

Oslo 07.06.2019

Hringsuttalelse - ny forskrift om pass og nasjonalt ID-kort

Den internasjonale juristkommisjon – norsk avdeling (ICJ-Norge) viser til Justis- og beredskapsdepartementets hring 7.mars med forslag til ny forskrift om pass og nasjonalt ID-kort.

ICJ jobber for å fremme og beskytte menneskerettigheter og rettsstatlige prinsipper, herunder styrke individets grunnleggende rettigheter og friheter.

Hringssvaret gjelder § 4 i passforskriften hvor det fremgår at begge ørene må være synlige på passbildet.

I følge ICJ er kravet problematisk i relasjon til grunnleggende rettigheter som religionsfrihet, rett til respekt for privatliv og bevegelsesfrihet. Etter passforskriften § 4 fjerde ledd bokstav a er det som hovedregel ikke tillatt med hodebekledning på fotografiet i passet, og etter bokstav b skal begge ørene være helt synlige. I sjette ledd er det gjort unntak fra bokstav a for personer som av religiøse årsaker bruker hodeplagg, men det fremgår at begge ørene skal være helt synlige. Dette tiltaket rammer kun minoriteter som sikher og muslimer (riktignok ikke alle muslimer). Forskriften vil begrense utøvelse av religionsfriheten for sikher og muslimer hvor hodeplagg representerer en del av deres religiøse identitet. Et passfoto uten hodeplagg gir et uttrykk utad for en persons identitet, som for deres vedkommende ikke stemmer overens med egen identitet. Det er heller ikke tilstrekkelig begrunnet hvorfor forslaget ikke åpner for unntak begrunnet i religiøs overbevisning.

Ørenes betydning for identifikasjon er antakelig mindre viktig enn det argumenteres for. Det er riktig at det menneskelige øret er ganske så unikt, men til forskjell fra fingeravtrykk og biometrisk ansiktsbilde så er det ytterst lite av denne unike informasjonen om øret som vil fremkomme på et passfoto tatt forfra, slik kravet og praksis er. Kravet om ører på passbildet er ikke avgjørende for å ivareta sikkerhet og identifisering, all den tid det finnes bedre alternativer for identifikasjon av sikkerhetsgrunner.

Forbud mot bruk av religiøst plagg i det offentlige rom er etter Menneskerettsdomstolens funnet være å strid med religionsfriheten selv om det religiøse plagget til en viss grad virker forstyrrende i en bestemt kontekst. Eksempelvis ble det ikke kjent i strid med funksjonaliteten til en nasjonal domstol at vitner opptrådte med det muslimske hodeplagget.¹

¹ Case of Lachiri v. Belgium, ECHR: 3413/09, Hamidovic v. Bosnia and Herzegovina, ECHR: 375 (2017)

Det er viktig å påpeke at kun Frankrike i tillegg til Norge som har en slik restriksjon som foreslås innført. Videre nevnes det at FNs menneskerettighetskomité har konkludert med at det franske påbudet om synlige ører ikke er godt nok begrunnet til å kunne forsvare inngrepet i religionsfrihet for de som rammes, og således var et brudd på menneskerettighetene. Når det foreligger en avklaring og en uttalelse fra menneskerettighetskomiteen som trekker i motsatt retning, bør norske myndigheter legge betydelig vekt på dette og ikke bidra til å underminere FNs menneskerettighetskomité.

I tillegg mener land som USA og Storbritannia, som har høyere eksponering og sikkerhetsrisiko enn Norge, at kravet om synlige ører på passbildet er unødvendig gitt dagens teknologiske muligheter.

Det er heller ikke viet tilstrekkelige oppmerksomhet at forbudet ikke bare vil gjelde pass, men også nasjonalt ID-kort i henhold til § 2-8 i forslaget til forskrift. Dette vil føre til at den nevnte minoriteten i Norge vil måtte la seg avbilde uten religiøse plagg og senere få dette fremvist i mange hverdagslige situasjoner eksempelvis identifisering for utlevering av rekommandert sending på Posten.

Et relevant element i den europeiske menneskerettsdomstolens forholdsmessighetsvurdering opp mot andre samfunnsmessige hensyn har vært om en tvangsmessig fjerning av hodeplagg i strid med individets personlige tro og religiøse interesse er av rent midlertidig karakter. Å måtte la seg avbilde på et pass eller nasjonalt ID-kort uten det religiøse plagget, og senere få dette bildet fremvist i mange hverdagslige situasjoner vil øke sjansen for at Norge vil kunne bli holdt menneskerettslig ansvarlig.²

Forbudet har vidtrekkende konsekvenser, som Justis- og beredskapsdepartementet ikke synes å ha vurdert i særlig grad. Det er noe påfallende at mindre inngripende tiltak er ikke blitt vurdert, noe norske myndigheter er forpliktet til å vurdere i henhold Norges menneskerettighetsforpliktelser. Retten til å bære religiøse plagg er også beskyttet av religionsfrihetsbestemmelsen i Grunnloven, og gjennom menneskerettsloven.³

Det norske særkravet om synlige ører på bilder til pass og ID-kort innebærer at personer i de aktuelle minoritetsgruppene vil kunne oppfatte det slik at norske myndigheter i realiteten forbyr bruk av religiøse plagg. Dette kan virke diskriminerende, all den tid det gjøres et inngrep som spesielt er følbare for individer som velger å manifestere religionsfriheten.

Videre kan et slikt tiltak ekskludere en minoritet i samfunnet og medføre ytterligere polarisering. I forarbeidene til revisjon av Grunnloven ble det uttalt at demokratiet ikke er ment å være flertallets rett til å sørge for seg og sitt. Flertallet har en forpliktelse til å ta vare på hele samfunnet, der også svake grupper, mindretall og minoriteter hører hjemme. Derfor ble det uttalt at selv om hensynet til flertallsviljen står sentralt i vårt samfunn, står hensynet til individet og de individuelle rettighetene

² Case of Phull v. France, ECHR: 35753/03, Case of El Morsli v. France, ECHR: 15585/06

³ Se Grunnloven § 16, FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter artikkel 18, Europarådets menneskerettighetskonvensjon artikkel 9, og General comment No. 22, CCPR/C/Rev.1/Add.4 27 September 1993 om religionsfrihet. Sistnevnte uttaler at det å bære hodeplagg omfattes av religionsfriheten i

like sentralt. Når de demokratiske beslutningsorganer treffer sin avgjørelse, må også hensynet til minoriteter og enkeltindivider ivaretas.⁴

Norge er internasjonalt anerkjent som forkjemper for menneskerettigheter. Justis- og beredskapsdepartementet bør ikke å ilegge et påbud som kan medføre at Norge bryter sine forpliktelser, og som uansett bør kunne unngås siden det fremstår som unødvendig.

Konklusjon

ICJ-Norge anbefaler at departementet foretar en fornyet vurdering av de forutsetningene som høringsnotatet og forslagene bygger på. De foreslåtte endringene bør ikke gjennomføres før en slik gjennomgang er gjort.

Med vennlig hilsen

Styret i ICJ ved Kiran Aziz og Bano Abdulrahman (Styremedlemmer)

⁴ Forarbeidene til Grunnlovens revisjonen, kap.10.5.2 "Demokrati og domstolskontroll" om domstolens avveining av hensynet mellom demokratiet og rettssikkerheten, ved tolkning av menneskerettighetene i nye Grl.kap.E, forslag til § 2.