



Likestillings- og
diskrimineringsombudet

Vår ref.:

12

Dato:

15.03.2013

Ombudets uttalelse

Sakens bakgrunn

26. september 2012 oppsøkte A NAV-kontoret på Stovner.

A skulle snakke med en veileder om sin arbeidssituasjon, og hun ønsket veiledning og informasjon om hvilke kurs NAV eventuelt kunne tilby henne i denne forbindelse.

Etter at A hadde henvendt seg til skranken, fikk hun beskjed om å vente. Da det ble hennes tur, gikk hun i et samtalerom hvor en veileder tok imot henne. A hadde et ansiktsdekkende plagg (såkalt niqab) på seg. Ifølge A opplyste veilederen med én gang (først på engelsk og så på norsk) at han ikke kunne prate med henne. Etter at hun spurte hvorfor det, skal han ha svart «fordi du har på slik» og gjorde et tegn om at plagget hindret samtalen.

A skriver at hun sa til veilederen at han faktisk snakket med henne, og at hun viste til at begge to hørte på hverandres stemmer og svarte til hverandre. Veilederen skal ha svart med at han måtte vite hvem han snakket med. A fortalte da at han ville kunne få vite det dersom hun oppga fødselsnummeret sitt. Veilederen skal ha sagt at dette ikke var mulig, hvorpå A forlot rommet og trakk ny kjøllapp. NAV Stovner har derimot en annen oppfatning av hendelsesforløpet enn A. Veilederen skal ha informert A om at han ikke kunne bistå henne før hun var identifisert.

A henvendte seg tilbake til skranken og ble da bedt om å vente til en annen veileder var ledig. En ny veileder, som også var en mann, tok henne imot. Han ba A om å fremlegge legitimasjon, hvorpå A viste bankkortet sitt. A fikk den informasjonen hun trengte, og så ble hun henvist til en kvinnelig veileder som skulle bistå henne med noe annet. I klagen skriver A at kvinnen ba

henne om å identifisere seg, hvorpå A løftet ansiktsplagget. Derimot skriver hun i et senere brev at kvinnen ikke ba henne identifisere seg, men at kun kvinnen som til slutt skulle registrere henne i databasen ba om dokumentasjon og identifikasjon. Da skal A ha tatt niqaben av.

Ombudet sendte en anmodning om redegjørelse til NAV-kontoret på Stovner. Det er imidlertid NAV Oslo - Administrasjonsavdelingen som har redegjort for saken. NAV Oslo presiserer at de har hentet opplysninger fra NAV Stovner.

Partenes syn på saken

A:

A reagerer på at den første veilederen som tok henne imot ikke ønsket å prate med henne. Hun hevder at han var sterkt avvisende. I og med at hun dekker ansiktet sitt av religiøse grunner, oppfattet hun hans reaksjon som diskriminerende. Hun ber ombudet om å vurdere om en «slik nekting av tjeneste ved en ansatt i en offentlig institusjon», på grunnlag av bruk av religiøst betinget ansiktsdekkende plagg er i strid med diskrimineringsloven.

A mener at veilederen burde ha innkalt en kvinnelig medarbeider, som ville kunnet bedt henne identifisere seg. Hun stiller spørsmål ved at veiledere nummer to og tre ikke ba henne identifisere seg. Dersom det er vanlig praksis hos NAV å tilby brukere ikledd niqab muligheten å identifisere seg for en kvinnelig medarbeider i et lukket rom, stiller hun seg undrende til at hun faktisk fikk hjelp av to veiledere uten å måtte ta niqaben av. Hun viser til at hun ved tidligere besøk hos NAV Stovner har hatt samtaler med veiledere uten at disse krevde å se hennes ansikt.

A fremhever at hun ikke på noe tidspunkt, verken denne dagen eller ved tidligere besøk hos NAV Stovner, har fått noen informasjon om at hun med én gang kunne fått snakke med en kvinnelig NAV- medarbeider. Hun har heller ikke fått noe tilbud om det.

NAV:

Som sagt har NAV Stovner en annen oppfatning av hva som skjedde mellom A og veilederen, og viser dessuten til at problemet etter hvert ble løst da A fikk snakke med en kvinnelig saksbehandler.

NAV understreker at de skal behandle alle brukerne med respekt, uavhengig av bakgrunn, etnisitet, seksuell legning, politisk overbevisning eller religiøs tro.

NAV viser imidlertid til at når brukerne ikke kan identifiseres, så kan vedkommende ikke få penger eller ytelser, eller motta opplysninger som er underlagt taushetsplikt, jf. forvaltningsloven § 13. De presiserer at krav om dokumentasjon først er aktuelt der personsensitive opplysninger, altså ikke generell informasjon, blir gitt. Når det gjelder A, ble hun forespurt informasjon da hun skulle registrere seg som arbeidssøker.

NAV beklager at A ikke med én gang ble tilbudt samtale med en kvinnelig NAV- medarbeider i forbindelse med identifikasjon, og den ulempen dette medførte for A.

Rettslig grunnlag

Ombudet kan gi uttalelse om et forhold er i strid med diskrimineringsloven eller ikke, jf. diskrimineringsombudsloven § 3 tredje ledd, jf. § 1 annet ledd nr. 2.

Diskrimineringsloven

Diskrimineringsloven forbyr forskjellsbehandling på grunn av etnisitet, nasjonal opprinnelse, avstamning, hudfarge, språk, religion eller livssyn, jf. loven § 4 første ledd.

Med direkte diskriminering menes at en handling eller unnlattelse har som formål eller virkning at personer eller foretak på grunnlag som nevnt over blir behandlet dårligere enn andre blir, er blitt eller ville blitt behandlet i en tilsvarende situasjon.

Forskjellsbehandling som er "nødvendig for å oppnå et saklig formål, og som ikke er uforholdsmessig inngripende overfor den eller de som forskjellsbehandles", jf. § 4 fjerde ledd, er tillatt.

Dersom det foreligger omstendigheter som gir grunn til å tro at det har skjedd diskriminering, skal det legges til grunn at diskriminering har funnet sted, hvis ikke den som er ansvarlig for handlingen, sannsynliggjør at det likevel ikke har skjedd diskriminering, jf. diskrimineringsloven § 10.

En påstand om diskriminering er ikke nok til at ombudet kan konkludere med at det er "grunn til å tro" at diskriminering er skjedd. Påstanden må støttes av andre opplysninger eller sakens omstendigheter for øvrig.

Ombudets vurdering

Ombudet skal ta stilling til om A ble forskjellsbehandlet på grunn av religion ved å bli avvist på grunn av sitt ansiktsdekkende plagg i samtale med veileder hos NAV Stovner.

Med utgangspunkt i denne saken vil ombudet her definere «avvisning» som å nekte å yte en tjeneste. Det er videre kontakten A hadde med den første saksbehandleren hos NAV 26. september 2012 ombudet skal vurdere, idet det er enighet om at A fikk den hjelpen hun trengte av andre saksbehandlere denne dagen.

Det er klager som i første omgang har bevisføringsplikten og som må fremlegge bevis eller peke på omstendigheter som gir «grunn til å tro» at diskriminering har skjedd. Dersom slik «grunn til å tro» er etablert går bevisbyrden over på NAV. NAV må da sannsynliggjøre at diskriminering ikke har skjedd.

Som sagt ønsket A veiledning for å komme seg inn i arbeidslivet.

Etter arbeids- og velferdsforvaltningsloven § 14 a første ledd har:

Alle som henvender seg til kontoret, og som ønsker eller trenger bistand for å komme i arbeid, har rett til å få vurdert sitt bistandsbehov. Brukere som har behov for en mer omfattende vurdering av sitt bistandsbehov, har rett til å få en arbeidsevnevurdering. Brukeren skal få en skriftlig vurdering av

- a) sine muligheter for å komme i arbeid
- b) hva slags arbeid som skal være målet
- c) behovet for bistand for å komme i arbeid
- d) om, og eventuelt hvor mye, arbeidsevnen er nedsatt
- e) hvilken type bistand som kan være aktuell for brukeren

A opplyser at hun fikk den bistand hun ønsket etter hvert og at hun fikk registrere seg som arbeidssøker. NAV på sin side erkjenner at A ikke med én gang fikk den muntlige veiledningen hun ønsket, men de bestrider As gjengivelse av hva som skjedde i møtet med den første veilederen. Spørsmålet i saken er om A ble avvist av den første veilederen hun skulle ha samtale med, og om dette i tilfelle skjedde på grunn av at hun bærer et ansiktsdekkende plagg.

NAV viser til at brukerne ikke kan få ytelser eller motta opplysninger som er underlagt taushetsplikt. Ombudet har sett at arbeids- og velferdsforvaltningsloven § 7 i denne forbindelse sier følgende:

Enhver som utfører tjeneste eller arbeid for Arbeids- og velferdsetaten etter denne loven, har taushetsplikt etter forvaltningsloven §§ 13 til 13 e. Taushetsplikten gjelder også fødested, fødselsdato, personnummer, statsborgerforhold, sivilstand, yrke, bosted og arbeidssted (...)

NAV viser til taushetspliktsreglene og anfører at det dermed er behov for at brukerne identifiserer seg. I brev av 18. februar 2012 har NAV presisert for ombudet at ved fremmøte må brukerne vise legitimasjon med bilde. Ombudet legger da til grunn at personlige samtaler med en veileder først vil starte med at vedkommende identifiserer seg overfor veilederen. Det fremgår av de fremlagte opplysninger at det nettopp var et problem om identifikasjon som oppsto mellom A og veilederen, der veilederen fant det umulig å gi veiledning til en bruker som etter hans oppfatning ikke var identifiserbar.

Ombudet har vurdert As gjengivelse av om hva som skjedde under møtet: Hun skriver: «Da jeg kom inn på samtalerommet (...) rakk jeg ikke en gang å sette meg ned i stolen før veilederen reagerte med å avvise meg (...)». Hun skriver at hun oppfattet hans oppførsel som sterkt

avvisende og diskriminerende. Imidlertid fremgår det at hun selv også reagerte umiddelbart og hun hevder at veilederen nektet å godta hennes forslag om å fremlegge fødselsnummeret. Hun skriver: «*mannen nektet og jeg forlot rommet*».

Ifølge NAV skal den mannlige veilederen ha informert A om at han ikke kunne bistå henne før hun var identifisert.

Ombudet legger til grunn at kravet om identifikasjon av brukere i samtaler med NAV der personsensitive opplysninger fremkommer er et nøytralt krav. A har ikke anført at hun er diskriminert, verken direkte eller indirekte, på grunn av et slikt krav, men ombudet vil kort slå fast at krav om identifikasjon i denne forbindelse må anses å være saklig og nødvendig, jf. det som er referert ovenfor om lovbestemt taushetsplikt. Hvorvidt et slikt krav i konkrete situasjoner kan sette enkeltpersoner i en dårligere stilling enn andre på grunn av deres religion, og eventuelt virke uforholdsmessig inngripende overfor dem, er det ikke grunn til å vurdere i denne saken, jf. temaet for As klage. Ombudet vil imidlertid påpeke at dersom en person som oppsøker NAV blir blankt avvist uten at NAV opplyser om at det er krav til identifikasjon og NAV eventuelt heller ikke åpner for samtale om hvordan kravet til identifikasjon kan oppfylles, så vil dette i utgangspunktet kunne utgjøre diskriminering.

Ombudet legger videre til grunn at det ikke er mulig å verifisere identitet basert på opplysninger om fødselsnummer alene. En bruker kan altså ikke sies å ha identifisert seg ved kun ved å oppgi sitt fødselsnummer, dersom identifikasjon med bilde ikke fremlegges slik at saksbehandleren kan sammenligne bildet med personen som legger det frem.

I denne saken har partene altså kommet med motstridende påstander om hva som ble sagt i det første møtet og hvordan dette kunne tolkes. Ombudet mener at det således ikke er mulig å si om veilederen med én gang A hadde kommet inn i rommet avviste henne på grunn av ansiktsplagget ved å nekte å snakke med henne. Ombudet forstår saken slik at A raskt forlot rommet og at årsaken var uenighet om identifisering. Det fremstår imidlertid uklart for ombudet om hun forlot rommet så raskt at det ikke var mulig for veilederen å gi en nærmere forklaring på sitt krav om identifikasjon, og eventuelt finne en løsning i løpet av denne samtalen, for eksempel ved å henvise henne til en kvinnelig veileder. Ombudet kan dermed ikke legge til grunn som bevist at A rent faktisk ble avvist.

På grunn av at det står påstand mot påstand omkring hva som skjedde, kan ikke ombudet legge den ene partens versjon som mer sannsynlig enn den andre. Ombudet konkluderer derfor med at det ikke er grunn til å tro at A ble diskriminert på grunn av sin religion.

For øvrig forstår ombudet det slik at NAV på daværende tidspunkt ikke hadde gitt klare instruksjoner til sine ansatte om hvordan brukere ikledd niqab skulle tas imot og identifiseres, eller om at disse automatisk skulle tilbys en kvinnelig veileder. Dette vil kunne være årsaken til at en annen mannlig saksbehandler godtok opplysning om fødselsnummer i sin samtale med A. Ombudet legger uansett til grunn, som nevnt over, at ved krav om identifikasjon vil ikke opplysning om fødselsnummer være tilstrekkelig. Ombudet konstaterer imidlertid at NAV Stovner med én gang A hadde meldt om hva som hadde skjedd, sørget for at hun fikk snakke med en annen veileder. Deretter gikk alt som forventet og A fikk den hjelp hun ønsket.

Konklusjon

A ble ikke diskriminert på grunn av religion, jf. diskrimineringsloven § 4 første ledd, jf. andre ledd, da hun ikke fikk den veiledningen hun ønsket av den første saksbehandleren hun møtte 26. september 2012 hos NAV Stovner.

Dato for uttalelse: 13.03.2013