

LIKESTILLINGS- OG DISKRIMINERINGSNEMNDA

Postboks 8049 Dep

0031 Oslo

tlf. 95 19 68 00/01

mail: post@diskrimineringsnemnda.no

hjemmeside: www.diskrimineringsnemnda.no

Sak nr. 8/2010

Sakens parter:

Justis- og politidepartementet

Likestillings- og diskrimineringsombudet

Uttalelse av 20. august 2010

Likestillings- og diskrimineringsnemndas sammensetning:

Trude Haugli, leder

Gudrun Holgersen, nestleder

Britt Elin Strand

Abid Q. Raja

Johan Kr. Øydegard

Saken gjelder

Spørsmålet i saken er om politiets uniformsreglement er i strid med diskrimineringsloven § 4 og likestillingsloven § 3. Saken dreier seg om bruk av religiøse hodeplagg skal tillates under utdanning og i tjeneste i politiet.

Uniformsreglementet forbyr bruk av sivile plagg og effekter sammen med politiuniformen, jf. reglementet punkt 8 i kapittel 1. Slik Nemnda ser saken dreier den seg ikke om å tillate sivile effekter og plagg i kombinasjon med uniformen, men eventuelt å endre uniformsreglementet slik at uniformstilpassede religiøse hodeplagg inngår som uniformseffekt, og slik at sikkerhetsmessige hensyn som gjør seg gjeldende ved politiets ulike tjenester, ivaretas.

Sakens bakgrunn og behandlingen hos Likestillings- og diskrimineringsombudet

Politidirektoratet ble i oktober 2008 kontaktet av en kvinne med spørsmål om det var tillatt å bruke hijab under utdannelsen ved Politihøgskolen, og i eventuell senere tjeneste i politiet.

I henhold til uniformsreglementet kapittel 1, punkt 8 skal ikke sivile effekter benyttes synlig sammen med uniformseffekter, hvilket også medfører at hijab – i likhet med andre sivile plagg og effekter – ikke er tillatt brukt sammen med uniformen.

Henvendelsen førte til at Politidirektoratet iverksatte en vurdering av muligheten for å endre uniformsreglementet. Politidirektoratet anbefalte i brev av 10. november 2008 til Justisdepartementet en endring av uniformsreglementet for å tillate bruk av religiøse hodeplagg.

I brev av 10. februar 2009 fra Justisdepartementet ble direktoratet gitt i oppgave å utarbeide et forslag til endring av reglementet. I brevet ble det samtidig forutsatt at forslaget skulle forelegges andre berørte departementer før endelig beslutning ble fattet.

En endring forutsatte at saken ble behandlet i statsråd.

I en pressemelding datert 20. februar 2009 på departementets hjemmeside ble det opplyst om at statsråden hadde stanset den videre prosessen under henvisning til at en endring av uniformsreglementet ikke var et egnet virkemiddel for å bidra til økt rekruttering av personer med minoritetsbakgrunn. Det ble også vist til at endringen kunne svekke opplevelsen av et nøytralt politi.

Likestillings- og diskrimineringsombudet ba etter dette (februar 2009) om en redegjørelse fra Justis- og politidepartementet.

Departementet redegjorde i brev av 30. mars 2010 til Ombudet for sitt syn på saken. Departementet konkluderte med at det anså reglementet for å være i tråd med internasjonal og nasjonal lovgivning, og i avslutningen fremgår blant annet følgende:

"I vurderingen av om det skal gjøres endring i politiets uniformsreglement er det tatt i betraktning mange forhold. Både behovet for et mest mulig nøytralt politi og målet om å rekruttere personer med minoritetsbakgrunn til politiet, har stått sentralt. Den etterfølgende debatten har illustrert problemstillingens kompleksitet. Departementet antar at det overstående er tilstrekkelig til å besvare de spørsmål om forholdet til internasjonale konvensjoner og nasjonalt lovverk som ligger innenfor Likestillings- og diskrimineringsombudets mandat."

Ombudet ga uttalelse i saken den 18. januar 2010 og konkluderte med at Justis- og politidepartementet handler i strid med diskrimineringsloven § 4 og likestillingsloven § 3 når det ikke åpnes for bruk av religiøse hodeplagg i tilknytning til politiuniformen.

Departementet opprettholdt i brev av 8. mars 2010 sin konklusjon og sin beslutning om ikke å åpne for bruk av religiøse hodeplagg sammen med politiuniformen.

Saken ble av Ombudet brakt inn for Nemnda etter diskrimineringsombudsloven § 3 tredje ledd jf. § 6.

Saken ble behandlet i Nemndas møte 17. juni 2010. I behandlingen deltok Nemndas medlemmer Trude Haugli (leder), Gudrun Holgersen (nestleder), Johan Kr. Øydegard, Abid Q. Raja og Britt Elin Strand.

Fra Likestillings- og diskrimineringsombudet møtte likestillings- og diskrimineringsombud Sunniva Ørstavik, avdelingsleder Elisabeth Lier Haugseth, og førstekonsulent Cathrine Sørлие.

Fra Justis- og politidepartementet møtte departementsråd Morten Ruud, ekspedisjonssjef Karen – Alette Melander og lovrådgiver Kristin Ryan.

Nemndas sekretariat var representert ved Mariann Helen Olsen og Geir-Olav Jensen.

Nemndas kompetanse

Politiets uniformsreglement er fastsatt ved kgl. resolusjon den 5. august 1995. Reglementet gjelder internt i politietaten for polititjenestemenn og studenter ved Politihøgskolen. Bestemmelsene i reglementet er utelukkende rettet mot de ansatte i politietaten, og er slik sett ikke bestemmende for privatpersoners rettsstilling, jf. forvaltningsloven § 2 første ledd bokstav a) – c). Reelt sett er reglementet en intern instruks. Det anses formelt ikke som en forskrift.

I og med at reglementet er fastsatt ved kgl. resolusjon, er Nemndas kompetanse begrenset, jf. diskrimineringsombudsloven § 9 annet ledd, ved at Nemnda ikke kan treffe vedtak som er bindende for Kongen eller departementene.

Nemnda har likevel plikt til å gi uttalelse om hvorvidt det forhold som er brakt inn for den, er i strid med diskrimineringslovgivningen eller ikke, jf. § 7 første ledd annet punktum.

Ombudets og Nemndas oppgave etter diskrimineringsombudsloven er å føre tilsyn med og medvirke til gjennomføringen av regelverket som omtalt i diskrimineringsombudsloven § 1 andre ledd. Nemndas myndighet er ikke begrenset til å foreta en legalitetskontroll, men Nemnda skal som forvaltningsorgan prøve alle sider av de sakene som blir brakt inn for den.

Partenes anførsler

Likestillings- og diskrimineringsombudets synspunkter:

Likestillings- og diskrimineringsombudet anfører at det å bære et religiøst hodeplagg omfattes av retten den enkelte har til å gi uttrykk for sin religion, og at politiets uniformsreglement begrenser denne retten.

I og med at alle typer sivile plagg rammes av uniformsreglementet, legges det til grunn at saken reiser spørsmål om indirekte diskriminering både på grunnlag av religion og kjønn, jf. likestillingsloven § 3 tredje ledd og diskrimineringsloven § 4 tredje ledd. Reglementet er tilsynelatende kjønnsnøytralt, men vil først og fremst ramme kvinner ettersom det er flest kvinner som bærer religiøse hodeplagg. Det generelle forbudet mot sivile effekter stiller arbeidstakere og arbeidssøkere som bruker bestemte hodeplagg ut fra religiøs overbevisning, i en svakere stilling enn andre arbeidstakere eller arbeidssøkere.

Det neste spørsmålet er om lovens unntaksadgang etter likestillingsloven § 3 fjerde ledd og diskrimineringsloven § 4 fjerde ledd kan begrunne gjeldende utforming av reglementet. Likestillingsloven fastslår at i særlige tilfeller er indirekte forskjellsbehandling likevel tillatt dersom handlingen har et saklig formål uavhengig av kjønn, og det middel som er valgt er egnet, nødvendig og ikke uforholdsmessig inngripende i forhold til formålet. Mens diskrimineringsloven fastslår at forskjellsbehandling som er nødvendig for å oppnå et saklig formål, og som ikke er uforholdsmessig inngripende overfor den eller de som forskjellsbehandles, ikke anses som diskriminering etter loven.

Reglementets formål om at uniformen skal fremtre som nøytral og upartisk, oppfyller vilkåret om at forskjellsbehandlingen ivaretar et saklig formål.

Når Ombudet likevel ikke finner grunnlag for anvendelse av unntaket, er det vist til at et forbud mot hijab ikke er *nødvendig*. I kravet om at forbudet må være nødvendig ligger det et krav om at forbudet mot sivile effekter må være et egnet virkemiddel til å oppnå formålet, samt at det ikke kan oppnås med andre og ikke-diskriminerende tiltak. Ombudets syn underbygges av at departementet og Politidirektoratet i den forutgående korrespondanse høsten 2008 og våren 2009, heller ikke anså et forbud som nødvendig for at politiet skulle fremstå som nøytralt og upartisk.

Det er vist til at Justis- og politidepartementet ikke har dokumentert eller kunnet begrunne nærmere at tillatelse til bruk av religiøse hodeplagg vil kunne medføre en risiko for at den offentlige orden eller trygghet settes i fare.

Justis- og politidepartementets synspunkter:

Under henvisning til Den europeiske menneskerettskonvensjonen (EMK) artikkel 9 legger departementet til grunn at uniformsreglementet kan støte an mot en persons religionsfrihet. Det erkjennes at uniformsreglementets generelle utforming i visse tilfeller kan medføre inngrep i religionsfriheten, ved at det forhindrer bruk av hijab i tilknytning til uniformen. Hijab anses som et religiøst hodeplagg, selv om det fra enkelte hold hevdes at hijab også anses å være et politisk symbol.

For at de generelle bestemmelsene i uniformsreglementet skal være rettmessige, må kravene for inngrep være oppfylt, jf. artikkel 9 (2).

Artikkel 9 (2) oppstiller tre kumulative vilkår for inngrep; (1) det må foreligge hjemmel i lov, (2) inngrepet må forfølge ett av de nevnte formålene; offentlig trygghet, offentlig orden, helse eller moral, eller andres rettigheter og frihet, og (3) vilkåret må være *nødvendig i et demokratisk samfunn*.

Justisdepartementet anfører at vilkårene er oppfylt i denne saken. Uniformsreglementet oppfyller lovkravet. Reglementet er begrunnet med at politiet skal fremstå som nøytralt og

upartisk i sin tjeneste, og Den europeiske menneskerettsdomstolen (EMD) har i sine avgjørelser akseptert nøytralitet og upartiskhet som legitime hensyn for inngrep i religionsfriheten.

Vedrørende det forhold at inngrepet ikke må gå lenger eller være mer omfattende enn nødvendig, vises det til at begrensningen og behovet for denne må vurderes opp mot ulempen for den enkelte. Justisdepartementet fremhever at etter praksis fra EMD har nasjonalstaten en betydelig skjønnsmargin ved vurderingen av nødvendighetskriteriet. Slik sett fremholder Justisdepartementet at dagens reglement ligger innenfor EMK artikkel 9.

Justisdepartementet viser til at politiets helt spesielle status; fullmakten til å bruke fysisk makt for å løse de oppgaver politiet er satt til, samt at politiet opererer på alle samfunnsarenaer, gjør at politiet står i en særstilling i samfunnet. Videre håndterer politiet i sitt virke en rekke ulike situasjoner, og de både møter og må kunne forholde seg til alle deler av befolkningen. Videre utøver politiet viktige roller i rettspleien ved at deler av politiet inngår som en del av påtalemyndigheten. Dette stiller betydelige krav til upartiskhet og habilitet.

Politiet og dets tjenestemenn utøver sin tjeneste, ikke som enkeltperson eller del av en gruppe, men som representant for samfunn og stat. Politiets opptreden fordrer korrekthet, objektivitet og nøytralitet, og en nøytral uniform inngår som en del av dette. Dette krever også at uniformen ikke gir uttrykk for at politiet kan oppfattes som å ha bindinger til livssyn eller politisk retning. Uniformen må også sees i sammenheng med at politiet må skape og opprettholde tillit i hele befolkningen, og det må knyttes til politietaten som sådan og ikke bare til den enkelte polititjenestemann/-kvinne.

En politiuniform som kombinerer religiøse og/eller politiske symboler, vil kunne svekke inntrykket av politiets nøytralitet.

Et inngrep i religionsfriheten etter artikkel 9 må også oppfylle EMKs krav i artikkel 14 om ikke å diskriminere. Vurderingen her vil være om inngrepet medfører forskjellsbehandling, og det er den usaklige forskjellsbehandling som rammes. Forskjellsbehandling som forfølger et lovlig formål og som oppfyller kravet til proporsjonalitet, vil være lovlig etter artikkel 14.

Uniformsreglementet er nøytralt på det vis at det rammer alle synlige sivile plagg, symboler og effekter, og det vil etter omstendighetene utelukkende kunne virke indirekte diskriminerende. Det er bare den usaklige forskjellsbehandlingen som rammes av forbudet i artikkel 14, og vurderingen vil i det alt vesentlige bli sammenfallende med vurderingen etter artikkel 9.

Følgelig anser departementet at spørsmålet om å tillate religiøse hodeplagg som en del av uniformen, ligger innenfor statens skjønnsmargin.

Når det gjelder spørsmålet om Stortinget ved norsk lovgivning har satt strengere rammer for unntaket enn det som følger av de internasjonale forpliktelsene som Norge har bundet seg til, viser Justisdepartementet til at vilkårene for unntakene i likestillingsloven § 3 fjerde ledd og diskrimineringsloven § 4 fjerde ledd, for det alt vesentlige er sammenfallende.

Under henvisning til forarbeidene til diskrimineringsloven (Ot.prp. nr 33 (2004-2005)) anføres det at vurderingen langt på vei vil bli sammenfallende med vurderingen etter EMK artikkel 9.

Etter praksis fra EMD er hensynet til nøytralitet et legitimt formål for begrensning i religionsfriheten, og det samme må gjelde etter diskrimineringsloven.

Uniformsreglementet slik det er utformet vil kunne oppleves som inngripende, men spørsmålet er om det er uforholdsmessig inngripende. Etter Justisdepartementets oppfatning må den som søker seg til politiet i større grad tåle inngrep i de fundamentale rettighetene og frihetene enn det som gjelder for andre borgere. Sett i lys av dette er ikke gjeldende uniformsreglement uforholdsmessig inngripende.

Nemndas vurdering

Rettslig utgangspunkt

Utgangspunkt for drøftelsen er Den europeiske menneskerettskonvensjonen (EMK) artikkel 9, jf. artikkel 14 sett i sammenheng med diskrimineringsloven § 4 og likestillingsloven § 3. EMK er inkorporert i norsk lovgivning og gjelder som norsk lov, jf. menneskerettsloven § 2.

Retten til religionsfrihet følger av EMK artikkel 9 nr. 1 som lyder slik:

Art 9. Tanke-, samvittighets- og religionsfrihet

1. Enhver har rett til tankefrihet, samvittighetsfrihet og religionsfrihet; denne rett omfatter frihet til å skifte sin religion eller overbevisning, og frihet til enten alene eller sammen med andre og såvel offentlig som privat å gi uttrykk for sin religion eller overbevisning, ved tilbedelse, undervisning, praksis og etterlevelse.

Begrensninger kan bare foretas dersom vilkårene i artikkel 9 nr. 2 er oppfylt:

Frihet til å gi uttrykk for sin religion eller overbevisning skal bare bli undergitt slike begrensninger som er foreskrevet ved lov og er nødvendige i et demokratisk samfunn av hensyn til den offentlige trygghet, for å beskytte den offentlige orden, helse eller moral, eller for å beskytte andres rettigheter og friheter.

Diskrimineringsvernet følger av artikkel 14, Forbud mot diskriminering:

Utøvelsen av de rettigheter og friheter som er fastlagt i denne konvensjon skal bli sikret uten diskriminering på noe grunnlag slik som kjønn, rase, farge, språk, religion, politisk eller annen oppfatning, nasjonal eller sosial opprinnelse, tilknytning til en nasjonal minoritet, eiendom, fødsel eller annen status.

I Lov om forbud mot diskriminering på grunn av etnisitet, religion m.v (diskrimineringsloven) er den relevante bestemmelsen § 4 første, tredje og fjerde ledd:

Direkte og indirekte diskriminering på grunn av etnisitet, nasjonal opprinnelse, avstamning, hudfarge, språk, religion eller livssyn er forbudt.

...

Med indirekte diskriminering menes enhver tilsynelatende nøytral bestemmelse, betingelse, praksis, handling eller unnlattelse som fører til at personer på grunn av forhold som nevnt i første ledd blir stilt særlig ufordelaktig sammenliknet med andre. Med indirekte diskriminering i arbeidslivet menes enhver tilsynelatende nøytral bestemmelse, betingelse, praksis, handling eller unnlattelse som faktisk virker slik at en arbeidssøker eller arbeidstaker stilles dårligere enn andre arbeidssøkere eller arbeidstakere på grunn av forhold som nevnt i første ledd.

Adgangen til å gjøre unntak følger av fjerde ledd:

Forskjellsbehandling som er nødvendig for å oppnå et saklig formål, og som ikke er uforholdsmessig inngripende overfor den eller de som forskjellsbehandles, anses ikke som diskriminering etter loven her.

I Lov om likestilling mellom kjønnene (likestillingsloven) er den relevante bestemmelsen § 3 første, tredje og fjerde ledd:

Direkte eller indirekte forskjellsbehandling av kvinner og menn er ikke tillatt.

...

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

Unntaksadgangen følger også her av fjerde ledd:

I særlige tilfeller er indirekte forskjellsbehandling likevel tillatt dersom handlingen har et saklig formål uavhengig av kjønn, og det middel som er valgt er egnet, nødvendig og ikke uforholdsmessig inngripende i forhold til formålet.

Bevisbyrde

Reglene om bevisbyrde følger av diskrimineringsloven § 10, jf. likestillingsloven § 16. Det er i denne saken enighet om at uniformsreglementet innebærer en forskjellsbehandling, som i utgangspunkt er i strid med loven. Loven tillater imidlertid forskjellsbehandling dersom bestemte vilkår foreligger. Det er innklagede, i dette tilfellet Justis- og politidepartementet, som har bevisbyrden for at disse vilkårene er oppfylt.

Forholdet mellom EMK og intern norsk diskrimineringslovgivning.

Som utgangspunkt beskytter både EMK og nasjonal lovgivning religionsfriheten og setter forbud mot diskriminering på dette grunnlag. Tilsvarende er det forbud mot diskriminering på grunnlag av kjønn.

Forbudet mot både direkte og indirekte diskriminering i diskrimineringsloven er i all hovedsak basert på internasjonale forpliktelser og regelverk utviklet av EU. Dette gjelder også spørsmålet om hvor langt diskrimineringsforbudet går. Det vises i denne sammenheng til Ot.prp. nr. 33 (2004-2005) s. 98-103. Spørsmålet som kan reises, er om det er nyanseforskjeller mellom norsk lovgivning og de internasjonale konvensjonene. Dersom slike forskjeller finnes, er det videre spørsmål om norsk diskrimineringslovgivning snevrer inn det handlingsrommet som staten har etter konvensjonene og praksis fra EMD.

Når det gjelder avgrensningen av diskrimineringsbegrepet henvises til Ot.prp. nr. 33 (2004-2005), hvor lovutvalgets forståelse presenteres i pkt. 10.4.5:

"Utvalget legger til grunn at handlingen er objektivt og saklig begrunnet når den bygger på korrekte fakta som fremstår som et rimelig og legitimt grunnlag for å gjøre unntak. Formålet med handlingen vil være en vesentlig faktor i vurderingen av hvilke handlinger og unnlater som er hensiktsmessige og nødvendige for å nå målet.

Utvalget viser til at en slik avgrensning av diskrimineringsbegrepet er alminnelig i nasjonale og internasjonale regelverk som forbyr etnisk diskriminering. Det er enten

uttrykt direkte eller forutsatt i praksis at det kun er den usaklige forskjellsbehandlingen som er urettmessig. Videre viser utvalget til at hensynet til at det kan foreligge saklig grunn til forskjellsbehandling også er bakgrunnen for adgangen til unntak for "særlige yrkesmessige krav" i EUs rådsdirektiv 2000/43/EF artikkel 4."

I pkt. 10.4.8.1 "Generelt om unntaksbestemmelsen" heter det videre:

"Unntaksbestemmelsen kan også ses som en presisering av diskrimineringsbegrepet. Det vises til kapittel 10.2 for en nærmere omtale av dette begrepet. Etter departementets forslag vil det som følge av unntaksbestemmelsen ikke foreligge diskriminering der handlingen eller unnlåtelsen er objektivt begrunnet i et saklig formål, og midlene som er valgt for å oppnå formålet er hensiktsmessige og nødvendige (proporsjonalitetsprinsippet). Vurderingstemaet tilsvarer de føringer Den europeiske menneskerettsdomstol har gitt, jf. den såkalte Belgian Linguistic Case (23. juli 1968, serie A)"

Det vises også til merknadene til de enkelte bestemmelsene i samme proposisjon, s. 202 – 204, og særlig § 4 fjerde ledd:

"Hvorvidt et formål er "saklig" vil bero på en konkret vurdering av om formålet anses rimelig og legitimt. Videre må det vurderes om formålet er av en slik art at prinsippet om likebehandling bør vike. Forskjellsbehandlingen må være "nødvendig" for å oppnå formålet. Foreligger det andre ikke-diskriminerende handlingsalternativer som er egnet til å oppnå formålet, og som ikke er uforholdsmessig ressurskrevende, vil dette være et sterkt argument for at forskjellsbehandlingen ikke er nødvendig. Selv om midlene som er valgt for å oppnå formålet er nødvendige, må de ikke være "uforholdsmessig inngripende" overfor den eller de som rammes. Følgelig må det foretas en proporsjonalitetsvurdering mellom mål og middel. Lovlig forskjellsbehandling forutsetter at alle vilkårene i fjerde ledd er oppfylt. Vurderingstemaet i bestemmelsen er sammenfallende med vurderingen av saklig forskjellsbehandling i internasjonal menneskerettspraksis og teori."

Det vises også til kapittel 5.4.4.1 i Diskriminerings- og Likestillingsrett (Hellum og Ketscher (red) m.fl. 2008) s. 174-176, og særlig tredje avsnitt på s. 176:

"Ut fra dette synes det som utformingen av unntaksbestemmelsen i den norske loven er godt i tråd med det som er lagt til grunn i relasjon til de internasjonale konvensjonene mv."

Gjennomgangen viser at lovgivers intensjon var å utforme diskrimineringslovgivningen i samsvar med det som følger av internasjonal menneskerettspraksis og teori. Utvalget legger også til grunn at vurderingstemaene etter EMK og diskrimineringsloven i høy grad er sammenfallende.

EMD har i flere saker behandlet spørsmålet om forbud mot bruk av hijab utgjør en krenkelse av religionsfriheten. Det vises særlig til avgjørelsen i saken Leyla Sahin mot Tyrkia (10/11/2005) avsnitt 71:

"The applicant said that, by wearing the headscarf, she was obeying a religious precept and thereby manifesting her desire to comply strictly with the duties composed by the Islamic faith. Accordingly, her decisions are in every case taken to fulfil a religious duty, the Court proceeds on the assumption that the regulations in issue, which placed restrictions of place and manner on the right to wear the Islamic headscarf in universities, constituted an interference with the applicants' right to manifest her religion."

Videre i saken Dahlab mot Sveits (avvisningskjennelse, 15/12/2001) uttales det:

"... it is very difficult to assess the impact that a powerful external symbol such as the wearing of a headscarf may have on the freedom of conscience and religion of very young children."

EMD har i sin praksis lagt til grunn at hijab representerer et religiøst symbol og at et forbud dermed i utgangspunktet representerer et inngrep i religionsfriheten. Ved vurderingen av om inngrepet er i strid med EMK, har det springende punkt vært om forbudet er nødvendig i et demokratisk samfunn. Sakene har artet seg forskjellige, men domstolen har i stor grad overlatt nødvendighetsvurderingen til statenes skjønnsmargin.

Nemnda finner etter dette at EMK og EMDs praksis ikke gir noen klar løsning i saken. Hvorvidt uniformsreglementet bør åpne for bruk av religiøse hodeplagg, ligger sannsynligvis innenfor statens skjønnsmargin, slik at det er adgang til å ta hensyn til nasjonale forhold. Selv om EMDs kompetanse til å overprøve deler av statenes skjønn er begrenset, gjelder ikke dette på samme måte for et norsk forvaltningsorgan. Nemnda må innenfor sitt ansvarsområde vurdere alle sider av saken, også den skjønnsmessige siden og herunder nasjonale forhold.

Nemnda vil i det følgende avgrense seg til å vurdere om bestemmelsen i uniformsreglementet er i strid med diskrimineringslovens § 4 og likestillingslovens § 3.

Indirekte diskriminering.

Nemnda legger i samsvar med partenes syn og praksis fra EMD til grunn at hijab som utgangspunkt må anses som et religiøst hodeplagg.

Nemnda bemerker at det likevel er slik at både blant de som bruker hijab, og allmennheten, har plagget til dels vært tillagt andre meninger/symbolverdier enn bare som uttrykk for religiøs tilknytning. I dette inngår at hijab også kan gi uttrykk for både etnisk og kulturell identitet, og i forlengelse av dette også representere et politisk uttrykk eller uttrykk for politisk orientering. Det er usikkert hvor politisk og kulturelt ladet bruk av hijab er i Norge. Det må antas at det er store individuelle forskjeller blant dem som bruker hijab.

Uniformsreglementet er i utgangspunktet nøytralt utformet ved at synlige sivile plagg og effekter ikke er tillatt. Dette gjelder for alle uavhengig av religion. Imidlertid medfører reglementet at den som ut fra religiøs overbevisning ønsker å bære hodeplagg, stilles dårligere enn andre som søker seg til politiyrket.

Reglementet er i utgangspunktet kjønnsnøytralt, men i og med at kvinner utgjør den klart største gruppen blant dem som bruker religiøse hodeplagg i Norge, vil reglementet også ha en indirekte kjønnsdiskriminerende effekt.

Konklusjonen er at uniformsreglementet i utgangspunktet innebærer en indirekte forskjellsbehandling.

Saklig formål

Lovligheten av forskjellsbehandlingen avhenger av om vilkårene i diskrimineringsloven § 4 fjerde ledd og likestillingsloven § 3 fjerde ledd er oppfylt.

Nemnda slutter seg til partenes oppfatning om at formålet om å uttrykke nøytralitet og likhet, også i form av utformingen av politiuniformen, utvilsomt er et saklig formål.

Hovedspørsmålet i vurderingen er derfor om forbudet er nødvendig og ikke uforholdsmessig inngripende overfor dem som forskjellsbehandles, jf. diskrimineringsloven 4 fjerde ledd og likestillingsloven § 3 fjerde ledd. Etter begge bestemmelsene vil det sentrale være en nødvendighets- og forholdsmessighetsvurdering.

Nødvendighetsvurderingen

Det er som tidligere redegjort for, departementet som i denne sammenhengen har bevisbyrden, og som i tilstrekkelig grad må sannsynliggjøre at forbudet er nødvendig.

Nemnda ser at denne sannsynliggjøringen ikke er helt enkel, i og med at man har lite eller ingen erfaring å bygge på. Sentralt i nødvendighetsvurderingen er spørsmålene om religiøse hodeplagg kan sies å svekke folks/publikums tillit til politiets upartiskhet, og om bruk av religiøse hodeplagg i politiet vanskeliggjør politiets rolle med hensyn til å opprettholde ro og orden.

Som Justisdepartementet peker på, nyter norsk politi i dag stor respekt i befolkningen, noe som i stor grad er bygget på at politiet utøver sin myndighet i samsvar med grunnleggende prinsipper som habilitet, likhet og saklighet. Selv om uniformeringen i stor grad underbygger og støtter inntrykket av politiet som nøytralt og upartisk, kan Nemnda vanskelig se at denne tilliten i betydelig grad skulle svekkes ved at religiøse hodeplagg tillates. Nemnda viser i denne forbindelse også til at i de land som har tillatt religiøse hodeplagg, er det et svært lavt antall personer som faktisk bruker religiøse plagg i tjenesten, og ut fra det Nemnda kjenner til, er det ikke rapportert om spesielle problemer knyttet til politiets tjenesteutføring der hvor slike hodeplagg er i bruk. Det må antas at det også i Norge vil dreie seg om et lite antall, uten at dette i seg selv er avgjørende for Nemndas vurdering.

Ved vurderingen av om tiltaket er nødvendig for å skape ro og orden, har Nemnda stor forståelse for departementets synspunkter om risikoen for at symboleffekter i visse situasjoner kan eskalere konfliktsituasjoner, og at det i stor grad er behov for nøytrale uniformer. Likevel vurderer Nemnda det slik at virkningen av ytre tegn som hijab vil være marginal i forhold til å være konfliktskapende i en allerede spent situasjon. Politidirektoratet og departementet er nærmest til å vurdere det politioperative. Uttalelsene derfra er imidlertid ikke entydige. Det var nettopp disse etatene som fremmet det opprinnelige forslaget om å endre uniformsreglementet, sannsynligvis etter at de politioperative forhold var vurdert.

Videre vektlegger Nemnda at Norge tar mål av seg til å være et multikulturelt og inkluderende samfunn, og at dette også bør gjenspeile seg i politiet som i alle andre yrkesgrupper. Et forbud mot religiøse hodeplagg kan hindre mangfold i politiet og vanskeliggjøre rekrutteringen av personer med en religiøs overbevisning som nødvendiggjør

bruk av religiøst hodeplagg. For en del av Norges befolkning vil dette i praksis kunne innebære et yrkesforbud.

Det vises her til Politihøgskolens mål om å rekruttere søkere med minoritetsbakgrunn, som blant annet begrunnes slik

(<http://www.phs.no/no/Studietilbud/Bachelor/Minoritetsbakgrunn/>):

Hvorfor mangfold?

Mangfold handler om at alle mennesker er ulike, og innebærer også en erkjennelse av disse ulikhetene. Dette kan være forskjeller i kjønn og etnisitet til seksuell orientering, alder og religiøse og politiske overbevisninger. Det handler om aksept og respekt. Og det handler om å forstå hverandre og sette pris på mangfoldet hver og en av oss bidrar med.

Politiet i Norge ønsker å speile det norske samfunnet på en god og pålitelig måte. Samfunnet vi lever i er multikulturelt og mangfoldig. Derfor er det nødvendig at også politiet også er det. Skal norsk politi utvikles i takt med resten av samfunnet, bekjempe framtidens kriminalitet og gi alle Norges borgere den servicen de har krav på, trenger etaten bred kompetanse. Kompetanse og kunnskap er viktig når du jobber i politiet, ikke minst for å oppnå tillit. Dette er kunnskap du får under utdanningen på Politihøgskolen, kunnskap du får gjennom arbeidserfaring og kunnskap du har på grunn av bakgrunnen din. All kunnskap er viktig i politiet. For å forstå. For å kunne løse oppgaver. For å få tillit.

Ønsket om mangfold begrunnes i hensynet til politiets legitimitet. At mangfoldet også synliggjøres utad i form av uniformstilpassede religiøse hodeplagg, skulle i henhold til dette synet kunne øke, ikke redusere tilliten til politiet i samfunnet.

Nemnda er etter dette kommet til at departementet ikke har sannsynliggjort at det er nødvendig å ha et forbud mot religiøse hodeplagg i uniformsreglementet.

Forholdsmessighetsvurderingen

Ettersom Nemnda har kommet til at forbudet ikke er nødvendig, og vilkårene for å anvende unntaksbestemmelsen således ikke er til stede, er det ikke nødvendig for Nemnda å ta stilling til om forbudet er å anse som uforholdsmessig inngripende for de som rammes. Nemnda vil likevel bemerke at forbudet vil kunne oppfattes som meget inngripende overfor kvinner som opplever det som en religiøs plikt å bruke hijab, ved at de i praksis utelukkes fra politiyrket, og det er tvilsomt om lovens krav til forholdsmessighet ville kunne anses oppfylt.

Nemnda er etter dette kommet til at departementet ikke har sannsynliggjort at vilkårene for å anvende unntaksbestemmelsene er oppfylt, og derved ikke har oppfylt sin bevisbyrde.

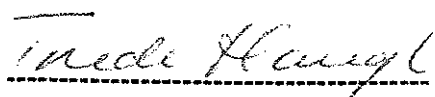
Nemnda er på denne bakgrunn kommet til at politiets reglement er i strid med diskrimineringsloven 4 og likestillingslovens § 3.

Uttalelsen er enstemmig.

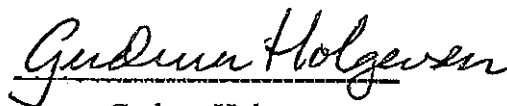
Uttalelse:

Politiets uniformsreglement som innebærer et forbud mot bruk av religiøse hodeplagg i tilknytning til uniformen, er i strid med diskrimineringsloven § 4 og likestillingsloven § 3.

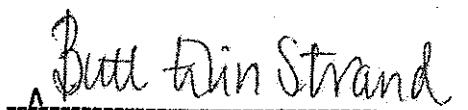
Oslo den 20. august 2010



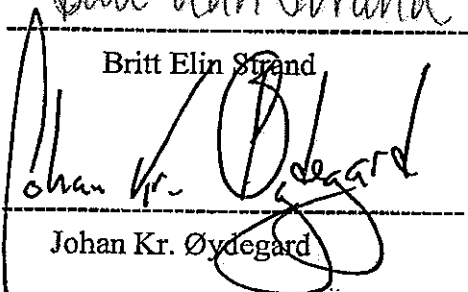
Trude Haugli
leder



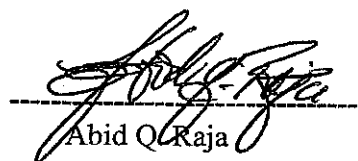
Gudrun Holgersen
nestleder



Britt Elin Strand



Johan Kr. Øydegard



Abid Q. Raja