



Saksframlegg

Saksbehandler	Arkiv	ArkivsakID
Johan Sjøfteland	FA - A20	17/454

Høringssvar - forbud mot ansiktsdekkende plagg

Saksnr	Utvalg	Type	Dato
17/032	Ungdomsrådet	PS	29.08.2017
17/034	Hovedutvalget for oppvekst	PS	29.08.2017
17/061	Formannskap	PS	12.09.2017
17/057	Kommunestyret	PS	19.09.2017

Forslag til vedtak:

Skiptvet kommune støtter ikke forslaget om forbud mot ansiktsdekkende plagg i barnehage- og utdanningsinstitusjoner slik det kommer fram i Kunnskapsdepartementets høringsnotat.

Skiptvet kommune mener at en kan beholde dagens regelverk med mulighet for lokale forbud og innføre en plikt til samtale med eleven/studenten som møter opp til undervisning eller for ansatte som stiller opp i barnehage eller skole med ansiktsdekkende plagg.

Saksopplysninger:

Dette er en stor og omfattende sak med forslag til lovendring i mange lover:

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

- introduksjonsloven

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

Denne saksutredningen tar ikke for seg alle lovene, men de som har størst relevans til kommunesektoren, barnehagelova, opplæringslova, lov om voksenopplæring og introduksjonslova.

Bakgrunnen for saken er hendelser i videregående og høyskole/universitet der institusjonen har blitt utfordret ved at enkeltstudenter har kommet på skolen med nikab eller burka, eller på annen måte har vært tildekket. (Nikab er en kombinasjon av hode- og ansiktsplagg som kan brukes på flere måter, men vanligvis dekker plagget hele ansiktet bortsett fra øynene. Burka dekker hele kroppen og har et tekstilgitter foran øynene. Forbudet vil også omfatte andre plagg som helt eller delvis dekker ansiktet, som finlandshetter med stoff foran ansiktet, buff eller skjerf som er trukket opp over nesen mv.) Det er også nødvendig å gå opp grensene i forhold til ansatte i utdanningsinstitusjoner i forhold til tildekking, og hvordan vi skal gå fram i saker der dette blir en aktuell problemstilling.

Det har tidligere kommet melding om at en kunne lage lokale regler for dette knyttet opp mot ordensregler eller andre lokale rutiner og bestemmelser. Mange har ønsket et felles lovverk på dette området, både for å utelukke tvil i hva som gjelder, og fordi en kan stille spørsmål ved om barnehagen, skolen eller kommunen har hjemmel i eksisterende lovverk til å gjøre vedtak om forbud.

Fra innledningen i høringsnotatet:

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

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

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

Et nasjonalt forbud mot bruk av plagg som helt eller delvis dekker ansiktet vil ramme religiøse plagg

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

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

I høringsnotatet blir lovforslaget målt opp mot Grunnlova og internasjonale bestemmelser :

3.7 Religionsfriheten etter Grunnloven og EMK (Den Europeiske Menneskerettighetskonvensjonen)

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

Lovavdelingen mente at forbud som er begrunnet i et saklig formål, som er nødvendig og som ikke er uforholdsmessig inngripende, ikke vil være i strid med tros- og livssynsfriheten eller diskrimineringslovverket.

Lovavdelingen slo fast at praktiske utfordringer med kommunikasjonen i undervisningssituasjonen og det sosiale samværet mellom elevene kan gjøre at et forbud mot bruk av ansiktsdekkende plagg, som er nøytralt utformet, ligger innenfor menneskerettighetene. Lovavdelingen påpekte at det samme trolig også vil gjelde for voksenopplæring og på skolens område i pauser og lignende utenfor undervisningssituasjonen.

Det er altså slik at hensynet til barnet og barnehagens oppdrag går foran den enkeltes behov for bekledding; uavhengig av bakgrunn for dette. Det samme hensynet gjelder i grunnskolen, der det blir ansett som nødvendig for kommunikasjon og sosial interaksjon å kunne se ansiktet, enten det gjelder ansatte eller elever. Lovavdelingen mener at dette også vil gjelde i voksenopplæringen og på skolens område.

I høringsutkastet vises det til andre land i Norden der en ikke har tatt dette inn som en bestemmelse i lovverket. På Island har det ikke vært tema, mens det i Sverige og Danmark er formuleringer som

gjør det mulig å lokalt lage regler for dette, for eksempel i laboratorieforsøk i skolen, i matlaging og interaksjon med små barn i barnehagen. Frankrike og Belgia har innført et generelt forbud, og spesielt i Frankrike har det kommet mange reaksjoner : Kritikere av det franske forbudet har i hovedsak pekt på fire grunner til at forbudet bør oppheves. For det første at forbudet har bidratt til at kvinner isoleres i hjemmet, at de utsettes for diskriminering og fysiske angrep i offentligheten, at

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

Det er om lag 5 millioner muslimer i Frankrike og ca. 2000 som bruker slike plagg.

De ulike lovverkene i kommunen

Barnehageloven har ikke bestemmelser på dette feltet. Barnehageeier har myndighet til å lage forskrifter for barnehagen, men det mangler lovhjemmel for å legge inn bestemmelser om ansiktsdekkende plagg i forskriftene. Sett fra et pedagogisk synspunkt er barnehagens vekt på sosialt samspill, lek og fysisk aktivitet lite forenlig med heldekking av ansiktet. Små barn som kommuniserer nonverbalt er avhengige av mimikk og øyekontakt for å kommunisere og å lære. Dette gjelder generelt for alle mennesker, men spesielt for små barn uten verbalt språk.

Opplæringsloven har ikke bestemmelser på dette feltet, men har som i barnehagen myndighet til å lage ordensregler. Men det mangler også en holdbar hjemmel for å vedta et forbud.

Det gjelder langt på vei de samme hensyn i skolen som i barnehagen- ansiktsmimikk og blikkontakt er viktig for læringsarbeidet og det sosiale spillet. Behovet er nok synkende med økende alder hos elevene, ettersom de blir mer og mer selvstendige. Det er likevel slik at ansiktsdekkende plagg vil være uforenlig med å være elev også i voksenopplæringen og introduksjonsprogrammet. Gradvis øker også motforestillingene knyttet til sikkerhet og trygghet i miljøet på institusjonen.

Det er en utfordring at dette er et område vi har svært lite erfaringer med, og at det heldigvis også er veldig sjelden at noen går med burka eller niqab i barnehage eller skole. Det finnes ikke hendelser med niqab i barnehage, men noen få fra videregående skole, bla. i Østfold.

Det er derfor et annet viktig spørsmål å ta stilling til, og det er om vi lager en lov det ikke er behov for fordi det bare er unntakstilfelle der det skjer. Mange er også redd for at det kan øke spenningsnivået og minske integreringen i samfunnet, og ytterligere redusere likestillingen i samfunnet.

Rekkevidden av forbudet og avgrensninger

Hvem bør forbudet gjelde for?

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

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

Skiptvet kommune har ikke opplevd dette som en utfordring, og siden det er ca. 100 personer i Norge av 185 000 med muslimsk bakgrunn er det lite sannsynlig at det vil bli en stor utfordring. I høringsnotatet drøftes det også om et forbud kan skape økte motsetninger i samfunnet, slik det har

skjedd i Frankrike.

Arbeidslivets regler- arbeidsgivers styringsrett

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

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

Plagg som helt eller delvis dekker ansiktet kan være til hinder for god kommunikasjon, noe som er avgjørende for læring og trivsel. Læring og trivsel er kjerneelementer i utdanningsinstitusjonenes virksomhet. Et forbud mot slike plagg vil dermed ha en saklig begrunnelse. Departementet er av den oppfatning at et forbud overfor ansatte i barnehage, skole, høyere utdanning og ordningene etter introduksjonsloven mot å bruke plagg som helt eller delvis dekker til ansiktet kan ligge innenfor grensene for arbeidsgivers styringsrett.

Konklusjon:

Ansiktsdekkende plagg er en liten utfordring i samfunnet vårt, og lover, nasjonale og internasjonale konvensjoner setter religionsfrihet og ytringsfrihet høyt. I barnehage og andre utdanningsinstitusjoner kan det ha betydning for å kunne utføre arbeidet i tråd med oppdraget som barnehageloven, opplæringsloven og de andre lovene gir. Det synes derfor naturlig å ha regler for dette i skole og barnehage.

Det andre spørsmålet er om dette skal være en generell lovbestemmelse eller om det kan løses med en bestemmelse som gir kommunen rett til å gjøre vedtak i konkrete saker, slik de gjør det i mange andre land, blant annet i de andre nordiske landene.

Håndhevelsen og sanksjonene som er beskrevet har tatt utgangspunkt i de vanlige sanksjonsmåtene vi har i lovverket vårt. Dette gjelder både elever, studenter og ansatte i utdanningsinstitusjoner.

Hovedutvalget for oppvekst - 17/034

HU-O - behandling:

Forslag fra Jan Sundby om å støtte høringsforslaget fra KD: Skiptvet kommune støtter forslaget om forbud mot ansiktsdekkende plagg i barnehage- og utdanningsinstitusjoner slik det kommer fram i Kunnskapsdepartementets høringsnotat.

HU-O - vedtak:

Skiptvet kommune støtter forslaget om forbud mot ansiktsdekkende plagg i barnehage- og utdanningsinstitusjoner slik det kommer fram i Kunnskapsdepartementets høringsnotat.

Formannskap - 17/061

FS - behandling:

Rådmannens innstilling ble satt opp mot hovedutvalgets forslag/vedtak:

Hovedutvalgets forslag ble vedtatt med 4 stemmer mot 3 stemmer som ble avgitt for innstillingen

FS - vedtak:

Skiptvet kommune støtter forslaget om forbud mot ansiktsdekkende plagg i barnehage- og utdanningsinstitusjoner slik det kommer fram i Kunnskapsdepartementets høringsnotat.

Kommunestyret - 17/057

KS - behandling:

Eirin Solberg foreslo rådmannens innstilling.

Formannskapets innstilling ble satt opp mot forslaget fra Eirin Solberg. Forslaget fra Eirin Solberg ble vedtatt med 15 stemmer mot 6 stemmer som ble avgitt for formannskapets innstilling.

KS - vedtak:

Skiptvet kommune støtter ikke forslaget om forbud mot ansiktsdekkende plagg i barnehage- og utdanningsinstitusjoner slik det kommer fram i Kunnskapsdepartementets høringsnotat.

Skiptvet kommune mener at en kan beholde dagens regelverk med mulighet for lokale forbud og innføre en plikt til samtale med eleven/studenten som møter opp til undervisning eller for ansatte som stiller opp i barnehage eller skole med ansiktsdekkende plagg.

Vedlegg:

høringsnotat-om-forbud-mot-heldekkende-ansiktsplagg-i-barnehager-og-utdanningsinstitusjoner