

Justis- og politidepartementet
Postboks 8005 Dep

0030 OSLO

Vår ref.
08/1528-24-CAS

Deres ref.
200901553- /SWO

Dato:
18.01.2010

UTTALELSE - ADGANGEN TIL Å BENYTTE RELIGIØSE PLAGG I POLITIET - UNIFORMSREGLEMENT

Likestillings- og diskrimineringsombudet viser til Justis- og politidepartementets beslutning den 20. februar 2009 om å ikke endre Politiets uniformsreglement slik at det ville bli tillatt med religiøse plagg som en del av uniformeringen.

Ombudet tok saken opp på eget initiativ den 27. februar 2009, jf. diskrimineringsombudsloven § 3 fjerde ledd. Likestillings- og diskrimineringsombudet mente Politiets uniformsreglement reiste spørsmål om indirekte diskriminering på grunn av religion og kjønn.

Ombudet konkluderer med at Justis- og politidepartementet handler i strid med diskrimineringsloven § 4 og likestillingsloven § 3.

Likestillings- og diskrimineringsombudets uttalelse kan bringes inn for Likestillings- og diskrimineringsnemnda til full overprøving. Fristen er tre uker fra parten mottar ombudets uttalelse, se vedlagte veiledning.

SAKENS BAKGRUNN

En kvinne henvendte seg i oktober 2008 til Politidirektoratet (POD) med spørsmål om det religiøse hodeplagget hijab tillates benyttet under utdanning ved Politihøgskolen og den videre tjeneste i politietaten etter endt utdanning. I uniformsreglementet for politi- og lensmannsetaten heter det i kapittel 1 *Alminnelige retningslinjer* punkt 8:

”Sivile plagg og effekter skal ikke nyttes synlig sammen med uniformseffekter. Unntak herfra er plagg av sivil modell som er approbert til både uniform og sivil bruk.”

I reglementets kapittel 1 *Alminnelige retningslinjer* punkt 1 framgår det at reglementet gjelder for:

”- alle tilsatte og engasjerte i Politidirektoratet og politi- og lensmannsetaten som har politimyndighet og utfører uniformert tjeneste,
- polititjenestemenn ved Sysselmannens kontor på Svalbard,
- arrestforvarere/grensekontrollører/utlendingskontroll som utfører uniformert tjeneste,
- mannskaper ombord i Varangervekeren,
- polititjenestemenn i Justisdepartementet,
- studenter og ansatte ved Politihøgskolen som bruker uniform i den daglige tjenesten,
- politireservens personell,
- musikere og sangere ved politikorps og politisangkor.”

I tillegg gjelder bestemmelsene for personell i FN-tjeneste når det er effekter som tas ut/tildeles den enkelte av Politiets data- og materielltjeneste (PDMT) og som omhandles under FN-antrekk i reglementets kapittel 8.

Uniformsreglementet vil også gjelde for representanter for påtalemyndigheten i den grad representantene bruker uniform i retten. Blant annet gjelder ikke uniformsreglementet for personell som ikke utfører uniformert tjeneste, kontoransatte, renholdspersonell mv. Uniformsreglementet vil ikke være til hinder for bruk av religiøse plagg eller symboler utenfor jobbsammenheng, for eksempel under reise til og fra arbeidssted.

Henvendelsen førte til at Politidirektoratet hentet inn informasjon fra andre offentlige etater og utenlandske politikorps. Politidirektoratet fant at andre land har funnet forskjellige løsninger når det gjelder spørsmålet om å tillate religiøse hodeplagg i politiet. I brev av 10. november 2008 til Justis- og politidepartementet trakk Politidirektoratet fram begrunnelsen til britisk politi for å tillate hijab som uniformsplagg: *”a further sign of official acceptance of Britain as a religiously diverse society where faithrelated accomodations should be made for all individuals.”* Videre viser direktoratet til at svensk politi

1. mars 2006 besluttet å tillate religiøse *"huvudbonader och åtgärder för en bredare rekrytering till Polisen. Rikspolisstyrelsen ser positivt på att medarbetare, i enlighet med sin religiösa uppfattning bär turban, kippa eller huvudduk i tjänsten."* I brevet skriver direktoratet videre:

"Politidirektoratet er ut fra en samlet vurdering av de hensyn som er nevnt foran, positiv til at det gis anledning til å benytte religiøst hodeplagg til politiuniformen. Vi mener at hensynet til å rekruttere bredt og sikre at politiet representerer alle samfunnslag uavhengig av livssyn og etnisitet, må komme foran et strengt krav til en nøytral politiuniform.

Det vil være nødvendig å foreta en endring uniformsreglementet for politiet. Som kjent er uniformsreglementet fastsatt ved Kgl. resolusjon av 5. august 1995."

Den 4. februar 2009 stod det blant annet følgende på Justis- og politidepartementets internettside:

"Spørsmålet om bruk av religiøst hodeplagg er et prinsipielt spørsmål. Etter å ha mottatt politidirektoratets vurdering, er det besluttet at Politiets uniformsreglement skal endres slik at det gis anledning til bruk av religiøst hodeplagg sammen med politiuniformen."

I brev av 10. februar 2009 fra Justis- og politidepartementet til Politidirektoratet står det blant annet:

"Etter å ha mottatt Politidirektoratets vurdering, samt også synspunkter fra organisasjoner og andre aktører, er det behov for å be Politidirektoratet skissere hvordan forslaget til endring av Politiets uniformsreglement vil kunne gjennomføres. Det er etter departementets oppfatning viktig å ivareta hensynet til en mest mulig nøytral politiuniform og at en aksept av tildekking av hår gis et beskjedent omfang. Departementet ber om at Politidirektoratet utarbeider forslag til endring av Politiets uniformsreglement. En endring av Politiets uniformsreglement nødvendiggjør en nærmere avklaring mht. uniformsplaggets utforming. Plagget skal være tilpasset politiets uniformering for øvrig, være nøytralt, og ivareta de sikkerhetsmessige hensyn som gjør seg gjeldende ved politiets ulike tjenester.

Departementet forutsetter at det videre arbeidet med utformingen av forslaget skjer under nødvendige hensyn til medbestemmelsesavtalen i Staten, og at politiets organisasjoner på vanlig måte høres før saken fremmes for departementet.

Når Politidirektoratets innstilling foreligger, vil man forelegge denne for andre berørte departementer før endelig beslutning fattes."

I brevet ba også departementet direktoratet om å innhente erfaringer fra andre virksomheter hvor det er gitt adgang til å bruke religiøse plagg sammen med tjenesteuniform eller arbeidstøy, slik som Forsvaret, Tollvesenet og deler av helsevesenet. Ifølge departementet ble dette oppdragsbrevet senere trukket tilbake av departementet da det var besluttet ikke å gå videre med prosessen. Departementet hadde på det tidspunktet ikke mottatt noen redegjørelse fra direktoratet. Ettersom arbeidet ble stanset anså ikke departementet at det var behov for å hente inn erfaringer fra andre land eller virksomheter.

Den 20. februar 2009 ble en ny pressemelding publisert på internettsiden til departementet. Der stod blant annet:

"Det er avgjørende for tilliten til politiet at etaten speiler befolkningen. Vi har vurdert om en endring av politiets uniformsreglement ville bidra til økt rekruttering av folk med minoritetsbakgrunn. Jeg har nå landet på at dette ikke er et egnet virkemiddel og debatten har

vist at en slik endring kan svekke opplevelsen av et nøytralt politi. Derfor har jeg bedt om at den videre prosessen i Politidirektoratet stoppes, sier justisminister Knut Storberget.”

Likestillings- og diskrimineringsombudet tok saken opp på eget initiativ, jf. diskrimineringsombudsloven § 3 fjerde ledd, og sendte brev med anmodning om redegjørelse til Justis- og politidepartementet den 27. februar 2009. Saken reiser spørsmål om diskriminering etter diskrimineringsloven § 4 og likestillingsloven § 3.

Justis- og politidepartementets anførsler

Justis- og politidepartementet avviser at uniformsreglementet slik det er utformet i dag, innebærer et brudd på diskrimineringsvernet i diskrimineringsloven § 4 og/eller likestillingsloven § 3.

Departementet peker på at det den senere tid har vært ulike oppfatninger med hensyn til om hijab bare er et religiøst plagg. Enkelte har også tatt til orde for at hijab er et politisk symbol.

Uniformsreglementet forbyr bruk av ”sivile plagg eller effekter” og sier ikke noe eksplisitt om religiøse symboler. Bestemmelsen er generell, men kan i visse tilfeller innebære et inngrep i religionsfriheten, for eksempel dersom en muslimsk kvinne anser det som en religiøs plikt å bære hijab. På samme måte kan det reises spørsmål om bestemmelsen innebærer en indirekte diskriminering på grunn av religion eller kjønn, jf. praksis fra den tidligere Klagenemnda for likestilling og Likestillings- og diskrimineringsombudet. Det kan også oppstå spørsmål om ytringsfrihet dersom en politimann ønsker å bære en nål med symbolet til det politiske partiet han tilhører. Departementet ser det som lite sannsynlig at resultatet av den juridiske vurderingen ville blitt annerledes dersom det var tatt utgangspunkt i et politisk symbol.

Norge er forpliktet etter bestemmelser om religionsfrihet i blant annet Grunnloven § 2, FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter (SP) artikkel 18, Barnekonvensjonen artikkel 14 og Den europeiske menneskerettskonvensjon (EMK) artikkel 9. Konvensjonene er gjennomført i norsk rett i menneskerettsloven § 2. Ifølge menneskerettsloven § 3 skal bestemmelser i de inkorporerte konvensjonene gå foran bestemmelser i annen lovgivning. Justis- og politidepartementet viser til Lovavdelingens uttalelse i sak 2006/07530 for en gjennomgang av de ulike bestemmelsene om religionsfrihet. Departementet anser EMK artikkel 9 for å være den mest sentrale bestemmelsen i relasjon til spørsmålene ombudet har tatt opp.

Den europeiske menneskerettsdomstolen (EMD) har i stor grad latt det være avgjørende hvordan klageren betrakter handlingen når det gjelder spørsmål om noe kan betraktes som et ”uttrykk for sin religion eller overbevisning” etter EMK artikkel 9 første ledd, jf. Leyla Sahin mot Tyrkia (2005) avsnitt 78. Departementet legger derfor til grunn at bestemmelsen i uniformsreglementet i prinsippet *kan* støte an mot en persons religionsfrihet. De særskilte kravene til inngrep i religionsfriheten må være oppfylt for at bestemmelsen skal være rettmessig.

EMK artikkel 9 andre ledd stiller tre kumulative vilkår som må være oppfylt for at det kan gjøres inngrep i religionsfriheten. For det første må inngrepet ha hjemmel i lov. Det er ikke et krav om formell lov. Sentralt er at reglene skal være tilstrekkelig tilgjengelig og presise til at borgerne skal kunne forutse rettsstillingen sin. Forskrifter med hjemmel i lov og reglementer vil i utgangspunktet oppfylle lovkravet, jf. blant annet Köse og 93 andre mot Tyrkia (2006). Departementet mener derfor at lovkravet er oppfylt gjennom uniformsreglementet.

For det andre må inngrepet ha ett eller flere av følgende formål: hensynet til den offentlige trygghet, den offentlige orden, helse eller moral eller andre rettigheter og friheter. Bestemmelsen i uniformsreglementet er begrunnet i hensynet til at politiet må framstå som nøytralt og upartisk i tjenesten. EMD har i en rekke saker vist til at nøytralitet og upartiskhet kan være legitime hensyn for inngrep i religionsfriheten. Uniformen spiller en sentral rolle for hvordan politiet oppfattes blant publikum. Ombudet har spurt hva departementet legger i begrepet "verdinøytral" uniform. Departementet presiserer at politiet verken er eller skal være verdinøytralt. Politiet skal ivareta grunnleggende rettsikkerhetsgarantier og håndheve et mangfoldig og omfattende lovverk. Politiets oppgaver er fastsatt i politiloven § 2. Politiet representerer en del av det sivile maktapparatet, og er samfunnets fremste utøver av makt og myndighet. Politiet skal bidra til å skape trygghet og sikre folks velferd. Politiet gir hjelp og bistand til alle grupper i ulike sammenhenger. Det dreier seg ikke bare om å sikre ro og orden, men også om å forebygge lovbrudd og etterforske og forfølge lovbrudd som blir begått. Påtalemyndigheten i politiet har en sentral rolle med hensyn til rettsikkerhet og legalitetskontroll. For å kunne ivareta oppgavene, har politiet betydelig fullmakt til å bruke fysisk makt. De vide fullmaktene kombinert med at politiet har alle samfunnsarenaer som sitt virkefelt, gjør at politiet står i en særstilling sammenliknet med andre myndighetsutøvere. Andre myndighets- og kontrollorganer har mer begrensede oppgaver innenfor spesielle ansvarsområder.

I sitt arbeid kommer politiet i kontakt med et bredt spekter av befolkningen i et bredt spekter av situasjoner. Politiet vil i stor grad måtte løse oppgavene sine i nære kontakt med enkeltpersoner som ikke sjelden er ruset eller i mental ubalanse.

En "nøytral" uniform er en ensartet uniform for alt uniformert personell innen politiet. Dagens uniformsreglement innebærer at alt uniformert personell framstår likt og på en måte som ikke kan oppfattes å ha bindinger til livssyn eller politiske retninger.

Departementet presiserer at når polititjenestekvinner og -menn utfører sin tjeneste, er det ikke som enkeltperson eller medlem av en gruppe, men som representant for samfunnet, som håndhever av lovgivningen og utøver av samfunnets maktmidler. Det fordrer at politiet opptrer korrekt, objektivt og nøytralt i sin myndighetsutøvelse. Departementet viser til Alminnelig tjenesteinstruks for politiet (politiinstruksen) § 3-1 fjerde ledd som fastsetter at "*under tjenesteutøvelsen skal politimannen være sannferdig, saklig og upartisk*". Enkelte av stillingskategoriene i politiet vil etter straffeprosessloven

§ 55 første ledd nr. 3 regnes som påtalemyndighetens tjenestemenn når de utøver påtaleoppgaver. At påtalemyndigheten skal ha en objektiv og upartisk stilling, går fram av habilitetsreglene i straffeprosessloven § 60. En tilkjennegivelse av religiøs eller politisk tilknytning kan etter departementets syn under visse omstendigheter tenkes å være et særegent forhold *"som er egnet til å svekke tilliten til hans upartiskhet"*.

Departementet mener at både tollvesenet og forsvaret har mer avgrensede oppgaver enn politiet. Forsvaret er statens primære maktapparat for vern mot ytre fiender. Forsvarets primæroppgaver er å hevde norsk suverenitet i forbindelse med utfordringer knyttet til norsk land-, luft- og sjøterritorium. En del av forsvarets personell er innkalt til tjeneste som en del av den alminnelige verneplikten, men personell i politiet og tollvesenet har søkt seg til virksomheten av eget ønske.

Departementet kjenner til at det har vært hevdet at uniformen allerede har et religiøst symbol ved at riksvåpenet har et kors i seg. Riksvåpenet er et symbol med lange tradisjoner og kan, i likhet med for eksempel det norske flagget, ikke oppfattes som et religiøst symbol. Departementet mener hensynene bak bestemmelsen i uniformsreglementet oppfyller kravet til formål i artikkel 9.

For det tredje må inngrepet være *"nødvendig i et demokratisk samfunn"*. Inngrepet må ikke være mer omfattende enn det som kreves for å oppnå formålet. Behovet for å gjøre inngrep i friheten må vurderes opp mot ulempen for den enkelte (proporsjonalitet). Departementet medgir at det kan være utfordrende å gi anvisning på hvilket utfall denne avveiningen vil gi i saker om religionsfrihet. Staten skal på den ene siden opptre som en nøytral og upartisk organisator av det religiøse livet. På den annen side skal staten sørge for at borgerne i størst mulig grad kan utnytte sin religionsfrihet uten å trå over grensene for andres friheter og rettigheter. Situasjonen varierer fra land til land og over tid. På denne bakgrunnen, og på grunn av manglende felles europeiske standarder, har EMD flere ganger uttalt at statene har en vid skjønnsmargin i disse spørsmålene, jf. blant annet Leyla Sahin mot Tyrkia (2005) avsnitt 109.

Departementet er enig i at det er ingen tvil om at polititjenestemenn og -kvinner også nyter godt av vernet i grunnleggende menneskerettigheter. Det er likevel klart ut fra internasjonal menneskerettsteori og praksis i EMD at man må tåle større begrensninger i politiet. Departementet mener det kan være fare for at en kombinasjon av uniform og/eller religiøse eller politiske symboler vil kunne svekke det generelle inntrykket av politiets nøytralitet. Departementet mener at man må akseptere større inngrep i religionsfriheten i statlige stillinger enn i det private. Politiet står i en særstilling. Departementet viser til Europarådets "Manual on the Wearing of Religious Symbols in Public Areas" (Malcolm D. Evans, 2009) side 99 hvor det står:

"For those whose state employment brings them into regular contact with the public, a greater range of restrictions may be justifiable. Since those of all faiths and of none may be required to have dealings with a wide range of state employees there may be a greater need to ensure that the neutrality and impartiality of the state in matters of religion or beliefs is manifested in the manner in which those servants present themselves to the general public. This would apply not only to those working in the public space, such as the police, but to those who provide services in

the community [...]. Once again, neutrality and impartiality does not demand that this be the case, but it is within the margin of appreciation of the state to determine that this be so.”

Departementet mener at uniformsreglementet ikke bør endres for å åpne for bruk av religiøse symboler i tilknytning til uniformen.

DISKRIMINERINGSLOVEN OG LIKESTILLINGSLOVEN

Likestillingsloven og diskrimineringsloven forbyr direkte og indirekte forskjellsbehandling og diskriminering på grunn av henholdsvis kjønn og religion. Med direkte diskriminering menes at en handling eller unnløstelse har som formål eller virkning at personer på grunn av kjønn og religion blir behandlet dårligere enn andre blir, er blitt eller ville blitt behandlet i en tilsvarende situasjon. Med indirekte diskriminering menes en tilsynelatende nøytral bestemmelse, betingelse, praksis, handling eller unnløstelse som faktisk virker slik at en person på grunn av kjønn eller religion stilles dårligere enn andre. I forhold utenfor arbeidslivet er det et vilkår at den som rammes, stilles ”særlig ufordelaktig sammenliknet med andre”, før man kan si at det er skjedd indirekte diskriminering, jf. diskrimineringsloven § 4 fjerde ledd.

Forskjellsbehandling for å oppnå et saklig formål, som er nødvendig og som ikke er uforholdsmessig inngripende overfor dem som forskjellsbehandles, er tillatt, jf. likestillingsloven § 3 fjerde ledd og diskrimineringsloven § 4 fjerde ledd.

Ombudet skal føre tilsyn med og medvirke til at bestemmelsene i diskrimineringsloven og likestillingsloven overholdes, jf. diskrimineringsombudsloven § 3 andre ledd, jf. § 1 andre ledd nr. 1 og nr. 2. Ombudet kan ta opp saker av eget tiltak, jf. diskrimineringsombudsloven § 3 fjerde ledd. Ombudet kan gi uttalelse om et forhold er i strid med bestemmelser i diskrimineringsloven eller likestillingsloven, jf. diskrimineringsombudsloven § 3 tredje ledd.

Likestillings- og diskrimineringsombudets vurdering

Ombudet skal ta stilling til om Politiets uniformsreglement er i strid med diskrimineringsloven og/eller likestillingsloven.

Ombudet skal først ta stilling til om bestemmelsen i uniformsreglementet er å anse som en *”tilsynelatende nøytral bestemmelse [...] som faktisk virker slik at en arbeidssøker eller arbeidstaker stilles dårligere enn andre arbeidssøkere eller arbeidstakere på grunn av [religion]”*, jf. diskrimineringsloven § 4.

Uniformsreglementet er tilsynelatende ”nøytralt” utformet og gjelder for alle som omfattes av reglementet uavhengig av religion. Reglementet er fastsatt ved Kongelig resolusjon av 5. august 1995. Religiøse plagg og symboler forbyr ikke eksplisitt i reglementet. Det er *sivile plagg og effekter* som ikke er tillatt. Det innebærer at reglementet rammer alle som ønsker å bruke sivile plagg og effekter, herunder religiøse plagg og symboler. Det er imidlertid et særskilt vern

mot diskriminering på grunn av religion. Av den grunn reiser det spørsmål om indirekte diskriminering av for eksempel muslimske kvinner som ut fra religiøs overbevisning ønsker å bære hijab, eller sikhiske menn som bærer turban.

Det kan spørres om saken også reiser spørsmål om direkte diskriminering på grunn av den forutgående henvendelsen til POD. Henvendelsen førte til en offentlig debatt og usikkerhet omkring hvorvidt Politidirektoratet og Justis- og politidepartementet ønsket å endre reglementet slik at religiøse plagg skulle aksepteres. Departementet besluttet til slutt å unnlate å endre reglementet. Ombudet viser til definisjonen på direkte diskriminering i diskrimineringsloven, hvor også unnlatelser rammes. Det kan argumenteres for at beslutningen er en unnlattelse av å endre en regel og at både formålet og virkningen med unnlattelsen er at religiøse plagg ikke skal benyttes i tilknytning til politiuniform. Begrunnelsen er at religiøse plagg ikke er forenlig med hensynet til at politiet skal framstå nøytralt og objektivt.

Ombudet mener at saken først og fremst reiser spørsmål om indirekte diskriminering fordi det er en såkalt nøytral bestemmelse om forbud mot sivile plagg og effekter som regulerer forholdet. Regelverket er begrunnet i nøytralitet og upartiskhet også når det gjelder anledningen til å bruke sivile plagg som ikke er har en religiøs tilknytning. At departementet ikke gikk inn for å endre regelverket fordi det ville bryte med dette generelle prinsippet, medfører etter ombudets mening ikke at det er spørsmål om direkte diskriminering.

Ombudet skal som nevnt ovenfor ta stilling til om Politiets uniformsreglement faktisk stiller personer med religiøse plagg dårligere enn andre på grunn av religion. Kravet innebærer at det må påvises en faktisk negativ virkning for personer med religiøse plagg sammenlignet med personer som ikke gir uttrykk for sin religion gjennom bekledning.

Den første forutsetningen som må være til stede, er at det å bære plagget, må anses å være utøvelse av en religion. Det var spørsmålet om anledningen til å bære hijab som har vært sentralt i denne saken. Ombudet begrenser seg derfor til å omtale bruk av hijab i det følgende, men legger til grunn at de samme hensynene vil gjøre seg gjeldende for sikhiske menn som bærer turban og jødiske menn som bærer kippa.

Hijab er en anerkjent religiøst begrunnet bekledning for muslimske kvinner. Tilsvarende er lagt til grunn av Den europeiske menneskerettsdomstolen ved tolkningen av Den europeiske menneskerettighetskonvensjon artikkel 9. I artikkel 9 heter det:

”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 så vel offentlig som privat å gi uttrykk for sin religion eller overbevisning, ved tilbudelse, undervisning, praksis og etterlevelse.

2. Frihet til å gi uttrykk for sin religion eller overbevisning skal bare bli undergitt slike begrensninger som 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.”

Konvensjonen gjelder som norsk lov, jf. menneskerettsloven § 2. Selv om domstolen i dette tilfellet kom til at det var adgang til å nekte en student bruk av hijab, viser ombudet til EMDs uttalelse i saken Leyla Sahin mot Tyrkia (dom av 10. november 2005) i 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 applicant’s right to manifest her religion.”

Forarbeidene til diskrimineringsloven forutsetter uten nærmere drøftelse at det å bære hijab eller turban, er omfattet av vernet mot diskriminering på grunn av religion, jf. Ot.prp. nr. 33 (2004-2005) side 103. Klagenemnda for likestilling la i sin sak nr. 8/2001 til grunn at *”[a]v religiøse grupper representert i Norge brukes religiøst betingede hodeplagg i første rekke av mannlige sikker og medlemmer av det mosaiske trossamfunn samt av kvinnelige muslimer.”* Både hijab og turban er anerkjent som uttrykk for religion, jf. tidligere uttalelser fra ombud og nemnd. Ombudet finner ikke grunn til å gå nærmere inn på hvilke plagg eller symboler som er vernet gjennom forbudet mot diskriminering på grunn av religion. Det må vurderes konkret i hvert enkelt tilfelle. Det er den enkeltes begrunnelse for å bære religiøst hodeplagg som er avgjørende, jf. EMDs uttalelse i saken Leyla Sahin mot Tyrkia sitert ovenfor.

Ombudet legger derfor til grunn at det å bære religiøst hodeplagg, omfattes av retten til å gi uttrykk for sin religion. Politiets uniformsreglement, slik det er utformet i dag, begrenser den enkeltes rett til å gi uttrykk for sin religion.

Det muslimske hodeplagget hijab brukes kun av kvinner. Et regelverk som i praksis forbyr bruk av hijab, vil derfor stille kvinner dårligere enn menn. Ombudet forstår Justis- og politidepartementet slik at departementet mener saken ikke reiser spørsmål om indirekte diskriminering på grunn av kjønn fordi reglementet ikke forbyr hodeplagg spesielt, men sivile plagg generelt. Ombudet er ikke enig i denne forståelsen. Ombudet antar at reglementet først og fremst vil ramme muslimske kvinner fordi det fortsatt er slik at det er flest kvinner som bærer religiøse hodeplagg.

Saken må derfor også vurderes etter forbudet mot indirekte forskjellsbehandling på grunn av kjønn i likestillingsloven § 3 første, tredje og fjerde ledd. Dette er slått fast gjennom praksis fra det tidligere Likestillingsombudet og Klagenemnda for likestilling, av nåværende ombud og senest av Likestillings- og diskrimineringsnemnda i sak 26/2009.

Justis- og politidepartementet har ikke argumentert mot at reglementet vil stille for eksempel kvinner med hijab dårligere, selv om departementet antyder at plagget også har en politisk profil og samtidig kan sees på som et kulturelt uttrykk. Departementet mener også at konklusjonen ville blitt den samme dersom arbeidssøker eller -taker hadde et ønske om å bære et politisk symbol. Ombudet vil bemerke at det er en forskjell på å forby et plagg som representerer et religiøst påbud og å forby for eksempel bruk av et merke som symboliserer partitilhørighet og som ikke oppleves som et påbud. Det vil etter ombudets syn kunne få betydning i en proporsjonalitetsvurdering. Justis- og politidepartementet erkjenner også at det i praksis vil oppleves som et yrkesforbud for kvinner som bruker hijab ut fra en religiøs plikt.

Ombudet finner på denne bakgrunn at et generelt forbud mot bruk av sivile plagg og effekter, herunder religiøse, faktisk kan virke slik at en arbeidssøker eller arbeidstaker stilles dårligere enn andre arbeidssøkere eller arbeidstakere på grunn av både religion og kjønn, jf. diskrimineringsloven § 4 og likestillingsloven § 3.

Uniformsreglementet gjelder både polititjenestepersoner i arbeid, og i gitte situasjoner, studenter. Studentene er ikke i arbeid, og spørsmål om et forbud mot å bruke religiøse hodeplagg, reiser spørsmål om de stilles "særlig ufordelaktig" sammenliknet med andre studenter. Ombudet mener det ikke er grunnlag for å gå nærmere inn i denne problemstillingen, og nøyer seg med å fastslå at politistudenter som nektes å bære religiøse hodeplagg, stilles særlig ufordelaktig sammenliknet med de andre studentene. Et slikt forbud innebærer i praksis at enkelte personer utestenges fra mulighetene til å fritt velge yrke, på grunn av deres religion. Ombudet mener at slike konsekvenser må anses som særlig ufordelaktige.

Unntaksadgangen

Dersom bestemmelsen i uniformsreglementet er begrunnet i saklige formål, er nødvendig og ikke er uforholdsmessig inngripende overfor dem som forskjellsbehandles, vil handlingen ikke være i strid med loven, jf. diskrimineringsloven 4 fjerde ledd og likestillingsloven § 3 fjerde ledd.

Vurderingene av om unntaksadgangen er oppfylt, vil være lik både i og utenfor arbeidsliv etter diskrimineringsloven. Ombudet kan ikke se at det er særlige forhold ved politistudentene som gjør at andre hensyn ved vurderingen av unntaksadgangen gjør seg gjeldende, enn ved ansatte polititjenestepersoner. Ombudet begrenser seg derfor til å vurdere unntaksadgangen opp mot arbeidsforhold.

Saklig formål

Ombudet skal først ta stilling til om uniformsreglementet ivaretar et *saklig formål*. I arbeidsforhold vil vurderingen av unntaksadgangen knytte seg til stillingens karakter og/eller formålet med virksomheten og hva som er

nødvendig for å oppnå dette formålet, jf. Ot.prp. nr. 33 (2004-2005) side 102. Forarbeidene viser til at dersom en persons ønske om å bære turban eller hijab på arbeidsplassen kommer i konflikt med virksomhetens krav til sikkerhet, helse eller hygiene, vil det kunne medføre at unntaksbestemmelsen kommer til anvendelse. Det vil bero på en konkret vurdering om forskjellsbehandlingen ivaretar et saklig formål, er nødvendig og proporsjonal, jf. Ot.prp. nr. 33 (2004-2005) side 103. Justis- og politidepartementet har ikke vist til de nevnte hensyn som begrunnelse for å nekte religiøse plagg som en del av uniformen.

Hensynene i forarbeidene er nevnt som eksempler og er ikke en uttømmende liste av saklige hensyn, men de kan tolkes dit hen at det skal vektige grunner til for å tillate unntak. Forarbeidene har ikke behandlet spørsmålet om hensynet til å framstå nøytralt, objektivt eller uavhengig, er saklige formål etter loven. Unntaksbestemmelsen har i norsk forvaltningspraksis blitt tolket snevert i forbindelse med adgangen til å nekte bruk av hijab.

Spørsmålet om forbud mot bruk av hijab er i strid med likestillingsloven ble behandlet av den tidligere Klagenemnda for likestilling i sak nr. 8/2001 (Radisson SAS). Arbeidsgiver hadde i denne saken vedtatt i sitt uniformsreglement at hodeplagg ikke var tillatt. Et slikt generelt forbud mot hodeplagg rammet kvinner som ønsket å benytte hijab. På denne bakgrunn fant Klagenemnda at det i den konkrete saken var i strid med likestillingslovens forbud mot indirekte forskjellsbehandling av kvinner å forby bruk av hodeplagg, og dermed også bruk av hijab. I avveiningen mente nemnda det var av vesentlig betydning at det var mulig å utforme en hijab som passet til uniformen. Klagenemnda uttalte at hensynet til profilering og markedshensyn kunne ivaretas ved utformingen av uniformen. Hotellet begrunnet ikke sitt syn ut fra et behov for å signalisere verdinøytralitet.

I sak 08/363 konkluderte Likestillings- og diskrimineringsombudet med at et busselskap handlet i strid med forbudet mot direkte diskriminering på grunn av religion da selskapet ikke tillot en bussjåfør å benytte det tradisjonelle religiøse hodeplagget turban. Selskapets anførsler om at det ved utformingen av uniformen ble lagt stor vekt på funksjonalitet, og at bruk av turban var til hinder for dette, førte ikke fram. Argumentet om at redningspersonell og passasjerer kan ha problemer med å gjenkjenne bussjåføren ved en eventuell ulykke førte heller ikke fram. Ombudet viste i den forbindelse til forsvarets tilpasning av uniformer. Militærpersonell har anledning til å benytte turban i forbindelse med tjenestegjøringen.

Ombudet kjenner ikke til at norsk forvaltnings- eller domstolspraksis har behandlet saker der den ansvarlige parten har argumentert med behov for å framstå nøytralt eller objektivt. Det tidligere Likestillingsombudet vurderte imidlertid om forbud mot religiøst hodeplagg av hensyn til verdinøytralitet var saklig, nødvendig og ikke uforholdsmessig inngripende overfor kvinnelige ansatte i en møbelbutikk (sak 140/2003). Uttalelsen legger til grunn at hensynet til å framstå nøytralt i enkelte tilfeller kan være legitimt for å nekte bruk av religiøse hodeplagg ved utførelsen av arbeidet, men ikke var det i denne saken. Ombudet uttalte blant annet:

”A har for øvrig argumentert med behovet for verdinøytralitet. Ombudet stiller seg åpen for at dette i enkelte tilfeller kan være et relevant argument for lovlig å kunne operere med et forbud mot hodeplagg på arbeidsplassen. Et vilkår må i så fall være at arbeidet som utføres på den konkrete arbeidsplassen innebærer et spesielt behov for å signalisere verdinøytralitet. Dette er ikke utenkelig for eksempel innen enkelte frivillige organisasjoner. Ombudet finner imidlertid ikke at arbeidet som gjøres på A innebærer et slikt behov.”

Ombudet vil presisere at uniformeringen og forbudet mot sivile plagg og effekter på ingen måte er en garanti for at tjenestemennene og -kvinnene faktisk opptrer upartisk og objektivt. En persons holdninger, verdier og synspunkter er til stede i større eller mindre grad uavhengig av påkledning og uniformering. Det må sikres gjennom andre metoder, som utdanning og andre relevante tiltak.

Ombudet antar likevel at hensynet til at uniformert politi framstår nøytralt og upartisk er et saklig formål. Ombudet forstår departementet slik at det mener at det er en nær sammenheng mellom hensynet til den offentlige trygghet og orden og et politi som framstår nøytralt og upartisk. Det er avgjørende for politiets legitimitet at det ikke stilles spørsmål ved hva som er grunnlaget for politiets handlinger og beslutninger. Karakteren ved uniformert politi står etter ombudets oppfatning i en særstilling. Tidligere praksis fra ombud og nemnd har derfor begrenset verdi i denne sammenheng. Ombudet legger spesielt vekt på departementets argument om at politiet er samfunnets fremste utøver av makt og myndighet. Videre legger Ombudet vekt på departementets argument om at politiet kommer i kontakt med et bredt spekter av befolkningen i mange forskjellige situasjoner, for eksempel i nær kontakt med enkeltpersoner som kan være ruset eller i mental ubalanse.

Ombudet legger til grunn at med en nøytral uniform, mener departementet en ensartet uniform for alt uniformert personell. Det betyr at alt personell framstår likt i sin uniformering. Politidirektoratet har beskrevet det slik i brev av 10. november 2008:

”Det har vært et hevdvunnet prinsipp at den norske politiuniformen skal være livssynsnøytral i sin utforming slik at den ikke kan tas til inntekt for sympati eller antipati med enkelte grupperinger, etnisitet eller religiøse retninger.”

På denne bakgrunn finner ombudet at reglementet ivaretar et saklig formål.

Nødvendig

Formålet må videre være av en slik art at prinsippet om likebehandling må vike, jf. Ot.prp. nr. 33 (2004-2005) side 206. Ombudet skal derfor ta stilling til om forbudet er *nødvendig* for å ivareta det saklige formålet. Med *nødvendig* menes noe mer enn at forbudet er ønskelig, men forbudet trenger på den annen side ikke å være uunnværlig. I kravet ligger både et krav om at forbudet er egnet og at det ikke er mulig å oppnå det samme formålet uten en diskriminerende virkning. Dersom det er mulig, må alternativet benyttes så langt det ikke er

uforholdsmessig ressurskrevende. Spørsmålet blir derfor om hensynet til å framstå nøytralt og objektivt kan ivaretas uten et forbud mot religiøse plagg.

Departementet anfører at et forbud er nødvendig. Departementet hevder at det for eksempel ikke vil være tilstrekkelig å ivareta formålet ved at en hijab utformes i politiuniformens farger og mønster. Religiøse plagg og symboler vil fremdeles symbolisere den enkelte politimann eller -kvinnes religion og det er det departementet mener er i konflikt med hensynet til at politiet skal framstå nøytralt og objektivt for å utføre de pålagte oppgavene på best mulig måte. Vilkårene for unntaksadgangen er utformet utpreget skjønnsmessig. Ombudet skal derfor være tilbakeholden med å overprøve andre offentlige organers vurderinger av hva som er nødvendige tiltak for å oppnå et saklig formål. Det er det enkelte organet, i dette tilfellet Politidirektoratet, og til slutt Justisdepartementet, som har de nødvendige forutsetningene for å vurdere de konkrete hensynene.

Ombudet vil imidlertid bemerke følgende:

Ombudet har vanskelig for å se at Justisdepartementet har begrunnet sitt standpunkt om at det er nødvendig å forby bruk av religiøse hodeplagg for å framstå nøytral og upartisk overfor befolkningen. Ombudet kan for eksempel ikke se at departementet har vist til at det er en reell risiko for at den offentlige orden eller trygghet vil settes i fare ved å tillate bruk av religiøse hodeplagg. De relevante vilkårene i EMK art. 9 som kan legitimere et forbud mot religiøse hodeplagg i politiet, vil nettopp være hensynet til den offentlige trygghet og orden. Hensynet til at politiet fremstår nøytralt og upartisk isolert sett, vil etter ombudets forståelse ikke være en tilstrekkelig legitim grunn til et slikt forbud, når man ikke ellers viser til at det motsatte vil kunne føre til en risiko for at den offentlige orden eller trygghet settes i fare.

Ombudet vil videre bemerke at politiet skal ha tillit i hele befolkningen, også minoritetsbefolkningen. Politidirektoratet har beskrevet det slik i brev av 10. november 2008:

”Politidirektoratet understreker viktigheten av at politiet som landets sivile maktapparat, skal representere et speilbilde av befolkningen og ikke favorisere spesielle grupper eller etnisk eller religiøs tilhørighet. Som et ledd i dette er det av avgjørende betydning å rekruttere tjenestemenn og kvinner som representerer mangfoldet i befolkningen.

[...] Dagens politi har representanter med forskjellig etnisitet, hudfarge, livssyn og religiøs tilknytning. Det er neppe avgjørende for understrekingen av politiets nøytralitet at man ikke kan vise sin forskjellighet gjennom et religiøst hodeplagg, men bare gjennom mangfold basert på andre og ikke uniformsrelaterte aspekter. ”

Etter ombudets syn peker korrespondansen mellom Politidirektoratet og departementet i retning av at både direktoratet og departementet på et tidspunkt anså det mulig å utarbeide en egen politihijab. I brev av 10. februar 2009 skriver departementet til direktoratet at *"[p]lagget skal være tilpasset politiets uniformering for øvrig, være nøytralt, og ivareta de sikkerhetsmessige hensyn som gjør seg gjeldende ved politiets ulike tjenester."* Departementet ba videre i brevet om at direktoratet *"innhenter og presenterer erfaringene fra andre virksomheter hvor det er gitt adgang til tildekking av hår sammen med tjenesteuniform eller fastlagt arbeidstøy."*

Etter ombudets vurdering innebærer korrespondansen mellom direktoratet og departementet at de ikke anså det som nødvendig med et forbud for å fremstå nøytralt og upartisk. Hensynet til å framstå nøytralt for at politiet skal ha den nødvendige tillit i befolkningen kan tilsynelatende ivaretas ved utformingen. Ombudet legger vekt på at Politidirektoratet som faginstans mener det er mulig å ivareta en tilstrekkelig nøytral profil samtidig som det åpnes for å ta i bruk religiøse plagg som en del av uniformeringen.

Ombudet legger også vekt på at Politidirektoratet i den sammenheng har innhentet informasjon fra andre etater og politikorps i andre land som tillater bruk av religiøse plagg. Forsvaret og Tollvesenet tillater i dag bruk av religiøst hodeplagg til uniformene. Selv om departementet framhever at de to institusjonene utfører arbeid av en annen karakter enn politiet og har et mer begrenset arbeidsområde, mener ombudet at hensynet til å framstå upartisk og objektivt må gjøre seg gjeldende også som ansatt i for eksempel Tollvesenet.

Ombudet mener på bakgrunn av ovenstående at det ikke er grunnlag for å si at det er nødvendig med et forbud mot religiøse hodeplagg og symboler for at politiet skal framstå nøytralt og upartisk for at det skal kunne utføre sine oppgaver.

Når Justisdepartementet ikke har underbygget nærmere hvorfor det er nødvendig å forby bruk av religiøse hodeplagg sammen med politiuniformen, mener ombudet at departementet ikke har sannsynliggjort at forbudet mot religiøse plagg og symboler er nødvendig for å ivareta formålet om at politiet skal framstå nøytralt og upartisk for å ha den nødvendige tillit i befolkningen.

LIKESTILLINGS- OG DISKRIMINERINGSOMBUDETS UTTALELSE

Ombudet konkluderer med at Justis- og politidepartementet handler i strid med diskrimineringsloven § 4 og likestillingsloven § 3. Departementet har ikke

sannsynliggjort at beslutningen om ikke å endre uniformsreglementet er nødvendig etter § 4 fjerde ledd og § 3 fjerde ledd. Vilkåret for å gjøre unntak etter § 4 fjerde ledd og § 3 fjerde ledd er dermed ikke oppfylt.

Ombudet ber om en tilbakemelding på om Justis- og politidepartementet vil følge ombudets uttalelse innen **9. februar 2010**.

Med vennlig hilsen

Sunniva Ørstavik
likestillings- og diskrimineringsombud

Vedlegg: Orientering om adgangen til å bringe en sak inn for Likestillings- og diskrimineringsnemnda.
Saksbehandler: Cathrine Sørli.