre bruken av de muslimske plaggene nikab og burka. Brudd på forbudet medfører bot på 150 EUR og/eller plikt til å gjennomføre et statborgerskapkurs. Data fra 2015 viser at det er gitt 1546 bøter siden innføringen av forbudet (Wergelandsenteret 2016). Franske myndigheter har ikke foretatt en evaluering av forbudet.

Det er flere rapporter som belyser mulige konsekvenser av det franske forbudet. De bygger på forskjellige typer kilder som indikerer at det har vært en vekst i ulike former for trakassering. Dette kan være en del av et generelt økende konfliktnivå, som kan forklares av bl.a. økende innvandring, internasjonale konflikter og terrorhandlinger, og som kan ha blitt forsterket av diskusjonen om og innføringen av forbud mot ansiktsdekkende plagg. Men det er ingen studier som på en systematisk måte analyserer effekten av diskusjonen om, og innføringen av, forbudet i Frankrike. Forskningsmetodisk ville det også være vanskelig å isolere effekten av forbudet fra andre trekk ved samfunnet og hendelser som også kan være forklaringer på økt trakassering.

Wolasmal og Gitmark ser i rapporten "Forbud mot heldekkende ansiktsplagg" fra 2014 nærmere på erfaringer fra Frankrike med innføringen av et nasjonalt forbud og hvilke mulige konsekvenser det franske forbudet kan ha fått. De viser til avisartikler som beskriver ulike former for trakassering av kvinner som bruker ansiktsdekkende plagg, blant annet tilfeller der folk på gaten har tatt loven i egne hender og forsøkt å dra slør av muslimske kvinner. Flere kvinner sier at de nå føler seg isolert fra samfunnet. Dette bekreftes også i en rapport fra menneskerettsorganisasjonen Open Society Justice Initiative fra 2013.

Så langt departementet er kjent med, er det lite systematisk og sikker kunnskap som kan belyse i hvilken grad, og i hvilken retning, debatten om og innføringen av forbudet har påvirket bruken av plagg som helt eller delvis dekker ansiktet. Basert på rapporter som belyser dette spørsmålet, er det grunn til å tro at flere kvinner fortsetter å bruke ansiktsdekkende plagg til tross for forbudet. I følge en rapport fra Open Society Justice Initiative fra 2011 oppgir 10 av de 32 kvinnene intervjuet i rapporten at de begynte å bruke plagg som helt eller delvis dekker ansiktet etter debatten rundt forbudet i 2009. Rapporten stiller spørsmålet om debatten kan være en årsak til dette, men sier samtidig at det ikke kan dokumenteres noen klar årsakssammenheng. (Wolasmal og Gitmark 2014). I rapporten *After the Ban* fra 2013 fra samme organisasjon heter det videre: "*The*

⁷ <https://www.contrepoints.org/2013/10/09/141934-fallait-il-interdire-niqab>, omtalt i <http://www.tankesmienagenda.no/wp-content/uploads/Agendanotat.Forbud-mot-heldekkende-ansiktsplagg.14.07.141.pdf>

*implementation of the ban in April 2011 has not stopped women from wearing the full-face veil. Some of the women interviewed for this report even stated that they adopted the niqab after the ban's enforcement" (Open Society Justice Initiative 2013)*⁸.

Tall fra «Komiteen mot islamofobi i Frankrike» (CCIF), som er en rådgivende organisasjon i FN, viser at hathandlinger begått mot muslimer i Frankrike har økt etter at forbudet ble innført. I sin årsrapport for 2014 viser de til at antall rapporterte tilfeller i 2013 var 691, mot 469 i 2012, en økning på nesten femti prosent. Også fra 2011 til 2012 opplevde franske muslimer en stor økning i hathandlinger rettet mot dem. Disse handlingene er ifølge organisasjonen i hovedsak rettet mot enkeltmennesker, og i 2013 var fire av fem rapporterte handlinger rettet mot kvinner (CCIF 2014).⁹

Departementet har ikke funnet forskning som ser på hvorvidt forbudet er den direkte årsaken til den markante økningen av rapporterte hathandlinger mot muslimer. Årsakssammenhengene er trolig kompliserte. Den generelle samfunnsutviklingen og dramatiske enkelthendelser kan være del av bakgrunnen for veksten i hathandlinger. Også før 2010 var antallet hathandlinger stigende. I 2010, da forbudet ble vedtatt, gjorde imidlertid antallet hathandlinger et markant hopp, og økningen de påfølgende årene har vært stor (tredoblet fra 2010-2013) (CCIF 2010¹⁰, Wolasmal og Gitmark 2014). Open Society Foundation (2011)¹¹ beskriver at de fleste av kvinnene i studien rapporterer at verbale angrep har økt etter at debatten om forbud startet. Rapporten fra 2013 trekker fram at alle kvinnene som ble intervjuet i rapporten beskriver at loven har hatt en vesentlig negativ innvirkning på deres liv (Open Society Justice Initiative 2013). I 2015 uttrykte Høykommissæren for menneskerettigheter i Europarådet bekymring over det økende antallet anti-muslimske angrep i Frankrike, hvor 80% av angrepene var rettet mot kvinner (The Council of Europe High Commissioner for Human Rights 2015)¹².

Som nevnt over, fastslo Den europeiske menneskerettsdomstol i 2014 at det franske forbudet ikke er i strid med menneskerettighetene slik disse er kommet til uttrykk i den europeiske menneskerettskonvensjonen.

⁸ <https://www.opensocietyfoundations.org/sites/default/files/after-the-ban-experience-full-face-veil-france-20140210.pdf>

⁹ <http://www.islamophobie.net/sites/default/files/CCIF-RAPPORT-2014.pdf>

¹⁰ <http://www.islamophobie.net/rapports/rapport-CCIF-2010.pdf>

¹¹ https://www.opensocietyfoundations.org/sites/default/files/a-unveiling-the-truth-20100510_0.pdf

¹² "See the statistics produced by the Ministry of the Interior appended to the aforementioned CNCDH report (in French only) on the fight against racism, antisemitism and xenophobia. This tendency is confirmed by the Collectif contre l'islamophobie en France, which states in its 2014 report (in French only) that 78% of the reports received in 2013 concerned women, and which notes that physical assaults have become more frequent and more violent." The Council of Europe High Commissioner for Human Rights, France country visit report 2015, side 8, www.coe.int/sq/web/commissioner/-/france-persistent-discrimination-endangers-human-rights

4.2.2 Belgia

I Belgia trådte et generelt forbud mot all bekledning som dekker til identiteten til den som bærer klærne i kraft i juli 2011. Loven gjelder i det offentlige rom. Personer som bryter forbudet kan få en bot på mellom 15 og 20 EUR og/eller bli fengslet i 1-7 dager.

Når det gjelder skoler, er det ulik praksis fordi utdanning i Belgia er regulert av de tre ulike samfunnene det flamske, det franske og det tysktalende. I følge belgisk konstitusjon har alle samfunnene en plikt til å organisere nøytral utdanning. Det innebærer respekt for religiøs, ideologisk og politisk overbevisning hos både elever og foreldre. Tidligere har mange skoler og lokale myndigheter innført interne reguleringer som forbyr bruk av tildekking av hodet generelt og av religiøse og kulturelle symboler og plagg spesielt (Wergelandsenteret 2016).

I en rapport fra 2012¹³ oppsummerte Amnesty International erfaringene til muslimske jenter/kvinner, som ble berørt av forbud mot blant annet religiøse plagg. Rapporten viser blant annet til et skolecase i Antwerpen, der innføringen av et forbud førte til at noen elever som ønsket å bruke hijab i skolen valgte å søke om hjemmeundervisning. Etter seks måneder hadde halvparten av disse jentene returnert til skolene igjen. Skoleeier som hadde innført forbudet, mente at det hadde bidratt til færre spenninger og mindre segregering. Rapporten viser samtidig til uttalelser fra en kvinneorganisasjon om at jentene tok av seg hijaben, men følte seg diskriminert.

4.2.3 Tyskland

Tyskland har i dag ikke et generelt forbud mot å bruke ansiktsdekkende plagg. Den føderale konstitusjonelle domstolen har bestemt at et slikt generelt forbud ville vært i strid med Tysklands sekulære konstitusjon. I 2016 åpnet imidlertid forbundskansler Angela Merkel for at ansiktsdekkende plagg bør bli forbudt i Tyskland der det er juridisk grunnlag for det. Utspillet kom etter at innenriksministeren Thomas de Maiziere foreslo å forby heldekkende ansiktplagg i offentlig sektor inkludert universiteter og skoler. Opposisjonspartiene har kritisert forslaget om nasjonalt forbud og sier at de ser det som en avsporing fra det som er de virkelige spørsmålene om integrering og radikalisering, og at et forbud vil fremmedgjøre muslimer og spre hat.

I dag har 16 delstater innført lover som forbyr lærere å bruke synlige religiøse klær og symboler i offentlige skoler, inkludert ansiktsdekkende plagg, med argumentet at de fleste lærere er statsansatte. Lovene er ikke direkte rettet mot muslimske klesplagg, men de gjør unntak for klær og symboler som har tilhørighet i kristendom eller annen vestlig tradisjon. Flere av forbudene gjelder også for elever (Wergelandsenteret 2016).

¹³ *Choice and prejudice. Discriminations against muslims in Europe* (2012). Amnesty International. <http://www.amnesty.eu/content/assets/REPORT.pdf>

4.2.4 Nederland

I Nederland er det per i dag ikke noe generelt forbud mot å bruke ansiktsdekkende plagg i det offentlige rom. I november 2016 godkjente underhuset i det nederlandske parlamentet et begrenset forbud om å dekke til ansiktet (skimasker, hjelmer, burka og nikab) i utdannings- og helseinstitusjoner og på offentlig transport. Loven må behandles av overhuset i parlamentet før den kan tre i kraft. Rundt 5% av Nederlands 16 mill. innbyggere er muslimer. Det anslås at rundt 300 personer bruker nikab (Wergelandsenteret 2016).

4.2.5 Storbritannia

I motsetning til Frankrike, Belgia og andre europeiske land, har ansiktsdekkende plagg sjelden vært et aktuelt tema for diskusjoner og lovgivning i Storbritannia. Landet har derfor ikke nasjonale restriksjoner mot heldekkende ansiktplagg. I 2016 gikk daværende statsminister Cameron offentlig ut og avviste innføring av forbud som i Frankrike. I følge oppsummeringen til Wergelandsenteret skiller Storbritannia seg fra enkelte andre europeiske land ved at det synes å være større toleranse for ulike kulturer og praksiser hos minoriteter.

Siden 2007 har skoler og universiteter kunnet bestemme sin egen kleskode, etter at spørsmålet om bruk av nikab i klasserommet fikk stor oppmerksomhet i 2007/2008. Debatten har i den senere tid tiltatt (Wergelandsenteret 2016).

4.2.6 Oppsummering

Wergelandsenteret oppsummerer sin gjennomgang av situasjonen i ulike land i Europa, og peker blant annet på at det er ingen europeisk konsensus om hvordan spørsmålet om bruk av plagg som dekker ansiktet bør håndteres. Til tross for lengre perioder med debatt og rådspørring for å forberede forbud i flere land, har det vært få tegn til dialog med muslimske jenter (elever) og kvinner som bruker ansiktsdekkende plagg, eller deres familier og lokalsamfunn. Kun i Danmark har regjeringen bestilt en undersøkelse som inkluderer intervjuer med muslimske kvinner som del av utredningen av nye tiltak.

Videre peker Wergelandsenteret på at erfaringene fra andre land viser at et forbud, generelt eller begrenset, kan medføre negative konsekvenser, særlig for muslimske kvinner som bestemmer seg for å bruke ansiktsdekkende plagg. Muslimske kvinner opplever ytterligere stigmatisering. Kvinner som velger å bruke ansiktsdekkende plagg unngår offentlige steder og ekskluderes dermed fra å delta i deler av samfunnet.

Det å forby ansiktsdekkende plagg for lærere er mindre kontroversielt i flere europeiske land. Hovedargumentene er at plagget hindrer effektiv kommunikasjon og er en barriere for effektiv undervisning og læring. Særlig for yngre barn representerer læreren autoritet og kan ha en stor innflytelse. Mer kontroversielt er forbud som rammer elever i ungdomsskolen/videregående opplæring, med tanke på risikoen for at jenter dropper ut av skolen (Wergelandsenteret 2016).

5 Norge: Omfang og erfaringer med lokale forbud

5.1 Omfang av bruk av nikab og burka

Ettersom et forbud mot bruk av plagg som helt eller delvis dekker ansiktet vil omfatte de som bruker plaggene nikab og burka, samt at det trolig er disse personene forbudet vil få mest inngrepene konsekvenser for, har departementet forsøkt å innhente opplysninger om hvor mange som bruker nikab eller burka i de institusjonene et forbud vil omfatte.

I følge tall fra Statistisk Sentralbyrå per 1. januar 2016 er det 148.000 muslimer som er medlemmer i et islamsk samfunn i Norge (SSB 2016)¹⁴. Det finnes ingen oversikt over hvor mange som bruker nikab eller burka i Norge i dag, og heller ikke over hvor mange som bruker eller ønsker å bruke slike plagg i barnehage, skole eller høyere utdanning. I følge tenketanken Minotenk var det i 2014 under 100 kvinner som brukte ansiktsdekkende plagg i Norge (Wolasmal og Gitmark 2014). Islamsk Råd Norge (IRN) har også et lavt anslag, men peker på at antallet kvinner som bruker ansiktsdekkende plagg varierer. IRN opplyser at det er lite trolig at det finnes kvinner i Norge som bruker burka.

En enkel utspørring utført av Utdanningsdirektoratet på oppdrag fra Kunnskapsdepartementet rettet mot skoleeiere i alle fylker, viser at det er svært få elever som bruker nikab. De få tilfellene det er snakk om er i videregående opplæring eller voksenopplæringen. Følgende kommuner og fylkeskommuner oppgir å ha innført lokale forbud: Trysil kommune, Folldal kommune, Namsos kommune, Verran kommune (voksenopplæringen), Ås kommune, Enebakk kommune, Frogn kommune, Ski kommune, Oslo kommune, Førde kommune, Johannes læringscenter i Rogaland, Akershus fylkeskommune, Møre og Romsdal fylkeskommune og Buskerud fylkeskommune.

I universitets- og høyskolesektoren er det noen få kjente tilfeller av bruk av nikab.

Integrerings- og mangfoldsdirektoratets (IMDi) erfaringer med deltakere i introduksjonsprogram som har benyttet eller benytter ansiktsdekkende plagg er svært begrenset. Det er registrert to enkeltsaker der kommunen har bedt om veiledning fra IMDi i forbindelse med deltaker som benytter ansiktsdekkende plagg. Inntrykket er at det er svært få deltakere i introduksjonsprogram som benytter ansiktsdekkende plagg.

5.2 Erfaringer med lokale forbud

Departementet har innhentet erfaringer med lokale forbud fra Oslo kommune, Østfold fylkeskommune, Høgskolen i Sørøst-Norge og Høgskolen i Oslo og Akershus (HiOA). Dette er noen av aktørene som i dag har slike forbud. Felles for tilbakemeldingene er at

¹⁴ <https://www.ssb.no/trosamf>

det er liten erfaring med å håndheve lokale forbud, fordi det så og si ikke finnes kvinner som bærer nikab på de aktuelle lærestedene.

HiOA har opplevd ett tilfelle av bruk av nikab. HiOA har utviklet et program som har gitt studieprogrammene mulighet til å forby bruk av heldekkende plagg ut fra fire kriterier: identifikasjon, helse og hygiene, sikkerhet og kommunikasjon. Etter at regelverket kom, har ikke nikab vært brukt. HiOA har pekt på at det vil være uproblematisk i en forelesningssituasjon der det er mange studenter til stede at enkelte studenter bærer nikab.

Høgskolen i Sørøst-Norge kjenner til én sak hvor en student ønsket å bruke nikab, men denne studenten sluttet ved høyskolen. Høgskolen i Sørøst-Norge har ikke per i dag et lokalt forbud, men tidligere Høgskolen i Telemark, som nå er en del av Høgskolen i Sørøst-Norge, hadde et forbud. Det har vært diskutert om også Høgskolen i Sørøst-Norge skal innføre forbud.

Østfold fylkeskommune har hatt lokalt forbud siden 2012. Bakgrunnen var henvendelser fra enkelte videregående skoler, der de hadde tilfeller av jenter som ville bruke nikab. En spørreunde på de videregående skolene i Østfold i dag viser at tematikken ikke utgjør et problem, fordi ingen bruker nikab. I ett tilfelle har det vært en elev som møtte med nikab på eksamen. Eleven tok nikaben av fordi det var nødvendig å identifisere dem som møtte på eksamen.

Oslo kommune melder om at dagens ordning med lokalt forbud fungerer bra, men at det er svært sjelden elever har på seg nikab.

5.3 Konsekvenser i en undervisningssituasjon av å dekke til ansiktet

Senter for studier av Holocaust og livssynsminoriteter (HL-senteret) har på oppdrag fra Kunnskapsdepartementet utarbeidet et notat om eksisterende forskning om bruk av plagg som helt eller delvis dekker ansiktet og konsekvensene av å forby slike plagg. Notatet til HL-senteret kan leses [her](#).

Det er lite forskning som belyser følgene av bruk av ansiktsdekkende plagg i undervisning. Den begrensede forskningen som er gjort gir ingen klare indikasjoner på hvorvidt nikab og burka kan utgjøre en hindring for full deltakelse i og utbytte av undervisningen. I vurderingen av hvilke konsekvenser bruken av plagg som helt eller delvis dekker ansiktet kan få, må det skilles mellom elever og ansatte/lærere (HL-senteret 2016).

I norsk sammenheng har Köhler-Olsen argumentert for at nikab kan forbys dersom plagget er et pedagogisk hinder som gjør at den som bærer det ikke vil få det samme fullverdige undervisningstilbudet som øvrige elever. Köhler-Olsen hevder at et forbud ikke kan legitimeres rettslig ut fra hensynet til de som ikke går med nikab, eller med utgangspunkt i at skolen skal være sekulær. Derimot kan et forbud begrunnes ut fra barns

rett til utdanning. Fra et slikt ståsted blir spørsmålet om nikaben forringer kvaliteten på undervisningen for den enkelte elev som bærer plagget (HL-senteret 2016).

I en konkret retts sak i Storbritannia konkluderte retten med at bruken av nikab ikke var til hinder for undervisningen. Bakgrunnen var at en skole hadde forbudt en kvinne å gå med nikab, etter at hennes søstre hadde fullført utdanning på samme skole, med nikab og toppkarakterer (HL-senteret 2016).

Departementet kjenner ikke til at det finnes forskning som ser på læringsmiljøet 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, i gruppen.

I den offentlige debatten argumenteres det med at enkelte undervisningssituasjoner krever mer kommunikasjon enn andre. Det kan argumenteres for at det ikke er nødvendig for undervisningen å se ansiktet til alle studenter i en stor forelesningssal. Men det er særlig viktig for små barn i barnehage, som ennå ikke har utviklet verbalt språk, å kunne se ansiktet på den barnet kommuniserer med for å tolke mimikk og kroppsspråk. I opplæringssituasjoner i skolen og i høyere utdanning, i situasjoner hvor dialog og samarbeid er sentralt, er det ønskelig å se hele ansiktet til alle.

6 Mulige konsekvenser for integrering

6.1 Innledning

I Innst. 63 S (2016-2017) ga Kirke-, utdannings- og forskningskomiteens flertall uttrykk for at spørsmålet om nasjonale regler om ansiktsdekkende plagg på skoler og i utdanningsinstitusjoner er et komplisert tema som bør drøftes grundig. Videre mente flertallet at en slik drøfting bør gi berørte aktører i samfunnet anledning til å gi innspill om hvorvidt et slikt forbud bør innføres nasjonalt, og eventuelt hvordan et slikt regelverk bør utarbeides. Dette vil ifølge flertallet i komiteen styrke legitimiteten i et eventuelt nytt regelverk. I Kunnskapsministerens svarbrev til komiteen 19. oktober 2016 pekte han nettopp på at saken har prinsipielle og juridiske sider som bør utredes nærmere før forslaget sendes på høring. Samtidig varslet han at han i høringen ville redegjøre nærmere for erfaringer med forbud mot ansiktsdekkende plagg i andre land og hvilken effekt et forbud kan ha på integrering. I det følgende gjør departementet rede for mulige integreringsmessige konsekvenser av et forbud mot ansiktsdekkende plagg i barnehager og utdanningsinstitusjoner.

Et forbud mot plagg som helt eller delvis dekker ansiktet vil være nøytralt utformet. Forbudet vil imidlertid omfatte plagg som nikab og burka, og vil kunne ha konsekvenser for integreringen av minoritetsmiljøer der enkelte bruker slike plagg.

I dette kapitlet vises det både til [HL-senterets notat](#) og til [Wergelandscenterets oppsummering](#) av eksisterende forskning og erfaringer med forbud mot ansiktsdekkende plagg i andre land i Europa, jf. høringsnotatet kapittel 4.

For å få hjelp til å belyse integreringsmessige konsekvenser av et forbud, har departementet gjennomført møter med flere institusjoner underlagt eller etablert av Kunnskapsdepartementet, med relevant kompetanse; Utdanningsdirektoratet, Nasjonalt senter for flerkulturell opplæring (NAFO), HL-senteret og Wergelandscenteret. Det er også gjennomført møter med to religiøse organisasjoner; Samarbeidsrådet for tros- og livssynssamfunn og Islamsk råd Norge. I det videre betegnes disse som underliggende etater og interesseorganisasjoner. Departementet har videre hatt kontakt med andre berørte departementer om saken.

Det er lite forskningsbasert kunnskap om bruk av ansiktsdekkende plagg, herunder forskning om bruk av nikab og burka i Norge og konsekvenser for integrering ved innføring av forbud i andre land (HL-senteret 2016, Wergelandscenteret 2016). Et søk på fagfelleverderte tidsskriftartikler, bøker og rapporter, resulterte i mindre enn 200 treff i universitetenes katalog Oria. De siste 5-10 årene har det blitt gjennomført noe relevant forskning bl.a. i Sverige, Frankrike, Storbritannia, Canada og USA. Særlig i Frankrike og Canada har forskningen sammenheng med debatter om forbud mot nikab/burka og/eller rettsaker knyttet til forbud. Det refereres også til en kunnskapsoversikt utført av Nilsen i 2016 (HL-senteret 2016).

Motivasjon for bruk av nikab/burka

Wergelandscenteret har gjennomgått utvalgte studier fra Storbritannia, Canada, Frankrike og Danmark, som ser på erfaringene til og motivasjonen hos kvinnene som bruker ansiktsdekkende plagg. Studiene viser at mange muslimske kvinner bruker plagget frivillig og at deres valg er et uttrykk for personlig identitet og religiøs tro (for mer om dette se [Wergelandscenteret 2016](#)).

Oversikten fra HL-senteret bekrefter dette. Mens den offentlige debatten ofte er opptatt av tvangselementet i bruk av religiøse hodeplagg, finner ikke senteret særlig belegg for det i forskningslitteraturen. Shirazi/Mishra og Zempi redegjør i følge HL-senteret (2016) for de sammensatte motivasjonsfaktorene for bruk av nikab. Behovet for å uttrykke en tydelig identitet som muslim og en oppfatning av at storsamfunnet gir for lite rom for det, står sentralt. Religionshistoriker Kari Vogt mener bruken av ansiktsdekkende plagg både er religiøst og politisk motivert, og at det har blitt "moderne". Vogt har uttalt at en ny generasjon muslimer er på full fart inn i det norske samfunnet, og at noen av dem velger et mer salafistisk islam, dvs en streng og bokstavtro tolkning av islamske påbud og forbud (Wolasmal og Gitmark 2014).

Det finnes eksempler på at nikab har vært et uttrykk for en politisk radikaliseringsprosess, for eksempel slik det er beskrevet i Åsne Seierstads bok "To søstre". Heller ikke på dette området er det imidlertid mulig å trekke generelle slutninger. Hvorvidt et forbud mot bruk

av ansiktsdekkende plagg kan bidra til å bremse radikaliseringsprosesser, eller om det kan fremprovosere radikaliseringsprosesser, er på bakgrunn av eksisterende kunnskap vanskelig å svare sikkert på.

HL-senteret peker i sin oversikt på at motivasjonen for bruk av ansiktsdekkende hodeplagg kan variere. Følgende faktorer kan gjøre seg gjeldende:

Egen motivasjon

- religiøs overbevisning,
- identitetssøk/eksperimentering,
- opposisjon mot autoriteter (foreldre, lærere) eller oppfatning av problematiske sider med «vestlige verdier» og majoritetskulturen,
- motreaksjon på det kvinnene opplever som manglende anerkjennelse av muslimer og muslimsk identitet.

Press

- fra familie og nærmiljø/fra jevnaldrende (peer pressure).

Alder er også en relevant faktor. Forskningen som foreligger dekker perspektivene til unge/voksne kvinner og i liten grad barn. Bruk av nikab synes å være sjelden for yngre jenter, i motsetning til hijab, som i noen tilfeller brukes fra ung alder.

6.2 Mulige integreringsmessige konsekvenser for samfunnet

Wergelandsenterets gjennomgang av erfaringer fra Europa finner ikke rapporter som evaluerer effekter og konsekvenser av generelle eller begrensede forbud for muslimske kvinner, deres familier og lokalsamfunn og konsekvenser for integrering. Imidlertid er det særlig muslimske kvinner som får kjenne trakassering på kroppen i dagliglivet, og de som bruker nikab opplever å bli utsatt for muslimhat og mer aggressive angrep. Som en konsekvens trekker kvinnene seg ofte tilbake (Wergelandsenteret 2016). Det er imidlertid ikke mulig på grunnlag av forskning å fastslå sikkert at det er forbud mot ansiktsdekkende plagg som har ført til trakasseringen.

HL-senteret viser til forskningslitteratur som indikerer at kategoriske forbud kan øke symbolverdien av nikab/burka, og bidra til at det blir en kampsak. Et forbud kan også bidra til stigmatisering og utenforskap. Dette bekrefter innsikt fra forskning om radikaliseringsprosesser (HL-senteret 2016). I boka *Faithonomics* advarer Brekke (2016) mot utilsiktede konsekvenser av religiøse forbud, som forbud mot religiøse klesplagg på skoler og universiteter. Han mener at denne type reguleringer har den motsatte effekten av hva de var tiltenkt - at de fører til intoleranse og vold.

HL-senteret mener det er grunn til å anta at et nasjonalt forbud vil oppfattes som et langt sterkere signal enn lokale forbud, og at et nasjonalt forbud vil kunne bidra til å gi ansiktsdekkende plagg en økt identitetspolitisk dimensjon, dvs. at plagget får en utvidet

betydning som protestuttrykk og kampsak. Denne mulige konsekvensen trekkes også fram i møter med underliggende etater og interesseorganisasjoner.

Forsterkede spenninger mellom minoritetsmiljøer og resten av befolkningen er også et poeng som trekkes fram av underliggende etater og interesseorganisasjoner. De uttrykker bekymring for økt utenforskap og marginalisering, samt polarisering i samfunnet, og mener et forbud vil kunne øke avstanden mellom majoritetssamfunnet og muslimer som minoritet. Selv om bare et fåtall muslimer bruker nikab, vil andre muslimer kunne tolke det som et angrep fra majoritetssamfunnet på deres religion. NAFO påpeker at forbud i Frankrike har ført til konflikt, tilspissede situasjoner og opptøyer.

I møtene har samtlige underliggende etater og interesseorganisasjoner også uttrykt bekymring for mulig økt trakassering av muslimer. Etatene og interesseorganisasjonene peker på at et forbud vil kunne bidra til å legitimere trakassering og hatkriminalitet. Islamsk råd gir uttrykk for en økende islamofobi i det norske samfunnet, og viser til eksempler på verbal og fysisk trakassering i dag av kvinner som bruker nikab og hijab. Rådet frykter at dette vil øke med et forbud, også for kvinner som bruker hijab. Det pekes på at mange ikke klarer å skille mellom nikab og hijab, og dermed vil kunne tro at også hijab er forbudt.

6.3 Mulige integreringsmessige konsekvenser for den enkelte

HL-senteret uttrykker i sitt notat at et forbud vil kunne vanskeliggjøre en dialog mellom jenter og kvinner som ønsker å bruke ansiktsdekkende plagg og læreren/skolepersonalet. Uten en slik dialog er faren stor for at jentene og kvinnene opplever forbudet som diskriminerende og at resten av skolemiljøet oppfatter forbudet som en negativ og ekskluderende sanksjonering av jentenes/kvinnenes religiøsitet.

I møter med underliggende etater og interesseorganisasjoner pekes det på flere mulige konsekvenser av et nasjonalt forbud på individnivå:

- Mulig frafall fra opplæringen: For de jentene og kvinnene som ikke opplever at de kan eller vil velge bort hodeplagget, vil forbudet i praksis føre til utestengelse fra undervisningen. Dette vil i såfall hindre utdanning, deltakelse i arbeidsliv og inkludering i storsamfunnet for de det gjelder.
- Et nasjonalt forbud vil kunne stenge for i det hele tatt å komme i dialog med vedkommende som bruker plagget.
- Økte forekomster av diskriminering, verbale og fysiske angrep, med henvisning til erfaringene fra Frankrike. Dette vil ikke bare kunne ramme kvinnene selv, men også deres familier og barn.
- Økt isolasjon for kvinnene det gjelder som resultat av frafall fra opplæring og at flere vil bli sittende hjemme. Erfaringer fra Frankrike viser at en annen årsak til at kvinnene velger å holde seg hjemme, er trakassering.

HL-senteret mener at lokale forbud vil kunne ha mindre alvorlige konsekvenser for den enkelte, ettersom det vil være muligheter for jentene/kvinnene å fortsette utdanningen ved en annen institusjon dersom et forbud innføres ved deres skole. De vil ikke måtte flytte til et annet land for å fortsette sin utdanning (HL-senteret 2016).

De underliggende etatene og frivillige organisasjonene er opptatt av dialog med dem det gjelder. Utdanningsdirektoratet påpeker at skolene hittil har løst denne type utfordringer på lavest mulig nivå - med dialog på skolen. Wergelandsenteret viser til at forskere sentret har vært i kontakt med peker på at dialog med kvinnene det gjelder er veien å gå for å løse utfordringene som bruk av ansiktsplagg i undervisningen kan skape. HL-senteret uttrykker at kompetanseheving lokalt og et inkluderende skolemiljø er viktige elementer for å håndtere spørsmålet lokalt på en god måte.

Både HL-senteret og Wergelandsenteret etterlyser et bedre kunnskapsgrunnlag når det gjelder konsekvenser for integrering. Sentrene uttrykker at en bør se på omfang, grunn og motivasjoner for å bruke nikab i Norge. De mener forskningen også bør se på hvordan man kan inkludere kvinnenens syn og hva som kan være hensiktsmessige tiltak. Det vises også til at det trengs mer kunnskap om lokale erfaringer.

7 Departementets vurderinger

I den offentlige debatten om et nasjonalt forbud mot bruk av ansiktsdekkende plagg i utdanningsinstitusjoner, uttrykker de aller fleste at de ikke ønsker at elever, studenter eller ansatte i Norge skal dekke til ansiktet. Spørsmålet er om et nasjonalt forbud er et egnet tiltak for å forhindre dette. Og om dagens mulighet til å forby slike plagg lokalt er tilstrekkelig eller om det er behov for nasjonale regler. Drøftelsen i dette kapittelet knytter seg hovedsakelig til bruk av plaggene nikab og burka, som vil omfattes av et slikt nasjonalt forbud.

Utgangspunktet er at departementet ikke ønsker at elever, studenter og ansatte dekker til ansiktet i undervisningssituasjoner fordi det kan hindre samhandling, kommunikasjon og et godt læringsmiljø.

Departementet ønsker et åpent samfunn der alle kan se ansiktene til hverandre. I den offentlige diskusjonen trekkes nettopp dette fram som en viktig verdi i det norske samfunnet. Barnehager og utdanningsinstitusjoner er sentrale samfunnsarealer der et slikt verdisyn bør være grunnleggende.

Tar man utgangspunkt i at et nasjonalt forbud vil omfatte bruk av nikab og burka, mener departementet at vårt samfunns holdninger til likestilling og kvinners frihet er viktige verdier i det norske samfunnet som begrunner et nasjonalt forbud. I Norge står likestilling mellom kvinner og menn sterkt. Et nasjonalt forbud i barnehager og utdanningsinstitusjoner, 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.

Problemstillingen rundt bruk av plaggene nikab og burka i barnehager og utdanningsinstitusjoner er prinsipielt så viktig at den bør løftes opp fra lokalt nivå og drøftes og avgjøres i vårt øverste folkevalgte organ. Det kan også hevdes at forbud mot ansiktsdekkende plagg er så inngripende at det bør foreligge en klar og tydelig lovhjemmel.

Et nasjonalt forbud vil effektivt sikre at ingen bruker ansiktsdekkende plagg i barnehager og utdanningsinstitusjoner. Et nasjonalt forbud vil gi like regler over hele landet og lokale myndigheter og utdanningsinstitusjoner slipper å ta stilling til om det bør innføres et lokalt forbud eller ikke. Like regler overalt gir også større forutsigbarhet for de som kan bli rammet av et forbud.

Selv om det er svært få som bruker nikab eller burka i Norge i dag, mener departementet at et nasjonalt forbud er et klart og nødvendig signal fra storsamfunnet som kan virke forebyggende og på lengre sikt kan forhindre en økning i bruken av slike plagg.

Det er vanskelig å forutsi utviklingen i antall kvinner som bruker ansiktsdekkende plagg i Norge. Men det kan ikke utelukkes en fremtidig situasjon der mange kommuner, fylkeskommuner og universiteter og høyskoler ser behov for å innføre lokale forbud på grunn av en økning i bruken av nikab og burka. I en slik situasjon vil det ikke være en vesentlig praktisk forskjell mellom en ordning med mulighet for å vedta lokale forbud og et generelt forbud som gjelder over hele landet. Departementet mener det vil være lite tilfredsstillende å vedta regler i etterkant, hvis andelen kvinner som bruker nikab eller burka øker.

Et argument mot innføring av nasjonalt forbud er at det er vanskelig å finne holdepunkter for at det er positive effekter av et nasjonalt forbud for den enkelte. Det finnes ikke forskning som dokumenterer effekter av innføring av forbud og dermed ikke hvorvidt forbud mot ansiktsdekkende plagg er den direkte årsaken til økningen i rapporterte hathandlinger mot muslimer. Også generelle utviklingstrekk i Europa kan spille en viktig rolle, med større press på innvandrere generelt grunnet økt tilstrømming, økt oppslutning rundt høyreekstreme politiske partier, økt islamofobi og økningen i radikal islamisme. Ulike rapporter peker på at innføring av et forbud kan få utilsiktede negative konsekvenser, både for kvinnene som ønsker å bruke ansiktsdekkende plagg (ref rapporter om trakassering), for integreringen generelt og for konfliktnivået i samfunnet. Forskningslitteratur indikerer at kategoriske forbud kan øke symbolverdien og bruken av nikab og burka, og bidra til at bruken blir en kampsak. Det er en risiko for at elevene og studentene forbudet gjelder for, ikke blir bedre inkludert, men dropper ut av undervisningen og trekker seg tilbake fra samfunnet. Forbudet i Frankrike har ikke ført til at alle kvinner har sluttet å bruke ansiktsdekkende plagg. Så langt vi er kjent med, er det lite detaljert kunnskap som kan belyse hvorvidt og i hvilken retning debatten om og innføringen av forbudet har påvirket bruken av ansiktsdekkende plagg.

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 fungere godt.

Gitt det lave antallet personer som bruker nikab og burka i Norge, kan et nasjonalt forbud fremstå som et unødvendig omfattende tiltak.

Det finnes altså argumenter for å beholde dagens løsning med mulighet for å vedta lokale forbud. Samtidig taler flere vektige hensyn for å innføre nasjonale regler på dette området. Departementet legger vekt på hensynet til lik praksis i hele landet. I tillegg er et forbud mot bruk av ansiktsdekkende plagg et relativt kraftig inngripende tiltak som tilsier regulering på nasjonalt nivå. Departementet legger også vekt på at et nasjonalt forbud kan virke forebyggende og at det gir større forutsigbarhet. Departementet har på denne bakgrunn og etter en helhetsvurdering kommet til at det bør innføres et nasjonalt forbud mot bruk av ansiktsdekkende plagg i barnehager og utdanningsinstitusjoner. Departementets forslag til nasjonalt forbud er presentert i høringsnotatet kapittel 9.

I lys av utredningen departementet har gjort, har departementet skissert et alternativ til nasjonalt forbud i høringsnotatet kapittel 8. Høringsinstansene inviteres til å gi innspill til dette.

8 Alternativ til nasjonalt forbud – beholde dagens regelverk kombinert med plikt til samtale

Innspill departementet har fått i forbindelse med utredningen av et lovforbud har lagt vekt på betydningen av dialog og mulighetene for bedre tilpassede løsninger lokalt. På bakgrunn av dette kan et alternativ til et nasjonalt forbud mot ansiktsdekkende plagg være å beholde dagens regelverk med mulighet for lokale forbud og innføre en plikt for skole/universitet og høyskole til enten å henvise til skolehelsetjenesten/helsestasjonen for samtale, eller til å gjennomføre samtale med eleven/studenten som møter opp til undervisning med ansiktsdekkende plagg. Det vises til erfaringer med ulike typer samtaler som utføres av andre yrkesgrupper, som helsesøster.

Ifølge forskrift om kommunens helsefremmende og forebyggende arbeid i helsestasjons- og skolehelsetjenesten skal helsestasjonen og skolehelsetjenesten bl.a. samarbeide med skole om tiltak som fremmer et godt psykososialt og fysisk lærings- og arbeidsmiljø for elever. Det heter også i forskriften at tjenestetilbudet til skolehelsetjenesten og helsestasjonen også skal være tilrettelagt for barn og ungdom med flerkulturell bakgrunn. De skal også følge opp spørsmål som dreier seg om tvangsekteskap og kjønnslemlestelse. Disse tjenestene vil i noen tilfeller kunne ha mer erfaring og kompetanse enn skolen til å gjennomføre samtaler om vanskelige spørsmål.

For å bistå ledere/rådgivere i undervisningsinstitusjonene i denne dialogen, kan det utvikles en veiledning til bruk lokalt. Samtalen skal gjøre eleven/studenten oppmerksom på kommunikasjonsutfordringene plagget skaper i undervisningssituasjonen, og at plagget pga utfordringene ikke bør benyttes i situasjoner der det hindrer kommunikasjon. I tillegg

vil man i en slik samtale kunne ha en dialog om de mulige årsakene til at eleven/studenten bruker ansiktsdekkende plagg.

9 Departementets forslag

9.1 Innledning

Hvis det skal innføres et nasjonalt forbud mot bruk av plagg som helt eller delvis dekker ansiktet, vil forbudet kunne forankres i ny § 18 b i barnehageloven, ny § 9-7 i opplæringsloven, ny § 3-15 i friskoleloven, endret § 24 i voksenopplæringsloven, ny § 5 b i folkehøyskoleloven, ny § 7-8 i universitets- og høyskoleloven, ny § 19 i fagskoleloven og ny § 28 i introduksjonsloven.

9.1.1 Bakgrunn

I Norge står den enkelte i utgangspunktet fritt til å kle seg slik han eller hun ønsker. Dette gjelder både barn og voksne. Som i samfunnet for øvrig gjelder dette også innenfor barnehage, skole og høyere utdanning. I barnehager og utdanningsinstitusjoner kan det i enkelte situasjoner likevel være nødvendig å begrense friheten til å kle seg slik man vil, for å sikre at barnehagen eller utdanningsinstitusjonen kan gi den omsorgen, opplæringen og utdanningen institusjonene er pålagt å gi. Det finnes hensyn som kan legitimere regler om bekledning, også i de tilfellene der motivasjonen for valg av klesdrakt er religiøst eller kulturelt betinget. Eksempelvis må et sykehus kunne kreve at ansatte bruker en spesiell bekledning av hensyn til hygiene og smittevern.

9.1.2 Forholdet til Grunnloven og internasjonale menneskerettskonvensjoner

Lovavdelingen i Justis- og beredskapsdepartementet har på oppdrag fra Kunnskapsdepartementet vurdert innføring av et forbud mot bruk av plagg som helt eller delvis dekker ansiktet i private og offentlige barnehager og utdanningsinstitusjoner opp mot de menneskerettslige og konstitusjonelle rammene som følger av Grunnloven og internasjonale menneskerettskonvensjoner. Under følger en sammenfatning av de viktigste vurderingene og konklusjonene i Lovavdelingens uttalelse.¹⁵

Lovavdelingens konklusjoner

- 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

¹⁵ Lovavdelingens uttalelse er publisert på www.regjeringen.no:

<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/innforing-av-et-nasjonalt-forbud-mot-ansiktsdekkende-plagg-i-utdanningsinstitusjoner--menneskerettslige-sporsmal/id2528177/>

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.

Lovavdelingens vurderinger

Lovavdelingen viser innledningsvis til sin uttalelse 21. august 2007, der den vurderte om religionsfriheten er til hinder for å forby bruk av ansiktsdekkende plagg i skolen, jf. EMK artikkel 9, SP artikkel 18, barnekonvensjonen artikkel 14 og daværende § 2 (nå § 16) i Grunnloven. Lovavdelingen anser fortsatt uttalelsen fra 2007 for dekkende når det gjelder forbud mot ansiktsdekkende plagg i forbindelse med undervisning i offentlige skoler og på voksenopplæringsentre. I 2007 konkluderte Lovavdelingen med at et forbud mot plagg som helt eller delvis dekker elevenes ansikt i undervisningssituasjonen, ikke ville være i strid med religionsfriheten etter de nevnte bestemmelsene. Lovavdelingen la blant annet vekt på at et forbud mot ansiktsdekkende plagg i undervisningssituasjonen er egnet til å ivareta legitime formål etter EMK og andre aktuelle menneskerettslige bestemmelser. Hensynet til kommunikasjon og læringsutbytte i forbindelse med undervisningen kan falle inn under «andres rettigheter eller friheter», jf. blant annet EMK artikkel 9. Forbud mot bruk av ansiktsdekkende plagg i undervisningssituasjonen kan anses som forholdsmessig, fordi det knytter seg stor samfunnsmessig interesse til elevenes utbytte av undervisningen, både i skolene og i voksenopplæringen. Lovavdelingen konkluderte også – under noe tvil – med at det trolig heller ikke ville være i strid med religionsfriheten å forby ansiktsdekkende plagg på skolens område i pauser og liknende utenfor undervisningssituasjonen.

Religionsfriheten er vernet i Grunnloven § 16, i EMK artikkel 9, i SP artikkel 18 og i barnekonvensjonen artikkel 14. De nevnte internasjonale konvensjonene er gjennomført i norsk rett i menneskerettsloven § 2, og skal ved motstrid gå foran bestemmelser i annen lovgivning. Eventuelle begrensninger i religionsfriheten må dermed holde seg innenfor rammene av Grunnloven § 16, i EMK artikkel 9, i SP artikkel 18 og i barnekonvensjonen artikkel 14. I tillegg må et forbud mot ansiktsdekkende plagg også ligge innenfor rammene av retten til privatliv og ytringsfriheten.

En første forutsetning for å vurdere et forbud mot bruk av ansiktsdekkende plagg i barnehager og utdanningsinstitusjoner opp mot religionsfriheten, er at bruken av plaggene anses som utøvelse av religion. Lovavdelingen drøfter om bruk av plaggene nikab og burka kan anses som utøvelse av religion. Det konkluderes med at slik bruk klart anses som utøvelse av religion etter de tre internasjonale konvensjonene, trolig også etter Grunnloven § 16. Plagg som ikke er religiøst betinget reiser ikke spørsmål knyttet til religionsfriheten.

Lovavdelingen drøfter deretter om et forbud i lov mot bruk av plagg som helt eller delvis dekker ansiktet i barnehager og utdanningsinstitusjoner, innebærer en krenkelse av bestemmelsene om religionsfrihet.

Når det gjelder EMK artikkel 9, mener Lovavdelingen at det framstår som klart at forbud mot ansiktsdekkende plagg i offentlige utdanningsinstitusjoner, fra barnehager til høyskoler og universiteter, ikke er i strid med bestemmelsen. EMK gir adgang til å forby bruk av ansiktsdekkende plagg både i og utenfor undervisningen, herunder i pauser og på turer og lignende som er knyttet til institusjonens 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. Lovavdelingen viser til rettspraksis fra EMD, og går særlig inn i EMDs storkammerdom i *S.A.S. mot Frankrike* 1. juli 2014. Dette er den eneste dommen som gjelder bruk av plagg som dekker ansiktet. EMD kom til at det franske forbudet mot bruk av ansiktsdekkende plagg på offentlig sted ikke er i strid med EMK. Dommen gjelder alle steder som er åpne for allmennheten. Den har dermed relevans for offentlige barnehager og utdanningsinstitusjoner, men ikke direkte for private barnehager og utdanningsinstitusjoner. Argumentasjonen i dommen har en generell rekkevidde, og er ikke spesifikt knyttet til situasjonen i Frankrike eller landets sekulære tradisjon.

Nærmere om Den europeiske menneskerettsdomstols dom *S.A.S. mot Frankrike*

I avgjørelsen slo EMD fast at hensynet til integrering og behovet for å leve sammen i et samfunn faller inn under «andres rettigheter og friheter» etter EMK artikkel 9 nr. 2. EMD kom også, med henvisning til at statene hadde en vid skjønnsmargin på dette feltet, til at forbudet mot bruk av ansiktsdekkende plagg på offentlig sted var forholdsmessig og nødvendig i et demokratisk samfunn. For at et inngrep i religionsfriheten skal kunne aksepteres etter EMK artikkel 9 nr. 2, må inngrepet være ivareta et legitimt formål etter konvensjonen, og ikke gå lenger enn det som er nødvendig for å ivareta formålet. I *S. A. S. mot Frankrike* ble, som nevnt, et forbud mot ansiktsdekkende plagg på

offentlig sted ansett som legitimt og proporsjonalt, og akseptert som «nødvendig i et demokratisk samfunn». Forbudet var begrunnet med hensynet til integrering og kommunikasjon mellom samfunnsmedlemmene.

Etter Lovavdelingens syn vil slike hensyn også kunne begrunne et forbud mot ansiktsdekkende plagg som er begrenset til utdanningsinstitusjoner. Hensynene til integrering og kommunikasjon, det som i *S.A.S. mot Frankrike* er omtalt som «living together», gjør seg enda sterkere gjeldende i utdanningsinstitusjoner enn i det offentlige rom og i samfunnet for øvrig. Utdanningsinstitusjoner av alle slag er arenaer for integrering, læring, og kommunikasjon. Plagg som dekker ansiktet kan med rimelighet oppfattes å være til hinder for samhandling og kommunikasjon, både i og utenfor undervisningssituasjonen. Dette gjelder i enda større grad dersom lærere eller barnehageansatte benytter slike plagg. Videre legger Lovavdelingen til grunn at det både i dagens skole og ved universiteter, høyskoler og andre utdanningsinstitusjoner i utstrakt grad benyttes undervisningsformer som krever samhandling mellom deltakerne i undervisningen, slik som prosjektarbeid. At elever eller studenter benytter ansiktsdekkende plagg, vil dermed kunne ha en negativ påvirkning på andre deltakers utbytte av undervisningen. Læring, sosialisering og integrering er prosesser som foregår også utenfor selve undervisningssituasjonen, for eksempel i samspillet mellom elever og studenter i friminutter og pauser. Dermed kan bruk av ansiktsdekkende plagg, også utenfor undervisningen, virke hindrende på prosesser som utdanningssystemet tar sikte på å framme.

Det framgår av dommen at hvilke sanksjoner et brudd på forbudet kan føre til spiller en rolle i vurderingen av om et forbud mot ansiktsdekkende plagg er forholdsmessig. Det ble lagt vekt på at de strafferettslige reaksjonene ved brudd på det franske forbudet var milde.

Selv om det ikke foreligger rettspraksis fra EMD som gjelder forbud mot religiøse plagg eller symboler i private barnehager og utdanningsinstitusjoner, konkluderer Lovavdelingen med at et forbud mot ansiktsdekkende plagg vil være forholdsmessig etter EMK artikkel 9 også her, fordi de samme hensynene gjør seg gjeldende som ved forbud i offentlige institusjoner.

Når det gjelder vurderingen av SP artikkel 18 nr. 3, viser Lovavdelingen til at EMD og FNs menneskerettskomité tilsynelatende har ulik tilnærming til statenes handlingsrom når det gjelder restriksjoner på bruk av religiøst begrunnede plagg. Menneskerettskomiteen har så langt ikke behandlet noen saker som gjelder forbud mot ansiktsdekkende plagg som burka og nikab. Utfallet av eventuell slik klagesak i framtiden vil kunne avhenge av en rekke faktorer, blant annet knyttet til utformingen av og begrunnelsen for det aktuelle forbudet. Det er ikke nødvendigvis gitt at menneskerettskomiteen vil resonnerer langs de samme linjer som EMD gjorde i *S. A. S. mot Frankrike*. Lovavdelingen antar likevel at et forbud mot bruk av ansiktsdekkende plagg som er begrenset til å gjelde i barnehager og utdanningsinstitusjoner ikke vil være i strid med SP artikkel 18 dersom forbudet er begrunnet i hensynet til integrering, kommunikasjon og læringsutbytte for barna/elevne/studentene/deltakerne ved institusjonen.

Lovavdelingen legger til grunn at et forbud mot ansiktsdekkende plagg i barnehager og utdanningsinstitusjoner som er i samsvar med EMK artikkel 9 og SP artikkel 18, heller ikke vil komme i konflikt med barnekonvensjonen artikkel 14.

Lovavdelingen drøfter også om et forbud mot ansiktsdekkende plagg i barnehager og utdanningsinstitusjoner vil kunne komme i konflikt med retten til privatliv, jf. Grunnloven § 2, EMK artikkel 8, SP artikkel 17 og barnekonvensjonen artikkel 13, og ytringsfriheten, jf. Grunnloven § 100, EMK artikkel 10, SP artikkel 19 og barnekonvensjonen artikkel 13. Det pekes på at mange av spørsmålene som oppstår rundt retten til privatliv og ytringsfriheten i de fleste tilfeller vil være dekket av vurderingene som gjøres i tilknytning til retten til religionsfrihet. Lovavdelingen konkluderer med at det ikke er holdepunkter for å anta at et forbud mot ansiktsdekkende plagg i utdanningsinstitusjoner som ikke er i strid med religionsfriheten, vil være i strid med retten til privatliv eller ytringsfriheten.

Lovavdelingen drøfter avslutningsvis forholdet til forbudet mot diskriminering i EMK artikkel 14, SP artikkel 26 og barnekonvensjonen artikkel 2. Lovavdelingen antar at forbud mot ansiktsdekkende plagg i barnehager og utdanningsinstitusjoner ikke vil være i strid med noen av disse bestemmelsene. Når det gjelder diskrimineringsforbudet i EMK artikkel 14, vises det til dommen *S.A.S. mot Frankrike*, der EMD kom til at det franske forbudet mot ansiktsdekkende plagg på offentlig sted ikke var i strid med denne bestemmelsen.

9.2 Barnehage

9.2.1 Innledning

For de aller fleste barn utgjør barnehagen den første delen av utdanningsløpet. Barnehagens formål er å ivareta barnas behov for omsorg og lek, og fremme læring og danning som grunnlag for barnas allsidige utvikling, jf. barnehageloven § 1 første ledd.

Barnas språkutvikling er en viktig del av barnas allsidige utvikling. Barnas språkutvikling omfatter både det verbale og nonverbale språket. Særlig for de yngste barna i barnehagen, som ennå ikke har utviklet det verbale språket, er andre former for kommunikasjon, som kroppsspråk og ansiktsmimikk, avgjørende for at barnehagen skal kunne oppfylle sitt mandat. Det er derfor viktig at barnehagens personale og barna er kledd på en måte som muliggjør alle disse formene for kommunikasjon.

Kommunikasjonen mellom personalet og barna vanskeliggjøres hvis personalet og barna ikke kan se hverandres ansiktsuttrykk. For eksempel kan det være vanskelig for personalet og barna å vurdere om de har forstått hverandres spørsmål eller svar. Også kommunikasjonen mellom barna vanskeliggjøres hvis barna ikke kan se hverandres ansiktsuttrykk. Dette kan for eksempel få betydning for barnas mulighet til å delta i lek og sosialt samspill.

Et nasjonalt forbud mot bruk av plagg som helt eller delvis dekker ansiktet i barnehager vil sikre at det ikke benyttes plagg som vanskeliggjør kommunikasjonen mellom

personalet og barna og mellom barna. Etter departementets oppfatning bør et slikt forbud gjelde i alle kommunale og private barnehager som kommunen har godkjent etter barnehageloven §§ 10 eller 11. Dette omfatter ordinære barnehager, familiebarnehager og åpne barnehager.

9.2.2 Rekkevidden av forbudet og avgrensninger

Hvor og i hvilke situasjoner bør forbudet gjelde?

Fysisk avgrensning

I utgangspunktet omfatter høringsforslaget bruk av plagg som helt eller delvis dekker ansiktet på barnehagens område, dvs. i barnehagens lokaler og på uteområder som kommunen har godkjent etter barnehageloven §§ 10 eller 11.

Spørsmålet er om formålet med forbudet tilsier at forbudet også bør gjelde på andre steder enn barnehagens område.

Det følger av forskrift om rammeplan for barnehagens innhold og oppgaver (rammeplanen) at barnehagen skal bidra til at barna får oppdage og utforske nærmiljøet sitt og får erfaringer med friluftsliv og uteliv, jf. rammeplanen punkt 3.2 og 3.6. Gjennom rammeplanen er barnehagen dermed pålagt å benytte nærmiljøet som et supplement til barnehagens arealer.

Departementet legger til grunn at hensynet til å sikre god kommunikasjon mellom personalet og barna og mellom barna vil gjøre seg like gjeldende i pedagogiske situasjoner som iverksettes utenfor barnehagens område. Høringsforslaget omfatter derfor også aktiviteter utenfor barnehagens område når aktivitetene inngår som en del av barnehagetilbudet til barna.

Situasjonsbetinget avgrensning

Et forbud som skissert over vil omfatte enhver bruk av plagg som helt eller delvis dekker ansiktet på barnehagens område og på turer o.l. i barnehagens regi. Spørsmålet er om det vil være tilstrekkelig å knytte og begrense forbudet til bestemte situasjoner der god kommunikasjon er spesielt viktig for at barnehagen skal kunne oppfylle sitt mandat.

Hovedbegrunnelsen for å innføre et nasjonalt forbud er å sikre god kommunikasjon i det pedagogiske arbeidet med barna. Som et utgangspunkt mener departementet derfor at forbudet bør knyttes og begrenses til situasjoner der barna er til stede.

Det bemerkes at god kommunikasjon også vil være grunnleggende for at barnehagen skal kunne oppfylle andre sider ved sitt mandat. For eksempel vil god kommunikasjon mellom personalet og foreldrene være viktig for å tilrettelegge for et godt samarbeid, jf. barnehageloven §§ 1 og 4. God kommunikasjon innad i personalgruppen vil være viktig for å planlegge, vurdere og utvikle virksomheten på en tilfredsstillende måte, jf. rammeplanen kapittel 4.

I lys av formålet med forbudet, mener departementet at det vil være lite hensiktsmessig at forbudet også skal gjelde i situasjoner der barna ikke er til stede, slik som for eksempel på

planleggingsmøter. I høringsforslaget avgrenses det derfor mot situasjoner der barna ikke er til stede.

Det kan stilles spørsmål ved om det vil være tilstrekkelig å knytte og begrense forbudet til bestemte pedagogiske situasjoner i barnehagen.

I motsetning til i de øvrige utdanningsinstitusjonene, er det ikke tradisjon for å definere bestemte situasjoner i barnehagen som "undervisningssituasjoner". Barnehagens pedagogiske arbeid skal bygge på et helhetlig læringssyn, der omsorg, lek, læring og danning skal ses i sammenheng, jf. barnehageloven § 1 første ledd.

Departementet anser god kommunikasjon som avgjørende for alt sosialt samvær og all læring som skjer i løpet av dagen. Departementet legger derfor til grunn at det ikke vil være tilstrekkelig å knytte og begrense forbudet til bestemte pedagogiske situasjoner i barnehagen.

Unntak fra forbudet i bestemte situasjoner

Et annet spørsmål er om det er grunn til å gjøre *unntak* fra forbudet i bestemte situasjoner.

For det første er det klart at klimatiske forhold i noen tilfeller kan medføre at det benyttes plagg som helt eller delvis dekker ansiktet. For barna og personalet i barnehagen, som tilbringer mye av tiden utendørs, vil et absolutt forbud mot bruk av plagg som helt eller delvis dekker ansiktet derfor kunne by på problemer. Det bemerkes at et slikt forbud også vil omfatte bruk av luer og skjerf som dekker hele eller deler av ansiktet.

For det andre er det klart at barnehagens pedagogiske arbeid i noen tilfeller kan medføre at det benyttes plagg som helt eller delvis dekker ansiktet. Gjennom rammeplanen er barnehagen for eksempel pålagt å sørge for at barna daglig har tilgang til utkledningsutstyr, jf. rammeplanen punkt 3.3. Barnehagen er også pålagt å tilrettelegge for aktiviteter der barna får mulighet til å utvikle kunnskap om drama, jf. samme referanse.

Det kan også forekomme tilfeller der helsemessige eller sikkerhetsmessige årsaker medfører at det benyttes plagg som helt eller delvis dekker ansiktet.

For at forbudet ikke skal være uforholdsmessig inngripende, er departementet av den oppfatning at det bør gjøres unntak fra forbudet i tilfeller der det er *pedagogiske, klimatiske, helsemessige* eller *sikkerhetsmessige* årsaker til at ansiktet helt eller delvis dekkes til. Høringsforslaget omfatter derfor ikke bruk av plagg som helt eller delvis dekker ansiktet når bruken av slike plagg har pedagogiske, klimatiske eller helsemessige årsaker.

Hvem bør forbudet gjelde for?

Barna i barnehagen

Med unntak av i de situasjonene som foreslås unntatt fra forbudet, er departementet ikke kjent med at det har oppstått situasjoner der barn har vært iført plagg som helt eller delvis dekker ansiktet i barnehagen. Departementet vurderer det også som høyst usannsynlig at barn i barnehagealder vil bli iført plagg som f.eks. nikab eller burka. Trolig vil det derfor

ikke være noe praktisk behov for at et eventuelt nasjonalt forbud også skal gjelde for barna i barnehagen.

Ettersom det trolig ikke vil være noe praktisk behov for at forbudet også skal gjelde for barna i barnehagen, er barna ikke omfattet av høringsforslaget.

Personer som er ansatt i barnehagen

Departementet legger til grunn at et eventuelt nasjonalt forbud bør gjelde for alle som er ansatt i barnehagen. Behovet for å sikre god kommunikasjon mellom den ansatte og barna vil være like stort uavhengig av om ansettelsen er fast eller midlertidig. Høringsforslaget omfatter derfor alle som er ansatt fast eller midlertidig i barnehagen.

Praksisstudenter

Etter barnehageloven § 24 har barnehageeieren plikt til å stille barnehagen til disposisjon for øvingsopplæring for studenter som tar barnehagelærerutdanning. Barnehagens styrer og pedagogiske ledere har plikt til å veilede studenter i slik øvingsopplæring.

Barnehagen bør også samarbeide med videregående skoler som utdanner fagarbeidere i barne- og ungdomsarbeid, jf. rammeplanen punkt 5.5.

Departementet legger til grunn at studenter eller elever som deltar i øvingsopplæring i barnehagen kan være omfattet av et eventuelt nasjonalt forbud mot bruk av plagg som helt eller delvis dekker ansiktet på universiteter og høyskoler eller på videregående skole, se høringsnotatet punkt 9.3 og 9.4. Studenter eller elever som deltar i slik øvingsopplæring bør etter departementets mening også være omfattet av forbudet i barnehagen når de oppholder seg på barnehagens område og barna er til stede.

Andre personer som utfører pedagogiske oppgaver med hjemmel i barnehageloven

Barnehageloven pålegger også andre personer enn de som er ansatt i barnehagen å utføre pedagogiske oppgaver overfor barn under opplæringspliktig alder. For eksempel er det kommunen som har ansvar for å tilby spesialpedagogisk hjelp eller tegnspråkopplæring etter bestemmelsene i barnehageloven kapittel V A.

Departementet legger til grunn at hensynet til å sikre god kommunikasjon også vil gjøre seg gjeldende i situasjoner der oppgavene utføres av andre personer enn de som er ansatt i barnehagen. Høringsforslaget omfatter derfor også andre personer enn de som er ansatt i barnehagen når de utfører oppgaver med hjemmel i barnehageloven på barnehagens område og barna er til stede.

Andre personer som regelmessig oppholder seg i barnehagen

I noen tilfeller kan hensynet til sikkerhet og identifikasjon tilsi at ansiktene til andre personer som oppholder seg i barnehagen bør være synlige.

Barnehageloven § 19 andre ledd gir barnehageeieren og kommunen som barnehagemyndighet adgang til å kreve politiattest for personer som "regelmessig oppholder seg i barnehagen", slik som for eksempel renholdspersonell, familiemedlemmer

som er til stede i familiebarnehagers åpningstid osv. Identifikasjonshensyn kan derfor tilsi at personer som regelmessig oppholder seg i barnehagen ikke bør være iført plagg som helt eller delvis dekker ansiktet.

I vurderingen av om det skal innhentes politiattest for andre personer som regelmessig oppholder seg i barnehagen, skal barnehageeieren og kommunen som barnehagemyndighet legge vekt på "om oppholdet eller innflytelsen gir vedkommende mulighet til å være i direkte kontakt med barna", jf. forskrift om politiattest i barnehager § 2 andre ledd. Hensynet til sammenhengen i regelverket kan derfor tilsi at det også bør oppstilles et forbud mot bruk av plagg som helt eller delvis dekker ansiktet for personer som regelmessig oppholder seg i barnehagen i slike tilfeller.

Hensynet til identifikasjon og sikkerhet kan imidlertid ivaretas også uten et absolutt forbud mot bruk av plagg som helt eller delvis dekker ansiktet. Det bemerkes at identifikasjonshensynet for eksempel ikke kan nødvendiggjøre at ansiktet skal fortsette å være synlig i tiden etter at personen har blitt identifisert.

Hovedbegrunnelsen for å innføre et nasjonalt forbud mot bruk plagg som helt eller delvis dekker ansiktet i barnehager er å sikre god kommunikasjon i det pedagogiske arbeidet med barna. Det at andre personers opphold i barnehagen gir dem mulighet til å kommunisere med barna, kan ikke være tilstrekkelig til å nødvendiggjøre at de skal være omfattet av forbudet. Høringsforslaget omfatter derfor ikke andre personer som oppholder seg i barnehagen.

Det bemerkes at avgrensningen mot andre personer som oppholder seg i barnehagen blant annet innebærer at forbudet ikke vil gjelde for barnas foreldre/foresatte. Selv om forbudet ikke vil gjelde for barnas foreldre/foresatte, vil det imidlertid fortsatt være adgang til å be foreldrene/de foresatte om å identifisere seg når det er nødvendig.

9.2.3 Håndheving og sanksjonering

I vurderingen av om et nasjonalt forbud mot bruk av plagg som helt eller delvis dekker ansiktet er nødvendig, vil det også være relevant å se på hvilke sanksjoner som knyttes til brudd på forbudet.

Enhver reaksjon som iverksettes som en følge av brudd på forbudet må ha hjemmel i lov. For å ivareta hensynet til forutberegnelighet og likebehandling, mener departementet at barnehageloven bør gi en uttømmende regulering av hvilke reaksjoner som kan iverksettes ved brudd på forbudet.

Departementet legger til grunn at det normalt bør skje en dialog før det tas en beslutning om å iverksette reaksjoner. Formålet med en slik dialog kan for eksempel være å avdekke hvorfor det benyttes plagg som helt eller delvis dekker ansiktet, og forsøke å finne løsninger som kan bidra til at forbudet etterlevs. Før det iverksettes reaksjoner bør det også opplyses om hvilke konsekvenser det kan få å benytte plagg som strider mot forbudet.

Pålegg om å fjerne ansiktsplagget

Formålet med å innføre et nasjonalt forbud mot bruk av plagg som helt eller delvis dekker ansiktet i barnehager, er å sikre at det ikke benyttes plagg som kan vanskeliggjøre det pedagogiske arbeidet og det sosiale samværet med barna.

Barnehageeieren er arbeidsgiveren til barnehagens ansatte og er ansvarlig for at virksomheten drives i samsvar med gjeldende regelverk, jf. barnehageloven § 7 første ledd. For å sikre at barnehagens ansatte ikke benytter plagg som strider mot forbudet, mener departementet at barnehageeieren bør ha plikt til å reagere på eventuelle brudd på forbudet. Det bemerkes at denne plikten vil innebære at barna eller foreldrene kan kreve at barnehageeieren reagerer på den ansattes bruk av plagg som helt eller delvis dekker ansiktet. En slik regulering vil harmonere med ansvarsplasseringen i de øvrige bestemmelsene i barnehageloven.

Departementet foreslår at barnehageeieren skal ha plikt til å pålegge den ansatte å fjerne plagg som strider mot forbudet. Departementet legger til grunn at barnehageeieren kan delegerer denne påleggskompetansen til barnehagens styrer, som leder barnehagen både pedagogisk og administrativt, jf. barnehageloven § 17 første og andre ledd.

I tilfeller der andre personer utfører oppgaver med hjemmel i barnehageloven og benytter plagg som strider mot forbudet, foreslår departementet at kommunen skal ha en tilsvarende plikt til å pålegge personen å fjerne plagget.

Barnehageloven åpner ikke opp for bruk av fysiske maktmidler. Departementet bemerker derfor at høringsforslaget ikke gir barnehageeieren eller kommunen adgang til fysisk å fjerne plagg som strider mot forbudet.

Adgang til bortvisning

Det er naturlig å anta at det kan forekomme tilfeller der barnehageeierens eller kommunens pålegg om å fjerne plagg som strider mot forbudet ikke etterkommes. For å oppnå formålet med forbudet, vil det i slike tilfeller være nødvendig å iverksette andre, mer inngripende, reaksjoner.

Hvis den ansatte ikke etterkommer barnehageeierens pålegg om å fjerne plagget, mener departementet at formålet med forbudet tilsier at den ansatte bør anmodes om å forlate barnehagens område. Tilsvarende mener departementet at andre personer som utfører oppgaver med hjemmel i barnehageloven bør anmodes om å forlate området hvis de ikke etterkommer kommunens pålegg.

Som nevnt åpner barnehageloven ikke opp for bruk av fysiske maktmidler. Departementet bemerker derfor at høringsforslaget kun gir barnehageeieren eller kommunen hjemmel til å *anmode* personen om å forlate området.

En anmodning om å forlate egen arbeidsplass må i utgangspunktet betraktes som en streng reaksjon. For at anmodningen ikke skal være uforholdsmessig inngripende, foreslår departementet at barnehageeieren eller kommunen kun gis hjemmel til å anmode personen om å forlate området for resten av arbeidsdagen.

Adgang til oppsigelse

Departementet foreslår at det presiseres i barnehageloven at gjentatte brudd på forbudet mot bruk av plagg som helt eller delvis dekker ansiktet kan føre til oppsigelse etter reglene i arbeidsmiljøloven kapittel 15.

Departementet legger til grunn at gjentatte brudd på forbudet normalt vil være en saklig grunn for oppsigelse etter arbeidsmiljøloven § 15-7 første ledd, sml. punkt 4.1 over. På samme måte som ved andre oppsigelser som er begrunnet i arbeidstakerens forhold, må barnehageeieren eller kommunen imidlertid foreta en helhetsvurdering av saken. I denne vurderingen må barnehageeieren eller kommunen bl.a. se hen til hva som rent faktisk har skjedd og hvordan den ulovlige bruken av plagg som helt eller delvis dekker ansiktet har påvirket barna i barnehagen.

Før barnehageeieren eller kommunen kan fatte en beslutning om oppsigelse, skal spørsmålet så langt det er praktisk mulig drøftes med arbeidstakeren og arbeidstakerens tillitsvalgte, med mindre arbeidstakeren selv ikke ønsker det, jf. arbeidsmiljøloven § 15-1. Oppsigelsen skal også følge formkravene i arbeidsmiljøloven § 15-4.

Det er barnehageeieren eller kommunen som har bevisbyrden for at arbeidstakeren gjentatte ganger har brutt forbudet mot bruk av plagg som helt eller delvis dekker ansiktet. Departementet bemerker at barnehageeieren eller kommunen har en nokså streng plikt til å utrede saksforholdet når oppsigelse vurderes.

Hvis barnehageeieren eller kommunen sannsynliggjør at den ansatte gjentatte ganger har benyttet plagg som strider mot forbudet, legger departementet til grunn at det er den ansatte som vil ha bevisbyrden for at bruken av plagget skyldtes pedagogiske, klimatiske eller helsemessige årsaker.

Adgang til avskjed

Vilkårene for avskjed framgår av arbeidsmiljøloven § 15-14 første ledd. For å kunne meddele avskjed, må arbeidstakeren ha gjort seg skyldig i et "grovt pliktbrudd" eller annet vesentlig mislighold av arbeidsavtalen.

Avskjed er en strengere reaksjon enn oppsigelse. I vurderingen av om en arbeidstaker skal avskjediges, må barnehageeieren eller kommunen blant annet vurdere om den ansattes pliktbrudd gjør det nødvendig å avslutte arbeidsforholdet umiddelbart.

Etter departementets syn kan gjentatte brudd på forbudet mot bruk av plagg som helt eller delvis dekker ansiktet ikke i seg selv betraktes som så alvorlig at det nødvendiggjør et påbud om øyeblikkelig fratreden. Departementet legger derfor til grunn at avskjed normalt vil være en uforholdsmessig streng reaksjon.

Kommunens plikt til å gi veiledning og føre tilsyn

I høringsforslaget foreslår departementet at barnehageeieren skal ha plikt til å reagere på den ansattes bruk av plagg som helt eller delvis dekker ansiktet. Gjennom veiledning og

tilsyn vil kommunen, som lokal barnehagemyndighet, derfor også få i oppgave å påse at barnehageeieren oppfyller denne plikten, jf. barnehageloven § 8 første ledd, jf. § 16.

9.3 Skole

9.3.1 Innledning

Et forbud mot bruk av plagg som helt eller delvis dekker ansiktet kan ikke strekke seg lenger enn det som ligger innenfor menneskerettighetene, slik disse er kommet til uttrykk i Grunnloven, ulike FN-konvensjoner og rettspraksis fra EMD. Slik det er beskrevet i høringsnotatet punkt 9.1.2, må forbudet være nøytralt utformet og begrunnet i et saklig formål. Videre må forbudet være nødvendig, og det må ikke være uforholdsmessig inngripende overfor dem det rammer.

9.3.2 Rekkevidden av forbudet og avgrensninger

Hvem bør forbudet gjelde for?

Det foreslås at forbudet gjelder for elever og de som arbeider på skolen og som er i kontakt med elevene. Departementet bemerker at det i praksis vil være svært få barn i grunnskolen forbudet vil være aktuelt for, ettersom det så langt vi er kjent med, ikke er noen barn som bruker plagg som dekker ansiktet i grunnskolen. Forbudet vil derfor først og fremst få aktualitet for elever i videregående opplæring, i voksenopplæringen og på folkehøyskoler, samt for de som arbeider på skolen og som har kontakt med elevene.

Med "de som arbeider på skolen og som er i kontakt med elevene" menes personale som har undervisningsoppgaver, assistenter, lærerstudenter i praksis og administrativt ansatte som har kontakt med elevene. Ansatte i skolen som ikke har kontakt med elevene som del av sine arbeidsoppgaver, som vaktmester og rengjøringspersonale, faller utenfor. Forbudet omfatter ikke elevenes foresatte eller aktører som tilbyr tjenester i tilknytning til kulturskoletilbud etter opplæringsloven § 13-6.

For de som arbeider på skolen og som er i kontakt med elevene, for ansatte i leksehjelpen og for ansatte i SFO, foreslår departementet at det innføres en bestemmelse om at et forbud mot bruk av plagg som helt eller delvis dekker ansiktet gjelder "i arbeidstiden". Dette innebærer for eksempel at forbudet vil gjelde for ansatte i undervisningssituasjoner på og utenfor skolen, i friminutt og pauser, på turer og arrangement i skolens regi og under foreldremøter og utviklingssamtaler.

Lærlinger, praksisbrevkandidater og lære kandidater får videregående opplæring i godkjente lærebedrifter. Opplæringsloven har ulike regler for opplæring som skjer i skole og opplæring i bedrift. Opplæringsloven gir fylkeskommunen og kommunen som skoleeiere hjemmel til å fastsette regler for adferd for de som får opplæring i skole. Lærlinger, praksisbrevkandidater og lære kandidater er å regne som arbeidstakere i lærebedriften, og er omfattet av de regler

som gjelder i bedriften på linje med andre arbeidstakere i bedriften. Den enkelte lærebedrift kan i kraft av arbeidsgivers styringsrett fastsette og håndheve regler om adferd.

Det er hensyn både for og mot at et forbud mot bruk av ansiktsdekkende plagg skal omfatte lærlinger, praksisbrevkandidater og lære kandidater når de får opplæring i bedrift. På den ene siden skal lærlingene, praksisbrevkandidatene og lære kandidater få opplæring i likhet med de som mottar opplæring i skole. Langt på vei de samme hensyn til kommunikasjon og samspill gjør seg gjeldende i læresituasjonen i en bedrift som i skole. Dette taler for at et forbud bør omfatte lærlinger mv i bedrift. Et annet hensyn for å la forbudet gjelde denne gruppen, er at lærebedriftene kan ha samme behov som skoleeiere for å kunne støtte seg på nasjonale regler og unngå støy lokalt hvis de forbyr bruk av ansiktsdekkende plagg på arbeidsplassen. Høringsforslaget innebærer at studenter og deltakere i introduksjonsprogram vil være omfattet av forbudet mot ansiktsdekkende plagg når de er i praksisopphold i en bedrift, jf. høringsnotatet punkt 9.4 og 9.5.2. Hensynet til en lik regel for lærlinger, praksisbrevkandidater og lære kandidater på den ene siden og studenter og deltakere i introduksjonsprogram i praksis på den andre, taler også for at lærlinger, praksisbrevkandidater og lære kandidater som mottar opplæring i bedrift omfattes av forbudet.

På den annen side kan det hevdes at det er uheldig å gripe inn i lærebedriftens styringsrett. Det er naturlig at lærebedriften som arbeidsgiver fastsetter like regler som gjelder for alle arbeidstakere i bedriften. Dessuten er lærebedriften nærmest til å vurdere behovet for et eventuelt forbud mot bruk av ansiktsdekkende plagg i den aktuelle bedriften, ut fra blant annet hvilken type arbeid som utføres der. I praksis vil trolig mange lærlinger, praksisbrevkandidater og lære kandidater arbeide i bedrifter der arbeidsgiver forbyr dem å bruke ansiktsdekkende plagg av hensyn til hygiene, sikkerhet eller identifikasjon. I tillegg til momentene nevnt over, kommer at det ville være svært urimelig med et nasjonalt forbud mot ansiktsdekkende plagg i lærebedrifter dersom lærebedriften åpner for at andre arbeidstakere kan bruke ansiktsdekkende plagg. En slik situasjon anses imidlertid lite aktuell.

Departementet ber om høringsinstansenes syn på om forbudet mot bruk av ansiktsdekkende plagg bør gjelde for lærlinger, praksisbrevkandidater og lære kandidater når de får opplæring i bedrift.

Hvor og i hvilke situasjoner bør forbudet gjelde for elever?

Undervisningen

Departementet foreslår at et forbud mot bruk av plagg som helt eller delvis dekker ansiktet bør gjelde i alle deler av undervisningen i skolen. Hensynet til kommunikasjon og samspill mellom lærer og elev, og mellom elevene taler for at verken elever eller lærere bør dekke til ansiktet i undervisningen. God og tydelig kommunikasjon fremmer et godt læringsmiljø og et godt psykososialt miljø. Også hensynet til sikkerhet kan begrunne et forbud i undervisningssituasjonen. Ved laboratorieforsøk og i enkelte yrkesfag i videregående

opplæring kan det for eksempel være nødvendig å bruke særskilt egnede klær eller utstyr, som vernebriller eller maske, som ikke er forenlig med bruk av ansiktsdekkende plagg.

Undervisningssituasjonen vil først og fremst finne sted i klasserommet, men forbudet bør også gjelde i undervisningssituasjoner utenfor klasserommet, for eksempel når klassen gjennomfører en naturfagstime utendørs. De samme krav til kommunikasjon og samspill mellom lærere og elever og mellom elevene gjør seg gjeldende her som ved tradisjonell klasseromsundervisning.

Leksehjelp og SFO

Hver grunnskole har plikt til å ha et leksehjelptilbud. Leksehjelp, der en elev i grunnskolen får hjelp på skolen til å gjøre lekser av en voksen person, har et klart faglig fokus og ligger nær opp til en undervisningssituasjon. De samme kravene til kommunikasjon mellom eleven og leksehjelperen gjør seg gjeldende her som ved vanlig undervisning. Det foreslås derfor at forbud mot bruk av ansiktsdekkende plagg også skal gjelde for leksehjelp.

SFO er ikke del av den pliktige grunnskoleopplæringen, men et tilbud kommunen plikter å gi elever på 1.-4. trinn, og opp til 7. trinn for barn med særskilte behov. Målsetningen med SFO er å gi elever lek, kultur og fritidsaktiviteter i et trygt miljø. Situasjonen er slik sett annerledes enn vanlig undervisning, der målet om læringsutbytte står sentralt. På den annen side befinner elevene seg på skolens område, og SFO er i de aller fleste tilfeller organisert med rektor som øverste ansvarlig. SFO-tilbudet gis hovedsakelig på de laveste trinnene, der skillet mellom lek og læring er mindre tydelig enn for eldre elever. Selv om det ikke er krav om pedagogisk personale eller et pedagogisk opplegg i SFO, kan derfor aktivitetene i SFO sies å ligge relativt nær opp til en skolesituasjon. Det er tett kommunikasjon mellom elever og SFO-ansatte, og høy grad av sosialt samspill mellom ansatte og elever og mellom elevene. Det foreslås derfor at forbud mot bruk av ansiktsdekkende plagg også skal gjelde for SFO.

Friminutt og pauser på skolens område og turer/arrangementer i skolens regi

I tolkningsuttalelsen som er referert i høringsnotatet punkt 9.1.2, konkluderer Lovavdelingen med at et forbud mot plagg som helt eller delvis dekker ansiktet også kan gjelde på utdanningsinstitusjonens område i pauser og liknende. Lovavdelingen viser til at det har skjedd en rettsutvikling når det gjelder adgangen til å forby ansiktsdekkende plagg utenfor undervisningssituasjonen med EMDs avgjørelse S.A.S. mot Frankrike. Også på turer og ekskursjoner i tilknytning til utdanningsinstitusjonens virksomhet mener Lovavdelingen at et forbud må kunne gjelde uten å komme i konflikt med menneskerettighetene.

Friminutt og pauser skiller seg fra undervisningssituasjonen, ettersom det sosiale samspillet mellom elevene står mer sentralt enn målet om kunnskapsbasert læring. Det kan derfor hevdes at det er mindre behov for å forby bruk av plagg som helt eller delvis dekker ansiktet av hensyn til kommunikasjonen i disse situasjonene. Samtidig er et godt sosialt samspill mellom

elevene i friminutt og pauser tett knyttet til et godt læringsmiljø i klasserommet. Samspillet mellom elever og sosialisering i skolen utgjør en viktig del av skolens samfunnsoppdrag. Disse aspektene taler for å innføre forbud mot ansiktsdekkende plagg også i pauser og friminutt.

Når det gjelder turer og arrangementer i skolens regi, skiller også disse situasjonene seg fra klassisk undervisning. Med arrangementer menes for eksempel skoleavslutninger eller teateroppsetninger klassen deltar på. Turer og arrangementer har gjerne både et element av læring og en sosial dimensjon i seg. Både hensynet til undervisningssituasjonen og hensynet til det sosiale samspillet mellom elevene kan tilsi at et forbud bør gjelde også her.

Departementet foreslår at et forbud mot bruk av ansiktsdekkende plagg også skal gjelde for friminutt og pauser på skolens område og turer og arrangementer i skolens regi.

Rene sosiale arrangementer i privat regi, som bursdagsfeiring og klassefester, faller utenfor høringsforslaget. Dette gjelder også når arrangementet gjennomføres på skolen.

Skoleveien

Hensynet til god kommunikasjon og samspill mellom elever gjør seg i mindre grad gjeldende på skoleveien enn i undervisningssituasjoner. Ofte går elever sammen til skolen, men det er langt fra alltid tilfellet. Særlig for mange deltakere i voksenopplæringen og i introduksjonsordningen vil hensynet til god kommunikasjon og samspill ha liten betydning på skoleveien. Høringsforslaget omfatter på denne bakgrunn ikke skoleveien.

Kulturskole mv

Kulturskoletilbudet, jf. opplæringsloven § 13-6, er organisert utenfor skoletid og er ikke en del av den pliktige undervisningen. Selv om tilbudet har likhetstrekk med undervisningssituasjonen i skolen, er departementets oppfatning at Kulturskolen har en for fjern tilknytning til skolen til at tilbudet bør være underlagt et forbud mot plagg som helt eller delvis dekker ansiktet. Høringsforslaget omfatter derfor ikke kulturskoletilbud. Samme vurdering gjelder for "skoleliknende aktivitetstilbud", som er omtalt i opplæringsloven § 10-9 første ledd. Dette kan for eksempel være tilbud om sommerskole i regi av kommunen. Slike tilbud er ikke omfattet av lovforslaget.

Unntak

Som beskrevet for barnehager i høringsnotatet punkt 9.2.2, mener departementet at det bør gjøres unntak fra forbudet både for elever og ansatte i tilfeller der *pedagogiske, klimatiske, helsemessige* eller *sikkerhetsmessige* årsaker gjør at ansiktet helt eller delvis dekkes til. Høringsforslaget omfatter derfor ikke bruk av plagg som helt eller delvis dekker ansiktet når bruken av slike plagg har pedagogiske, klimatiske, helsemessige eller sikkerhetsmessige årsaker.

Bør forbudet gjelde for foresatte under utviklingssamtaler og foreldremøter?

Et godt samarbeid mellom hjemmet og skolen er viktig for elevens utvikling på skolen, både faglig og sosialt. I utviklingssamtaler mellom lærer og den enkelte elev og elevens foresatte tas aktuelle temaer om eleven opp, både knyttet til elevens faglige utvikling og til hvordan eleven har det på skolen. Hensynet til god kommunikasjon under disse møtene kan tilsi at det er grunn å forby plagg som helt eller delvis dekker ansiktet. På den annen side er det etter departementets oppfatning ikke naturlig å pålegge foresatte å kle seg på en bestemt måte under utviklingssamtalene. Ved innføring av nye tiltak og virkemidler som berører barn, plikter regjeringen å vurdere barnets beste som et grunnleggende hensyn, jf.

Barnekonvensjonen artikkel 3. Det er ikke i elevens interesse å utestenge foresatte fra utviklingssamtalene, noe som kunne blitt utfallet hvis et forbud skal gjelde foresatte. Tvert imot bør det i størst mulig grad legges til rette for at alle foreldre og foresatte kan delta i utviklingssamtaler som angår deres barn. Det er dessuten vanskelig å tenke seg sanksjoner overfor foresatte mot et eventuelt brudd på et forbud, annet enn å vise vedkommende bort. Det er trolig eleven som vil bli den skadelidende ved bruk av en slik sanksjon.

På større foreldremøter hvor det kan være opp til 100 foreldre til stede, vil kommunikasjonen i stor grad gå én vei, fra skoleledelsen til foreldrene. I slike tilfeller vil det være mindre behov for å regulere bruk av plagg som helt eller delvis dekker ansiktet enn i utviklingssamtaler. I mindre foreldremøter, for eksempel med foreldrene i bare én klasse, vil hensynet til kommunikasjon begge veier veie noe tyngre. Departementet ser imidlertid ikke behovet for å innføre forbud mot heldekkende plagg for foresatte på foreldremøter. Det vises til argumentasjonen over. Både for elevens del, for skolens del og for de foresatte er det en klar fordel at de foresatte stiller på møter med skolen, og dette hensynet bør veie tyngst. Departementet mener på denne bakgrunn at det ikke er nødvendig eller hensiktsmessig med et forbud mot plagg som helt eller delvis dekker ansiktet overfor foresatte, verken i utviklingssamtaler eller i foreldremøter med foreldre til flere elever til stede.

9.3.3 Håndheving og sanksjonering

Sanksjoner overfor elever

Dersom en elev ikke retter seg etter forbudet mot bruk av ansiktsdekkende plagg, oppstår spørsmål om, og på hvilken måte, forbudet skal håndheves og sanksjoneres.

Departementet vil innledningsvis påpeke at det i første omgang alltid vil være hensiktsmessig at skolen ved læreren, rådgiver eller rektor tar en samtale med eleven det gjelder. Hensikten med samtalen skal være å avdekke årsaken til at eleven ønsker å gå med plagg som helt eller delvis dekker ansiktet på skolen. Deretter bør den som gjennomfører samtalen, med respekt for elevens beveggrunner for å bære det aktuelle plagget, forsøke å forklare eleven ulempene med å dekke til ansiktet i den aktuelle situasjonen, og overtale eleven til å ta av plagget. Først dersom skolen ikke har nådd fram med å finne en løsning på denne måten, vil det være aktuelt å sanksjonere adferden.

Bestemmelser om elevenes rettigheter og plikter som ikke framgår av lov, samt bestemmelser om adferd og konsekvensene ved brudd på pliktene, fastsettes i skolens ordensreglement, jf. opplæringsloven § 2-9. De vanlige sanksjonsformene overfor elever i skolen er ulike refsingstiltak, bortvisning eller tap av rettigheter. Refsingstiltak kan være påtale eller anmerkning fra skolens ansatte, beslag av ulovlige gjenstander, pålagt oppmøte på skolen før eller etter skoletid i forbindelse med samtaler med lærer eller rektor, begrenset adgang til spesielle aktiviteter mv. Konsekvensene ved regelbrudd skal gjøres kjent for elevene på forhånd, og sanksjonene skal stå i et rimelig forhold til regelbruddet.

Opplæringsloven § 2-10 har regler om bortvisning. Kommunen kan fastsette nærmere regler om bortvisning i ordensreglementet. Det er rektor som gjør vedtak om bortvisning etter å ha rådført seg med lærerne til eleven. Før det gjøres vedtak om bortvisning, skal andre hjelpe- eller refsingstiltak ha vært vurdert. Det er frivillig for skoleeier å vedta bortvisning som reaksjon overfor elevene. Det er ikke alle skoler som har bortvisning som reaksjon i sitt ordensreglement.

Et spørsmål er om bortvisning er en rimelig eller hensiktsmessig reaksjon på brudd på forbudet mot bruk av plagg som helt eller delvis dekker ansiktet. Både preventive hensyn og hensynet til en effektiv lovregel tilsier en ordning der elever som ikke retter seg etter forbudet etter at skolen har forsøkt gjennom samtale å få eleven til å ta av plagget, blir bortvist fra undervisningen. Det er imidlertid tungtveiende grunner som taler mot å bruke bortvisning som sanksjon i denne type saker. Bortvisning er en svært inngripende reaksjon, som griper inn i retten til opplæring. Bortvisning bør forbeholdes mer alvorlige tilfeller av brudd på skolens regler, som for eksempel mobbing eller annen skadelig adferd som går ut over medelever eller ansatte ved skolen. Etter departementets vurdering vil det sjeldent være aktuelt med bortvisning ved brudd på forbudet mot ansiktsdekkende plagg.

Opplæringslovens system er lagt opp slik at det er opp til den enkelte skoleeier å regulere i ordensreglementet både hva slags adferd som aksepteres og ikke, og hvilke følger brudd på ordensreglementet skal ha. Det finnes ingen eksempler på at sanksjoner mot elever på grunn av uønsket adferd er direkte regulert i opplæringsloven. Departementet mener derfor det bør derfor være opp til skoleeier, gjennom ordensreglementet, å bestemme hvilke sanksjoner som skal iverksettes hvis elever bryter forbudet mot bruk av ansiktsdekkende plagg. Skoleeier må i det enkelte tilfelle vurdere hva som er en hensiktsmessig og forholdsmessig reaksjon ved brudd på lovregler og regler i ordensreglementet. I vurderingen av hvordan skoleeier skal reagere ved brudd på forbudet mot plagg som helt eller delvis dekker ansiktet, kan det være relevant å ta hensyn til blant annet barnets alder, beveggrunner for bruk av plagget og for å ikke etterkomme pålegg fra skolen.

Et spørsmål er om styret ved friskoler, skoler godkjent etter voksenopplæringsloven og folkehøyskoler bør kunne fastsette reaksjonsform for brudd på forbudet mot ansiktsdekkende plagg overfor elever, på samme måte som skoleeier ved offentlige skoler. Forskjellen mellom fastsettelse av ordensreglement i offentlige skoler og i

friskoler/voksenopplæringskoler/folkehøyskoler er at ordensreglement etter opplæringsloven fastsettes som forskrift. Dette innebærer at forslaget til ordensreglement er gjenstand for offentlig høring, som skal sikre en viss medvirkning og medbestemmelse for borgerne. Beslutninger fattet av styret ved friskoler, voksenopplæringskoler og folkehøyskoler er ikke gjenstand for høring.

Friskoleloven og voksenopplæringsloven er bygget over samme lest som opplæringsloven. De samme grensene for hva skoleeier kan bestemme i ordensreglementet for offentlige skoler, gjelder for hva styret kan bestemme i ordensreglement i friskolene og skolene etter voksenopplæringsloven. Det vises i denne sammenheng til omtalen i høringsnotatet punkt 3.2.1-3.2.4, der det fremgår at fysisk refsing eller annen krenkende behandling ikke kan benyttes som reaksjon, og at reaksjonen må stå i forhold til overtredelsen. Bestemmelsene i ordensreglementet må ellers ligge innenfor rettslige skranker som kan fremkomme av annet regelverk, for eksempel diskrimineringslovverket, bestemmelser i grunnloven eller internasjonale menneskerettigheter.

Departementet legger til grunn at de samme skrankene gjelder for folkehøyskoler, dersom disse fastsetter ordensreglement (alle dagens folkehøyskoler har et ordensreglement, selv om det ikke er et lovpålagt krav). Departementet viser videre til at styret ved folkehøyskolene skal etablere et organ for behandling av disiplinærsaker, jf. folkehøyskoleloven § 5. Elever kan klage på organets vedtak i disiplinærsaker til styret. Klageordningen vil etter departementets vurdering bidra til å hindre at styret ved folkehøyskolene fastsetter uforholdsmessige reaksjoner på brudd på forbudet mot ansiktsdekkende plagg.

Friskoleloven § 5-1 inneholder krav om representanter i styret fra bl.a. elevrådet og foreldrerådet. Dette sikrer en viss medvirkning i beslutningene styret tar. Friskolene, voksenopplæringskolene og folkehøyskolene blir også godkjent etter en grundig prosess i forvaltningsapparatet, som bidrar til å sikre at styret ved skolene er kompetent til oppgaven.

Det finnes altså grenser for hva styret ved en skole kan fastsette i ordensreglement, og ordninger som forhindrer at styret fatter uforholdsmessige beslutninger. Disse fungerer som garanti for elevenes rettsikkerhet.

På denne bakgrunn foreslår departementet at styret ved skolen gis myndighet til å bestemme hvilke sanksjoner som skal gjelde overfor elever som bryter forbudet mot å bruke ansiktsdekkende plagg i friskoleloven, voksenopplæringsloven og folkehøyskoleloven. For friskoler og skoler som er godkjent etter voksenopplæringsloven fastsettes reaksjonsformen i ordensreglementet. Dersom folkehøyskolen har et ordensreglement, vil det være naturlig å fastsette reaksjonsform ved brudd på forbudet her.

Departementet ber særlig om høringsinstansenes syn på spørsmålet om sanksjonering av elever som bryter forbudet mot å bruke ansiktsdekkede plagg.

Sanksjoner overfor ansatte

Drøftelsen av sanksjoner overfor de som arbeider i skolen og som har kontakt med barna følger de samme linjer som for ansatte i barnehager. Det vises til omtalen i høringsnotatet punkt 9.2.3. Høringsforslaget legger opp til samme reaksjoner overfor ansatte i skolen som for ansatte i barnehage. Departementet legger til grunn at arbeidsgiver gjennom dialog med den ansatte forsøker å komme til løsninger som bidrar til at forbudet respekteres. Dersom ikke dialog fører fram, åpner høringsforslaget for å gi skoleeier plikt til å anmode den ansatte om å fjerne det aktuelle plagget, samt hjemmel til mer inngripende reaksjoner, som bortvisning og oppsigelse, dersom ikke den ansatte etterkommer anmodningen. Som for barnehager, anser departementet at avskjed etter arbeidsmiljøloven § 15-14 vil være en uforholdsmessig reaksjon på overtredelse av forbudet.

Tilsyn

I høringsforslaget foreslår departementet at skoleeier etter opplæringsloven skal ha plikt til å reagere på den ansattes bruk av plagg som helt eller delvis dekker ansiktet, og følge opp med tiltak. For friskoler, skoler opprettet etter voksenopplæringsloven kap 4 og folkehøyskoler er det styret som skal ha tilsvarende plikt.

For skoler som er regulert av opplæringsloven, vil fylkesmannen gjennom veiledning og tilsyn ha i oppgave å påse at skoleeier oppfyller plikten, jf. opplæringsloven § 14-1 første ledd.

Når det gjelder friskoler, er det Kunnskapsdepartementet som er tilsynsmyndighet, jf. friskoleloven § 7-2. Tilsynsmyndigheten er delegert til Utdanningsdirektoratet.

Direktoratet vil dermed ha ansvar for å føre tilsyn med at styret i friskolene følger opp ansattes brudd på forbudet mot bruk av ansiktsdekkende plagg.

Etter voksenopplæringsloven er det Kunnskapsdepartementet som er tilsynsmyndighet, jf. voksenopplæringsloven § 25. Myndigheten til å føre tilsyn med skoler som driver virksomhet etter voksenopplæringsloven kapittel 4 er delegert til Utdanningsdirektoratet.

Det er Kunnskapsdepartementet som i utgangspunktet også er tilsynsmyndighet for folkehøyskoler, jf. forskrift til folkehøyskoleloven § 13, som fastsetter at Kunnskapsdepartementet kan iverksette kontroll av grunnlag for beregning av offentlig tilskudd, av at vilkårene for offentlig tilskudd for øvrig er oppfylt og at det offentlige tilskuddet anvendes i samsvar med forutsetningen i loven, forskrifter, rundskriv og tilskuddsbrev. Myndigheten til å føre tilsyn med godkjente folkehøyskoler er delegert til Utdanningsdirektoratet.

9.4 Universiteter og høyskoler, fagskoler

Statlige og private universiteter og høyskoler og fagskoler er arenaer for integrering, læring og kommunikasjon. Plagg som dekker ansiktet kan med rimelighet oppfattes å være hindre for samhandling og kommunikasjon, både i og utenfor undervisningssituasjonen. Det benyttes i

utstrakt grad undervisningsformer som krever samhandling mellom deltakere i undervisningen. At studenter benytter ansiktsdekkende plagg, vil dermed kunne ha en negativ påvirkning på andre deltakers utbytte av undervisningen. Læring og sosialisering foregår også utenfor selve undervisningssituasjonen. Dermed kan bruk av ansiktsdekkende plagg, også utenfor undervisningen, virke hindrende på prosesser som utdanningssystemet tar sikte på å fremme. Det bør derfor kunne forbys at studenter bruker ansiktsdekkende plagg, både i forbindelse med undervisningen og på utdanningsinstitusjonenes områder i pauser og lignende i tilknytning til studiene. Et slikt forbud må også kunne gjelde på turer, ekspedisjoner og lignende i tilknytning til utdanningsinstitusjonens undervisning eller virksomhet. Universitets- og høyskoleloven gjelder også for studenter i praksis. Et nasjonalt forbud mot ansiktsdekkende plagg vil følgelig omfatte studenter i praksis, f.eks. i helseutdanninger. Forbudet vil ikke gjelde situasjoner der det er pedagogiske, klimatiske, helsemessige eller sikkerhetsmessige hensyn som gjør det nødvendig med ansiktsdekkende plagg, jf. over.

De hensynene som begrunner et forbud mot ansiktsdekkende plagg i offentlige institusjoner, gjør seg gjeldende på lignende måte for private institusjoner. Det er stor samfunnsmessig interesse også ved studentenes læringsutbytte i private institusjoner. Dessuten kommer mye av inntektsgrunnet fra staten eller fylkeskommunene. Staten har dermed klare interesser i å sikre at studentene får godt utbytte av virksomheten. Departementet mener derfor at et forbud skal gjelde både statlige og private institusjoner.

Håndheving og sanksjoner

Bruk av ansiktsdekkende plagg kan være negativt både for den som benytter det og for andre deltakers utbytte av undervisningen. Departementet mener derfor at en student som bruker plagg som helt eller delvis dekker ansiktet, skal kunne bortvises eller utestenges fra institusjonen. Departementet forutsetter at før en person bortvises eller utestenges for brudd på forbudet, vil institusjonen forsøke å gå i dialog med personen det gjelder.

Universitets- og høyskoleloven § 4-8 og fagskoleloven § 10 åpner for utestengning og bortvisning av studenter i enkelte tilfeller. Disse bestemmelsene innebærer skjønnsmessige vurderinger av atferd og krav til hvordan ev. beslutning til utestengning eller bortvisning treffes. Bortvisning som følge av brudd på forbudet mot plagg som helt eller delvis dekker ansiktet innebærer ikke slik bruk av skjønn. Departementet mener derfor det ikke er nødvendig at styret selv eller institusjonens klagenemnd treffer avgjørelse, men at det er tilstrekkelig at daglig leder for institusjonen eller den hun bemyndiger, treffer avgjørelse om bortvisning. Utestengning er en mer inngripende sanksjon. Departementet mener at dette tilsier en grundigere vurdering, og at slik avgjørelse bør treffes av styret selv eller institusjonens klagenemnd. Departementet foreslår derfor at det i universitets- og høyskoleloven og fagskoleloven slås fast at en student som tross skriftlig advarsel har brukt plagg som helt eller delvis dekker ansiktet i strid med regelverket, kan bortvises i inntil ett år. Hvis studenten til tross for skriftlig advarsel ikke etterkommer vedtak om bortvisning, kan studenten utestenges fra utdanningen i inntil ett år. Bortvisning innebærer at studenten ikke

får oppholde seg på hele eller deler av institusjonens område, mens utestengning innebærer tap av rett til å gå opp til eksamen. Avgjørelse om bortvisning kan treffes av rektor eller den denne bemyndiger. Avgjørelse om utestengning treffes av styret selv eller institusjonens klagenemnd.

Tilsyn

Universitets- og høyskoleloven § 9-2 tredje ledd slår fast at styret for institusjonen skal føre tilsyn med den daglige ledelse av virksomheten. Departementet legger til grunn at dette omfatter oppfølging av at regelverket for forbud mot ansiktsdekkende plagg følges.

Sanksjoner overfor ansatte

Forslaget om forbud mot ansiktsdekkende plagg gjelder både studenter og ansatte. For ansatte som bryter forbudet, vil det kunne ha arbeidsrettslige konsekvenser på samme måte som hvis ansatte bryter andre regler. Departementet viser til omtalen i høringsnotatet punkt 9.2.3.

9.5 Ordningene etter introduksjonsloven

9.5.1 Innledning

De hensyn som gjør seg gjeldende i barnehager og undervisningsinstitusjoner med hensyn til behovet for kommunikasjon og samspill, gjelder også ved opplæring og kvalifiseringstiltak etter introduksjonsloven. Opplæringen består av tradisjonell klasseromsundervisning og undervisning og aktiviteter utenfor klasserommet. Særlig likner undervisningssituasjonen i ordningene etter introduksjonsloven på undervisningssituasjonen i voksenopplæring. Ordningene i introduksjonsloven omfatter voksne nyankomne innvandrere. Når det foreslås å innføre et forbud mot heldekkende hodeplagg i alle undervisningssituasjoner er det viktig at også introduksjonsordningen og opplæring i norsk- og samfunnskunnskap omfattes. Opplæringen skal tilpasses den enkeltes bakgrunn og forutsetninger, også de med liten eller ingen skolebakgrunn. Felles for deltakerne i ordningene er at de har begrensede språklige ferdigheter på norsk. Kommunikasjon på ulike språk gjør opplæringen krevende og mimikk og øyekontakt er i de fleste tilfeller nødvendig for å forstå responsen fra deltakerne. At deltakerne innretter seg etter forbudet allerede på dette stadiet i integreringsprosessen vil forberede dem på forventninger og holdninger de trolig vil møte senere i høyere utdanning eller i arbeidslivet.

Et annet poeng er at deltakere i introduksjonsprogram kan delta i opplæring sammen med elever som er omfattet av opplæringsloven. Departementet mener at det bør gjelde mest mulig like regler for deltakerne/elevene uavhengig av hvilket regelverk de er underlagt.

9.5.2 Rekkevidde av forbudet og avgrensninger

Hvor bør forbudet gjelde?

Departementet mener at forbudet i utgangspunktet bør gjelde i alle opplærings situasjoner i ordningene etter introduksjonsloven. Kommunikasjon er sentralt i all opplæring, uavhengig av hvor den foregår. Deltakere i introduksjonsprogram som er utplassert i arbeidspraksis vil også omfattes av forbudet.

I kapittel 2 i høringsnotatet beskrives det hvilke plagg som er omfattet av forbudet. Departementet presiserer at forbudet ikke vil gjelde i tilfeller der det er *pedagogiske, klimatiske, helsemessige* eller *sikkerhetsmessige* årsaker til at ansiktet helt eller delvis dekkes til. Ved utendørs opplæring i sterk kulde er det for eksempel tillatt å bruke plagg som dekker ansiktet.

Hvem bør forbudet gjelde for?

Departementet foreslår at forbudet skal gjelde deltakere i introduksjonsprogram og norsk- og samfunnskunnskapsopplæring etter introduksjonsloven. Videre foreslås det at forbudet skal gjelde ansatte i ordningene etter introduksjonsloven. Med ansatte menes programrådgivere, flyktningkonsulenter, lærere og andre som bidrar til kommunens oppfyllelse av plikter etter introduksjonsloven.

Avgrensning mot opplæring i regi av private aktører

Etter introduksjonsloven er det kommunen som skal sørge for introduksjonsprogrammet og opplæring i norsk og samfunnskunnskap. Kommunen kan oppfylle sin plikt ved å selv tilby opplæring, ved å samarbeide med andre kommuner eller ved å samarbeide med private aktører. Departementet foreslår at forbudet gjelder opplæring eller kvalifisering i regi av kommunen eller i regi av privat aktør som kommunen har etablert et samarbeid med.

Departementet foreslår ikke et forbud for annen norskopplæring i regi av private aktører som ikke er omfattet av introduksjonsloven.

9.5.3 Håndheving og sanksjonering

Sanksjoner ved deltakers brudd på forbudet

Departementet foreslår at en deltakers brudd på forbudet sanksjoneres på samme måte som andre særlige forhold knyttet til den enkelte deltaker. Det vil si at introduksjonsordningen eller opplæring i norsk og samfunnskunnskap kan stanses ved vedtak fra kommunen. Departementet legger til grunn at kommunen gjennom dialog forsøker å finne løsninger som gjør at forbudet blir etterkommet, før stans i ordningen iverksettes. Bare dersom ikke dialog fører fram, er det aktuelt å vurdere stans i ordningen. Det bør være adgang til stans enten midlertidig eller permanent. Det foreslås at det ved første gangs overtredelse av forbudet kun kan vedtas midlertidig stans, og ikke permanent stans i ordningene. Begrunnelsen for at stans i første omgang skal være tidsavgrenset, er at deltakeren skal få anledning til å endre sin adferd. Dersom deltakeren innretter seg etter forbudet, bør vedkommende få fortsette i introduksjonsprogrammet eller opplæringen som før.

I forhåndsvarselet fra kommunen bør det informeres om de konsekvensene det har for deltakeren at ordningen stanses midlertidig eller permanent. Stans i introduksjonsordningen innebærer blant annet at utbetaling av introduksjonsstønad etter introduksjonsloven kapittel 3 stanses.

De som har fått stanset sin opplæring i norsk- og samfunnskunnskap 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.

Gjennomført opplæring i norsk- og samfunnskunnskap er vilkår for permanent oppholdstillatelse og statsborgerskap, jf. utlendingsloven § 62 første ledd bokstav d og statsborgerloven § 7 første ledd bokstav f, jf. § 8. I henhold til statsborgerloven § 8 er det krav om at søkere mellom 18 og 55 år har gjennomført 300 timer godkjent norskopplæring eller kan dokumentere tilstrekkelige kunnskaper i norsk eller samisk. For søkere mellom 18 og 55 år som er omfattet av plikt til opplæring i norsk og samfunnskunnskap etter introduksjonsloven, er det et krav at de må ha oppfylt sin plikt etter loven. Fra 1. januar 2017 innføres det også vilkår om å dokumentere muntlige ferdigheter på et visst nivå for å få hhv. permanent oppholdstillatelse og statsborgerskap.

Permanent stans i ordningene kan vurderes dersom deltakeren ved utløpet av midlertidig stans fortsatt ikke innretter seg etter forbudet. Som regel bør deltakeren gis mer enn en sjanse til å endre sin adferd.

For øvrig gir beskrivelsen av de eksisterende bestemmelsene om stans i rundskriv G-01-2016 veiledning til praktiseringen av den nye bestemmelsen.

Det foreslås at hjemmelen for å stanse ordningene ved deltakeres overtredelse av forbudet mot bruk av ansiktsdekkende plagg tas inn i ny § 28 annet ledd, med henvisning til bestemmelsene om stans av ordningene i §§ 7 og 19 fjerde ledd.

Sanksjoner ved ansattes brudd på forbudet

Det foreslås at kommunen har plikt til å pålegge den ansatte å fjerne plagget. Dersom pålegget ikke etterkommes skal kommunen anmode om at personen forlater undervisningsstedet for resten av arbeidsdagen. Departementet foreslår at det presiseres i introduksjonsloven at gjentatte brudd på forbudet mot bruk av plagg som helt eller delvis dekker ansiktet kan føre til oppsigelse etter reglene i arbeidsmiljøloven kapittel 15. Se vurderingene som er gjort i høringsnotatet punkt 9.2.3.

Tilsyn

Departementet foreslår at Fylkesmannen skal føre tilsyn med kommunens plikt til å følge opp brudd på forbudet overfor ansatte. Det foreslås at introduksjonsloven § 23 om tilsyn endres, slik at det fremgår at Fylkesmannen også skal føre tilsyn med kommunens oppfyllelse av plikter etter ny § 28 i loven.

10 Økonomiske og administrative konsekvenser

Forslaget om å forby bruk av plagg som helt eller delvis dekker ansiktet i barnehager og utdanningsinstitusjoner antas ikke å få administrative eller økonomiske konsekvenser.

11 Forslag til ny lovtekst

Barnehageloven § 18 b skal lyde:

§ 18 b *Forbud mot bruk av klesplagg som helt eller delvis dekker ansiktet*

Ansatte i barnehagen skal ikke bruke klesplagg som helt eller delvis dekker ansiktet når de befinner seg på barnehagens område eller deltar i aktiviteter i barnehagens regi utenfor barnehagens område, med mindre bruken av slike plagg er begrunnet i klimatiske, pedagogiske, helsemessige eller sikkerhetsmessige forhold.

Forbudet etter første ledd gjelder kun i situasjoner der barna er til stede.

Forbudet etter første ledd, jf. andre ledd, gjelder tilsvarende for andre personer som utfører pedagogiske oppgaver med hjemmel i barnehageloven.

Ved brudd på forbudet etter første ledd, jf. andre ledd, skal barnehageeieren eller kommunen gi personen pålegg om å fjerne ansiktsplagget.

Hvis personen ikke etterkommer pålegget om å fjerne ansiktsplagget etter fjerde ledd, skal barnehageeieren eller kommunen anmode personen om å forlate barnehagens område for resten av arbeidsdagen.

Gjentatte brudd på forbudet etter første ledd, jf. andre ledd, kan gi grunnlag for oppsigelse etter reglene i arbeidsmiljøloven kapittel 15.

Opplæringsloven § 9-7 skal lyde:

§ 9-7 *Forbud 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 grunngitt 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 grunngitt i klimatiske, pedagogiske, helsemessige eller sikkerhetsmessige forhold. Dersom nokon opptrer 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. Gjenteke brot på føresegna kan vere grunnlag for oppseiing etter reglane i arbeidsmiljølova kapittel 15.

Friskoleloven § 3-15 skal lyde:

§ 3-15 *Forbod mot bruk av klesplagg som heilt eller delvis dekkjer ansiktet*

Elevlar 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 § 7-1e
- i skolefritidsordninga,

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

Styret 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 grunngitt i klimatiske, pedagogiske, helsemessige eller sikkerhetsmessige forhold. Dersom nokon opptrer i strid med forbodet, skal styret be vedkomande om å ta bort plagget som dekkjer ansiktet. Tar ikkje vedkomande bort plagget, skal styret be vedkomande om å forlate skolens område for resten av arbeidsdagen. Gjenteke brot på føresegna kan vere grunnlag for oppseiing etter reglane i arbeidsmiljølova kapittel 15.

Voksenopplæringsloven § 24 skal lyde:

§ 24 *Andre bestemmelser*

Følgende bestemmelser i privatskoleloven gjelder så langt de passer for skoler etter kapittel 4:

- § 2-2 om krav til virksomheten til skolen, med unntak av tredje ledd. Dersom en skole etter kapittel 4 har færre enn 10 elever tre skoleår i sammenheng, faller godkjenningen bort
- § 2-4 om krav til skoleanlegg og skolemiljø
- § 3-3 tredje ledd om skolegangen
- § 3-4 om tilpasset opplæring og organisering av elevene i grupper, med unntak av tredje ledd
- § 3-9 om ordensreglement og lignende
- § 3-15 om *forbud mot bruk av plagg som helt eller delvis dekker ansiktet*
- § 4-1 om ledelse
- § 5-1 om styret, med unntak av bokstavene a og c
- § 5-2 om styrets oppgaver, med unntak av bokstavene a og e
- § 5-3 om elevråd, med unntak av første ledd første og annet punktum
- § 7-1 om budsjett, regnskap og rapportering
- § 7-3 om taushetsplikt. »

Folkehøgskoleloven § 5b skal lyde:

§ 5b *Forbud mot bruk av klesplagg som helt eller delvis dekker ansiktet*

Elever skal ikke bruke klesplagg som helt eller delvis dekker ansiktet

- i undervisningen
- i friminutt på skolens område
- på turer og arrangementer i regi av skolen,

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

Styret kan fastsette hvilke reaksjoner som skal gjelde ved brudd på første ledd.

Ansatte på skolen som er i kontakt med elevene skal ikke bruke klesplagg som helt eller delvis dekker ansiktet i arbeidstiden, med mindre bruken av slike plagg er begrunnet i klimatiske, pedagogiske, helsemessige eller sikkerhetsmessige forhold. Dersom en ansatt opptre i strid med dette, skal styret be den ansatte om å fjerne plagget som dekker ansiktet. Dersom den ansatte ikke fjerner plagget, skal styret be den ansatte om å forlate skolens område for resten av arbeidsdagen. Gjentatte brudd på bestemmelsen kan være grunnlag for oppsigelse av den ansatte etter reglene i arbeidsmiljølova kapittel 15.

Universitets- og høyskoleloven § 7-8 ledd skal lyde:

§ 7-8 Forbud mot bruk av klesplagg som helt eller delvis dekker ansiktet

(1) Studenter og ansatte skal ikke bruke klesplagg som helt eller delvis dekker ansiktet i forbindelse med undervisning, inkludert på turer, ekspedisjoner og lignende i tilknytning til utdanningsinstitusjonens undervisning eller virksomhet, og på utdanningsinstitusjonenes områder i pauser og lignende i tilknytning til studiene, med mindre bruken av slike plagg er begrunnet i klimatiske, pedagogiske, helsemessige eller sikkerhetsmessige forhold.

(2) En student som tross skriftlig advarsel har brukt klesplagg som helt eller delvis dekker ansiktet i strid med regelverket, kan bortvises i inntil ett år. Hvis studenten til tross for skriftlig advarsel ikke etterkommer vedtak om bortvisning, kan studenten utestenges fra utdanningen i inntil ett år. Avgjørelse om bortvisning kan treffes av rektor eller den denne bemyndiger. Avgjørelse om utestengning treffes av styret selv eller institusjonens klagenemnd.

(3) Dersom en ansatt opptrer i strid med forbudet, kan den ansatte bes om å fjerne klesplagget som dekker ansiktet. Gjentatte brudd på første ledd kan være grunnlag for oppsigelse av den ansatte.

Fagskoleloven § 18 skal lyde:

§ 18 Forbud mot bruk av klesplagg som helt eller delvis dekker ansiktet

(1) Studenter og ansatte skal ikke bruke klesplagg som helt eller delvis dekker ansiktet i forbindelse med undervisning, inkludert på turer, ekspedisjoner og lignende i tilknytning til utdanningsinstitusjonens undervisning eller virksomhet, og på utdanningsinstitusjonenes områder i pauser og lignende i tilknytning til studiene, med mindre bruken av slike plagg er begrunnet i klimatiske, pedagogiske, helsemessige eller sikkerhetsmessige forhold.

(2) En student som tross skriftlig advarsel har brukt klesplagg som helt eller delvis dekker ansiktet i strid med regelverket, kan bortvises i inntil ett år. Hvis studenten til tross for skriftlig advarsel ikke etterkommer vedtak om bortvisning, kan studenten utestenges fra utdanningen i inntil ett år. Avgjørelse om bortvisning kan treffes av rektor eller den denne bemyndiger. Avgjørelse om utestengning treffes av styret selv eller institusjonens klagenemnd.

(3) Dersom en ansatt opptrer i strid med forbudet, kan den ansatte bes om å fjerne klesplagget som dekker ansiktet. Gjentatte brudd på første ledd kan være grunnlag for oppsigelse av den ansatte.

Fagskoleloven § 18 blir ny § 19.

Introduksjonsloven § 23 første ledd skal lyde:

§ 23. Fylkesmannen skal føre tilsyn med kommunens oppfyllelse av plikter etter kapitlene 2 til 4 og § 28 og registrering av deltakelse i introduksjonsprogram, opplæring i norsk og samfunnskunnskap og norskopplæring for asylsøkere i personregister etter § 25 første ledd.

Introduksjonsloven § 28 skal lyde:

§ 28 Forbud mot bruk av klesplagg som helt eller delvis dekker ansiktet

Deltakere skal ikke bruke klesplagg som helt eller delvis dekker ansiktet, i opplæring eller kvalifiseringstiltak som gis etter loven her, med mindre bruken av slike klesplagg er begrunnet i klimatiske, pedagogiske, helsemessige eller sikkerhetsmessige forhold.

Ved brudd på forbudet i første ledd kan kommunen stanse ordningen for deltakeren, jf. §§ 7 og 19 fjerde ledd.

Første ledd gjelder tilsvarende for ansatte som utfører oppgaver etter introduksjonsloven.

Ved ansattes brudd på forbudet etter første ledd skal kommunen gi personen pålegg om å fjerne klesplagget.

Hvis den ansatte ikke etterkommer pålegget om å fjerne klesplagget, skal kommunen anmode personen om å forlate undervisningsstedet for resten av arbeidsdagen.

Gjentatte brudd på forbudet etter tredje ledd kan gi grunnlag for oppsigelse etter reglene i arbeidsmiljøloven kapittel 15.

Introduksjonsloven § 28 blir ny § 29.

12 Litteraturliste

Amnesty International (2012): *Choice and prejudice. Discriminations against muslims in Europe* (2012). Amnesty International.

<http://www.amnesty.eu/content/assets/REPORT.pdf>

Arbejdsgruppen om burka, niqab og lignende beklædning (2010): *Afrapportering fra arbejdsgruppen om burka, niqab og lignende beklædning*

http://www.stm.dk/multimedia/Afrapportering_fra_Burka-arbejdsgruppen.pdf

Brekke, Torkel (2016): *Faithonomics: Religion and the Free Market*, Hurst Publishers

Collectif Contre l'islamophobie en France (2014): Rapport 2014

<http://www.islamophobie.net/sites/default/files/CCIF-RAPPORT-2014.pdf>

Collectif Contre l'islamophobie en France (15/3/10): Rapport sur l'islamophobie en France

<http://www.islamophobie.net/rapports/rapport-CCIF-2010.pdf>

Folketinget (2016): *B 8 Forslag til folketingsbeslutning om forbud mod maskering og heldækkende beklædning i det offentlige rum*

<http://www.ft.dk/samling/20161/beslutningsforslag/b8/38/110/afstemning.htm#dok>

HL-senteret (15.11.2016): *Nasjonalt forbud av ansiktsdekkende hodeplagg i utdanningsinstitusjoner* <http://www.hlsenteret.no/publikasjoner/digitale-hefter/notat-niqab-151116.pdf>

Kvuc: *Studie- og ordensregler*

<https://www.kvuc.dk/strategi/studie-og-ordensregler>

Nilsen, Anne Birgitta (2016): *Hva sier forskning i ulike disipliner om nikab?* I *Khrono*, 2. november 2016. Tilgjengelig fra: <http://khrono.no/debatt/hva-sier-forskningen-om-nikab>

Open Society Justice Initiative (2013): *After the Ban: The Experiences of 35 Women of the Full-Face Veil in France* SEPTEMBER 2013

<https://www.opensocietyfoundations.org/sites/default/files/after-the-ban-experience-full-face-veil-france-20140210.pdf>

Open Society Fondation (2011): *Unveiling the Truth. Why 32 Muslim Women Wear the Full-face Veil in France*

https://www.opensocietyfoundations.org/sites/default/files/a-unveiling-the-truth-20100510_0.pdf

Politiken (2016-05-04): *Flere VUC'er tillader ikke niqab: »Den hindrer fri meningsudveksling«* <http://politiken.dk/indland/uddannelse/article5621073.ece>

SSB (2016): *Trus- og livssynssamfunn utanfor Den norske kyrkja, 1. januar 2016*
<https://www.ssb.no/trosamf>

The Council of Europe High Commissioner for Human Rights (2015): *France country visit report 2015*. www.coe.int/sq/web/commissioner/-/france-persistent-discrimination-endangers-human-rights

The European Wergeland Centre (2016): *Overview prepared by the European Wergeland Center: Experiences with general and limited bans on wearing religious symbols and clothing, with a focus on the full-face veil across Europe*
<http://eng.theewc.org/Content/Library/Conference-papers/Reports/Experiences-with-general-and-limited-bans-on-religious-symbols-and-clothing-with-a-special-focus-on-the-full-face-veil-across-Europe>

Vestegnehfuc: *Studie- og ordensregler for Vestegnen HF & VUC*
<http://www.vestegnehfuc.dk/studiemiljoe/studie--og-ordensregler>

Vucaarhus: *Krav om synligt ansigt*
http://www.vucaarhus.dk/forkursister/regler_og_forventninger/kravomsynligtansigt

Wolasmal, Ayesha og Gitmark, Hannah (2014): *Forbud mot ansiktsdekkende plagg. Erfaringer fra Frankrike og den norske debatten*. Agendanotat.
<http://www.tankesmienagenda.no/wp-content/uploads/Agendanotat.Forbud-mot-heldekkende-ansiktsplagg.14.07.141.pdf>

Seierstad, Åsne (2016): *To søstre*, Kagge forlag

SSB (2016): *Trus- og livssynssamfunn utanfor Den norske kyrkja, 1. januar 2016*
<https://www.ssb.no/trosamf>