

Høringsvar – endring i forskrift om pass og nasjonalt ID-kort

Utarbeidet av Sikhsamfunn i Norge (Unge Sikher og Gurdwaraene i Oslo, Bergen og Lier)

5. juni 2019

Innholdsoversikt

Innledning	3
Sammendrag	3
Sikkerhet	6
Sikkerheten svekkes siden norske myndigheter legger overdrevent stor vekt på ørenes feilaktig antatte betydning for identifikasjon og verifisering	6
Sendrektig innføring av automatisert biometrisk kontroll gjør det lettere å misbruke norske pass, noe som i seg selv er en sikkerhetsrisiko	9
Norske sikher har tilbudt myndighetene å gjennomføre ekstra sikkerhetstiltak rettet mot dem, uten at dette tilbudet er blitt fulgt opp	10
Ny lov om statsborgerskap undergraver den påståtte sikkerhetsmessige effekten av tiltaket, uten at dette drøftes i høringsnotatet	11
Rettslige forhold	12
De menneskerettslige konsekvensene av forbudet mot å dekke ørene er ikke tilstrekkelig vurdert i høringsnotatet, og det er ikke hjemmel for å videreføre forbudet	12
Inngrepet i sikhenes rettigheter er langt mer omfattende enn hva myndighetene hevder i høringsnotatet siden forbudet ikke bare gjelder pass, men også nasjonalt ID-kort, noe som innebærer at sikhenes menneskerettigheter krenkes	15
Departementet feiltolker vedtakene fra Likestillings- og diskrimineringsombudet og Diskrimineringsnemnda, og det er derfor ikke tilstrekkelig hjemmel for videreføring av forbudet mot å dekke ørene	16
Departementet respekterer ikke Diskrimineringsnemndas krav om at det skal tilbys skjermet kontroll, og dermed foreligger det ikke rettslig grunnlag for videreføring av forbudet mot å dekke ørene	18
Departementet har ikke vurdert konsekvenser som forbudet har for norske sikher ved kontroll i utlandet, og dermed er forholdsmessighetsvurderingen mangelfull	20
Samfunnsmessige forhold	21
Forbudet mot å dekke ørene innebærer mistenkeliggjøring og stigmatisering av en religiøs og kulturell minoritet, noe som hindrer integrering og vanskeliggjør sikkerhetsarbeid	21
Forbudet mot å dekke ørene strider med og motarbeider Norges utenrikspolitiske prioriteringer, særlig innen menneskerettigheter og religionsfrihet	22
Det norske forbudet undergraver arbeidet til Den internasjonale luftfartsorganisasjonen (ICAO)	23
Innføringen av forbudet i 2014 var basert på faktiske misforståelser om turban, som igjen har vært bestemmende for forslaget om å videreføre forbudet	24
Sikhismen og bruk av turban	25
Konklusjon	27

Innledning

Justis- og beredskapsdepartementet sendte 7. mars 2019 forslag om endringer i forskrift om pass og nasjonalt ID-kort på åpen høring.

Denne høringsuttalelsen er utarbeidet av Sikhsamfunn i Norge, bestående av Unge Sikher og Gurdwaraene i Oslo, Bergen og Lier. Høringsuttalelsen knytter seg kun til kravet om synlige ører på fotografier som benyttes til pass og nasjonalt ID-kort. Turban er en viktig del av sikhenes religiøse praksis. Det er vanlig at turbanen knyttes slik at ørene tildekkes. Det er en omstendelig og tidkrevende prosess å knytte turbanen av og på, og den kan ikke «løftes» som en hatt eller lue. Det innebærer at påbudet de facto er et forbud mot bruk av turban på foto til pass og nasjonalt ID-kort.

I høringsnotatet holder departementet det åpent hvorvidt påbudet om synlige ører skal videreføres eller ikke. Vi setter pris på at departementet på denne måten er positiv til å imøtekomme norske sikhers sterke ønske om å kunne få utstedt pass, også for dem som av religiøse grunner ikke kan vise ørene sine på pass og ID-bilder eller ved offentlig identifisering og verifisering.

Vi setter også stor pris på at departementet på denne måten tilkjenner at en løsning der ørene ikke er synlige på foto til pass og nasjonalt ID-kort, for myndighetene er en akseptabel løsning, og dermed at det någjeldende kravet om synlige ører ved fotografering og kontroll ikke er absolutt nødvendig i et demokratisk samfunn.

Vi vil på denne bakgrunn sterkt anmode om at alternativ 2 i ny § 2-8 fjerde ledd i passforskriften vedtas. Dette alternativet, som viderefører unntakshjemmel for hodeplagg som benyttes av religiøse årsaker, men uten at det er et vilkår at ørene er synlige, vil både ivareta norske myndigheters plikter i relasjon til riktig identifikasjon og verifisering, og norske borgeres menneskerettigheter.

Høringsuttalelsen er organisert i seks deler:

- Sammendrag
- Sikkerhet
- Rettslige forhold
- Samfunnsmessige forhold
- Sikhismen og bruk av turban
- Konklusjon

Sammendrag

Norske myndigheter vurderer å videreføre det någjeldende forbudet mot bruk av turban som dekker ørene på foto til pass og nasjonalt ID-kort. Dette forbudet står Norge alene om i verden (med unntak for Frankrike). Høringsnotatet holder åpent om det skal avskaffes eller videreføres, og har utformet to alternative forslag. Sikhene i Norge støtter alternativ 2 til ny § 2-8 fjerde ledd forskrift om pass og nasjonalt ID-kort, der det gis adgang til unntak for religiøse hodeplagg.

Det særnorske forbudet bygger på en feilaktig påstand om at synlige ører er viktige ved sikker verifisering og identifisering. Departementet verken informerer om eller vurderer følgende fakta: (1) ørene kan enkelt manipuleres gjennom kirurgisk inngrep; (2) ørenes informasjonsverdi knytter seg i all hovedsak til den unike utformingen av øret, men da bare sett fra siden av hodet. Siden fotografiene til pass og ID-kort er tatt rett forfra, er informasjonsverdien på bildene svært liten; (3) sammenlignet med andre og tilgjengelige biometriske markører er det ytterst liten informasjonsverdi som kan hentes fra ørene av bilder tatt rett forfra; (4) det er ikke lagt frem etterprøvbare dokumentasjoner på at manuell kontroll i dag i særlig grad knytter seg til ørene.

- Forbudet mot bruk av turban som dekker ørene på pass- og ID-foto bygger på feil faktagrunnlag. Det å legge så stor vekt på ørets betydning ved verifisering og identifisering har som konsekvens at sikkerheten svekkes, og ikke styrkes.

Den sikreste og mest effektive verifiserings- og identifiseringsordningen, er automatisert biometrisk kontroll, og denne utvikles fortløpende til å bli raskere og mer treffsikker. Norske myndigheter ligger langt etter mange andre land, og sin egen opprinnelige plan om innføring av automatisert biometrisk kontroll, noe som betyr at muligheten for misbruk av norske pass er langt høyere enn den trenger å være. Forslaget om videreføring av forbudet mot bruk av turban som dekker ørene bidrar til å tilsløre dette. Samtidig innebærer den sendrektige innføringen at sikhene må bære byrden av forsinkelsene.

- Det finnes langt mer effektive tiltak enn å basere seg på synlige ører på pass og nasjonalt ID-kort ved kontroll og identifisering. Disse tiltakene må innføres for å nå målet om å hindre misbruk og å fremme høy sikkerhet i Norge.

Sikhene har tilbudt Politidirektoratet og Justis- og beredskapsdepartementet å bli underkastet alternative og for sikhene mindre inngripende ordninger, som navnelister, oversikt over særlige kjennetegn, bruk av fingeravtrykk og lignende. Departementet har ikke vurdert mindre inngripende alternativer for sikhene i høringsnotatet, og har heller ikke opplyst i høringsnotatet at slike muligheter er blitt tilbudt.

- Siden særskilte alternative og mindre inngripende tiltak ved forbudet ikke er tilstrekkelig utredet, foreligger det ikke grunnlag for videreføring av forbudet.

Forbudet gjør inngrep i sikhenes religionsfrihet, rett til respekt for privatliv, bevegelsesfrihet, rett til demokratisk deltakelse og frihet fra diskriminering. Det anførte formålet med å innføre forbudet i 2014, var at synlige ører ga tilleggsverdi ved verifisering og identifisering.

- Siden tiltaket ikke er egnet til å nå de målene som er oppstilt, nemlig å hindre misbruk av pass og ID-kort og øke sikkerheten i Norge, krenker det sikhenes religionsfrihet, rett til respekt for privatliv, bevegelsesfrihet, demokratiske deltakelse og frihet fra diskriminering. Videre krenkes det absolutte forbudet om bruk av tvang i spørsmål om religionsfrihet.

Forbudet gjelder både pass og nasjonalt ID-kort. I høringen er inngrepet i sikhenes rettigheter kun drøftet opp mot pass, og ikke nasjonalt ID-kort. Siden nasjonalt ID-kort vil bli benyttet som legitimasjon i alle hverdagslige situasjoner – som utlevering av pakker, kjøp av reseptpliktige medisiner eller signering av kontrakter – har forbudet svært vidtrekkende konsekvenser for norske sikh.

- Departementet har verken vurdert eller synliggjort de ytterligere vidtrekkende konsekvensene det har at forbudet også gjelder nasjonalt ID-kort, og det er derfor ikke godt nok grunnlag for å videreføre forbudet.

I høringsnotatet legger departementet stor vekt på vedtak fra Likestillings- og diskrimineringsombudet (LDO) og Diskrimineringsnemnda (Nemnda) i klagesak fremmet av muslimer med hijab, der det ble konkludert med at kravet om synlige ører på passbilder ikke utgjorde diskriminering. Departementets argumentasjon knyttet til disse vedtakene er ensidig og misledende: (1) Vedtakene gjaldt kun gjaldt diskriminering, og ikke krenkelse av øvrige menneskerettigheter som religionsfrihet, privatliv og bevegelsesfrihet; (2) vedtakene gjaldt kun pass, og ikke nasjonalt ID-kort, som har langt mer inngripende konsekvenser for sikhene; (3) vedtakene forutsetter eksplisitt at det tilbys skjermet kontroll, mens departementet ikke respekter dette vilkåret.

- Departementets ensidige og misledende fremstilling av LDOs og Nemndas argumentasjon har som konsekvens at saken ikke er godt nok opplyst og begrunnet, og at forbudet ikke kan videreføres.

Statsborgerloven tillater fra januar 2020 at norske statsborgere får og beholder statsborgerskap i andre land. Mange norske sikher kan fra da av skaffe seg dobbelt statsborgerskap og få utstedt pass fra opprinnelseslandet eller land de har sterk tilknytning til. På den måten vil mange norske sikher kunne omgå det særnorske forbudet. Dette innebærer at tiltaket derfor vil ha liten effekt. I tillegg innebærer dette usaklig forskjellsbehandling av norske sikher med og uten dobbelt statsborgerskap.

- Departementet har verken vurdert eller synliggjort at den nye statsborgerloven betyr underminering av den antatte effekten av forbudet, ei heller at loven vil kunne innebære ytterligere diskriminering, og det er derfor ikke godt nok grunnlag for å videreføre forbudet.

De rettslige forholdene er omtalt ovenfor. I tillegg er det en rekke andre forhold som skulle ha vært tatt i betraktning, dersom departementet skulle ha videreført forbudet. Kravet om synlige ører på fotografier til pass og nasjonalt ID-kort

- stigmatiserer en religiøs og kulturell minoritet i Norge,
- motarbeider integrering av sikher i det norske samfunnet,
- innskrenker tros- og livssynsfrihetsrommet i Norge,
- er i direkte motstrid med prioriteringer og satsninger i norsk utenrikspolitikk, og
- undergraver Den internasjonale luftfartorganisasjonens (ICAOs) arbeid.

Vurderingene i høringsnotatet om videreføring eller avvikling av kravet om synlige ører er beheftet med feil, uklarheter og skjev argumentasjon. Det er sikhenes oppfatning at tiltaket ble innført på sviktende faktisk grunnlag. Etter at dette ble påtalt har det vært nær sagt umulig å komme i dialog med myndighetene. Det hefter dermed adskillig tvil ved redeligheten og åpenheten i myndighetenes argumentasjon, også i høringsnotatet.

I dette høringssvaret viser vi at det er finnes tilgjengelige ordninger som bidrar til å hindre pass- og ID-misbruk, og dermed beskytte den norske befolkningen, samtidig som rettighetene til norske sikher ivaretas. Vi ber om at forbudet mot å bruke turban som dekker

ørene på fotografier til pass og nasjonalt ID-kort endres, ved at det gis unntak for bruk av religiøse hodeplagg slik departementet selv foreslår i alternativ 2 til ny § 2-8 fjerde ledd.

Sikkerhet

Sikkerheten svekkes siden norske myndigheter legger overdrevent stor vekt på ørenes feilaktig antatte betydning for identifikasjon og verifisering

Departementet begrunner det norske særkravet om synlige ører på pass- og ID-bildet med at ørene «er like unike som fingeravtrykk og i liten grad påvirket av vektforandringer, sminke og aldring. De gir derfor mye informasjon som kan være viktig for den manuelle kontrollen».¹

Departementet hevder videre at i «grensekontrollen brukes bildet i passet til å vurdere om personen som fremviser det er den rette innehaveren, og ikke en «imposter» som har kjøpt, lånt eller stjålet passet til en annen».²

Disse to avsnittene i høringsnotatet trekker med seg grunnleggende innsigelser fra vår side som har med sikkerhet å gjøre:

- 1) Det er villedende å fremstille det som at ørene i liten grad kan påvirkes. Snarere tvert om: det å manipulere ørene gjennom kirurgiske og/eller andre medisinske tiltak, er en lovlig, enkel, rask og rimelig prosess.³ Manipuleringen kan gjelde å endre størrelsen, utformingen og festet av øreflipper, vinklingen av øremuslingen, og å krampe eller forstørre øremuslingen både i høyde og dybde.⁴ Det er helt åpent og fritt marked,⁵ selv i Norge.⁶ Siden kravet om avfotografering av ørene er begrunnet med å hindre misbruk og miste kontroll over potensielle skadevoldere som tar seg inn i Norge, er det en grunnleggende feil ikke å ta hensyn til at ørene lett kan endres, til forskjell fra de øvrige biometriske markørene i ansiktet.
- 2) Det er usaklig og irrelevant å knytte informasjonsverdien i ørets unike karakter med den informasjonsverdien som kan hentes ut av pass- og ID-bildene. Det er riktig at det menneskelige øret er ganske så unikt, men til forskjell fra fingeravtrykk og biometrisk ansiktsbilde er det ytterst lite av denne unike informasjonen om øret som vil fremkomme på et pass- og ID-foto tatt forfra, slik kravet og praksis jo er.⁷ Departementets fremheving og vektlegging av nytteverdien av å avfotografere ørene bygger på en – i beste fall – logisk brist, og villeder leseren da denne unike

¹ Se høringsnotatet side 20.

² Se høringsnotatet side 20.

³ Se brev fra Norsk plastikkirurgisk forening datert 9. mai 2019.

⁴ Se om otoplasty på <https://en.wikipedia.org/wiki/Otoplasty>. Se også illustrerende før/etter-bilder på f eks <https://www.shutterstock.com/nb/search/otoplasty> eller Google images

⁵ Se f eks det velrenommerte Mayo Clinic i USA: <https://www.mayoclinic.org/tests-procedures/otoplasty/about/pac-20394822>

⁶ Se f eks <https://www.plastiskkirurgi.no/behandlinger/utstaende-orer> , <http://stavangerplastikkirurgi.no/oreoperasjoner/> og <https://www.helsesmart.no/behandling/plastisk-kirurgi/oreplastikk>

⁷ Se brev fra Legeforeningen datert 9. mai 2019 og Chowdhury R et al, Ear Based Biometric Authentication System, World Journal of Engineering Research and Technology, 2016.

informasjonen ikke er tilgjengelig ved kontroll. Det er et selvstendig poeng i denne sammenheng at mange land, inkludert Sverige, har gått bort fra kravet om synlige ører på passfoto.

- 3) I høringsnotatet fremmes og gjentas udokumenterte påstander om at grensekontrollørene aktivt bruker ørene til å vurdere om passinnehaveren er den rette – og videre at om så skulle være tilfelle, at dette er en effektiv og sikker måte å identifisere passinnehaveren. Det foreligger ingen dokumentasjon på hvor ofte dette faktisk gjøres, hvilken konkret betydning ørene har for utfallet i disse sakene, hvor stor treffprosenten er, og hvilke konsekvenser dette har med tanke på tidsbruk og kostnader etc. Påstandene har ikke bare formodningen mot seg, men virker rimelig grunnløs, da ingen andre land i verden bortsett fra Frankrike har denne ordningen, og mange av disse andre landene er langt mer utsatt for sikkerhetstrusler og ID-misbruk og/eller prioriterer dette høyere enn norske myndigheter (slik som f eks USA og Storbritannia).⁸ Det som derimot er dokumentert, er at automatisert biometrisk kontroll er mer effektivt og sikkert.⁹ Land som tidligere hadde krav om synlige ører, har siden gått bort fra dette kravet, slik tilfellet er i for eksempel Sverige.¹⁰
- 4) Det lagres biometrisk informasjon i passet og ID-kortet, i form av signatur, ansiktsbilde og fingeravtrykk,¹¹ i tillegg til navn (kjønn), alder, høyde, øyenfarge og hårfarge.¹² Alle disse opplysningene er egnet for automatisert gjenkjenning og kontroll.¹³ Det er åpenbart at ører har liten betydning ut over summen av de nevnte markørene, og siden det allerede her hefter tvil, er det departementets plikt å dokumentere dette nærmere.
- 5) Passmyndighetene argumenterer med at turban som dekker ørene ved avfotografering, hindrer identifisering. Siden mange av sikhene har hår/skjegg som uansett vil føre til at ørene ikke er synlige ved avfotografering, vil det å fjerne turbanen fra ørene i mange tilfeller ikke gi synlige ører på passbildene. Det samme vil være tilfelle med sikher som har kraftig hake- eller kinnparti eller ører som ligger svært tett inntil hodet. Tilsvarende gjelder for andre nordmenn som har skjegg/hårvekst eller anatomi som gjør at ørene vanskelig synes. Det skal også påpekes at siden de fleste sikher har båret turban siden barndommen, vil øret ha formet seg etter presset og dermed lagt seg tett inntil hodet. Dette innebærer at det ikke er tilstrekkelig sammenheng mellom forskriftens forbud mot bruk av turban og det forskriften har til formål å oppnå.
- 6) Det særnorske kravet om synlige ører vil kun være effektivt overfor personer som bærer norske pass. Det innebærer at utlendinger som er avbildet med hodeplagg på passbildet, som f eks sikher med turban, muslimske kvinner med hijab og brukere av

⁸ Se utredning fra United Sikhs (vedlagt), <http://www.securitydocumentworld.com/article-details/i/12405/> og <https://do.usembassy.gov/u-s-citizen-services/passports/photo-requirements-u-s-passports-visa/>

⁹ <https://www.bayometric.com/advantages-disadvantages-biometric-identification/>

¹⁰ Se eksempelvis <https://www.sydsvenskan.se/2005-07-10/orats-betydelse-overspelad>

¹¹ Høringsnotatet side 18.

¹² Høringsnotatet side 38.

¹³ Høringsnotatet side 19.

tradisjonelle hodeplagg fra Midtøsten og Nord-Afrika, ikke vil bli ha synlige ører på sine passbilder. Disse personene vil ikke bli underlagt denne ørekontrollen som norske myndigheter mener er så viktig. Det særnorske forbudet vil dermed ikke gjelde et desidert langt større antall reisende enn norske sikher. Når mange av disse reisende bærer pass som anses som like sikre som de norske, er det åpenbart at tiltaket ikke vil være særlig effektivt.

Ekspertene på dette feltet, som Unge Sikher har kontaktet, avkrefter Justis- og beredskapsdepartementets påstand om at øret har sikkerhetsmessig stor betydning.

I brev fra Den norske legeforenings undergruppe Norsk plastikkirurgisk forening av 9. mai 2019 heter det:

«Fra et plastikkirurgisk ståsted er det relativt enkelt ved hjelp av kirurgiske inngrep i lokalbedøvelse å endre både ørets ytterkontur (helix) samt endre formen på øreflippen (lobulus). Disse to strukturene er blant de vesentlige i algoritmene som brukes når øret skal være en biometrisk variabel. Vi kan ikke se at det er gjort noen forskning på pålitelighet av identifikasjon ut fra øreanatomi før og etter eventuell øreplastikk.»

«For at øret skal ha verdi som biometrisk variabel, må man i følge artikler om metoden ha nærbilder av begge ører direkte fra siden. Ører som er synlige på et passbilde tatt direkte forfra kan ikke kunne ha noen verdi som biometrisk variabel. Her kan kun høyde på helix samt ørets vinkel fra hodebunnen vurderes. Begge deler kan enkelt justeres kirurgisk, og disse to variabler alene gir ikke tilstrekkelig informasjon for biometrisk identifikasjon. Således synes det medisinsk ulogisk å kreve at passbilder skal inneholde nettopp denne variabelen.»

I epostkorrespondanse med professor David Lyon, Queen's Research Chair in Surveillance Studies ved Queen's University Quebec, understreker han at det er ørets anatomi forfra (dvs bilder tatt av hodet i profil) som har unik verdi.¹⁴ Han oppsummerer diskusjonen slik:

«Unless it is specifically argued that Norway is going to pioneer the use of ear-recognition technology then it appears that the motivation for demanding no ear covering must come from elsewhere»

Forbudet mot bruk av turban som dekker ørene på pass- og ID-foto bygger på feil faktagrunnlag. Det å legge så stor vekt på ørets betydning ved verifisering og identifisering har som konsekvens at sikkerheten svekkes, og ikke styrkes, slik det hevdes i høringsnotatet. Kravet om synlige ører på pass- og ID-foto er dermed ikke egnet til å nå de målene det hevdes det skal gjøre, og tvert om motarbeider formålet.

¹⁴ Sammenlign f eks med Ross A og Abaza A, Human Ear Recognition, IEEE Computer Society Compendium, 2011, sidene 79-81

Sendreiktig innføring av automatisert biometrisk kontroll gjør det lettere å misbruke norske pass, noe som i seg selv er en sikkerhetsrisiko

Manuell sammenligning av person og bilde på pass/ID-kort er en sikkerhetsmessig svakere ordning enn automatisert biometrisk kontroll. Automatisert biometrisk kontroll knytter seg typisk til objektive markører som ansikt og fingeravtrykk, men kan også omfatte høyde, øyenfarge, iris, signatur, stemme etc. Lagring og annen prosessering av biometriske data i pass er akseptert av Datatilsynet såfremt personopplysningslovens krav følges.¹⁵

Selv om ørene på et bilde tatt rett forfra kan ha en viss informasjonsverdi – forutsatt at ørene ikke er manipulert gjennom kirurgi – er denne informasjonsverdien ytterst liten sammenholdt med faktorer som bredde mellom øynene, øynenes og munnens utforming, plassering og form på øyenbryn, ansiktets form og lignende. Nasjonalt ID-senter har uttalt at passkontroll er en vanskelig øvelse,¹⁶ men i høringsnotatet er det ikke gjort noe forsøk på å dokumentere hvor ofte og i hvilke situasjoner kontroll av ører gjøres og viktigheten av dette.

Det heter i en rapport fra Nasjonalt ID-senter at:

«Inntil slikt utstyr [automatisert biometrisk kontroll] er på plass, vil denne formen for misbruk være svært vanskelig å avsløre for førstelinjen ettersom det er store muligheter for å gjøre feil ved manuell sammenligning av bilde og person, spesielt når en slik sammenligning må gjøres raskt.»¹⁷

Sitatet fra Nasjonalt ID-senter viser at automatisert biometrisk kontroll er sikrere og raskere. Tilsvarende følger av vitenskapelige artikler tilgjengelig på Internett. Også høringsnotatet legger det samme til grunn:

«Det reduserer betydningen av ørene som sammenligningsgrunnlag ved dokumentutstedelsen, fordi tradisjonelle algoritmer for automatisert ansiktsgjenkjenning ikke benytter ørene. Automatisert ansiktsgjenkjenning gir imidlertid ikke helt entydige resultater, og vil bli supplert av egne kompetansemiljøer som blant annet må foreta manuelle vurderinger av likheten ved treff i det automatiserte systemet. Det vil gå mange år før grensepassering kan skje uten behov for å kunne foreta en manuell vurdering av om bildet i reisedokumentet stemmer med personen som fremviser det.»¹⁸

Digitalisering og effektivisering i samfunnet er et norsk satsningsområde. Samtidig er Norge ett av verdens mest innovative land med svært stor offentlig kjøpekraft. Automatisert biometrisk kontroll benyttes av mange land, som USA og Storbritannia, selv om disse har adskillig større sikh-befolkning enn Norge, er utsatt for større risiko og vektlegger sikkerhet enda mer enn Norge. Det finnes gjennomprøvde, effektive og tilgjengelige kommersielle løsninger.

Automatisert biometrisk kontroll er raskere og mindre ressurskrevende, noe som gjør at mer ressurser kan settes inn ved tvilstilfeller og ved mer målrettet arbeid. Det er utviklet

¹⁵ Se f.eks Høringsuttalelse fra Datatilsynet – Endringer i passloven av 17. februar 2017 og Datatilsynets faktaark om biometri på <https://www.datatilsynet.no/rettigheter-og-plikter/personopplysninger/biometri/>

¹⁶ Nasjonalt ID-senter, Misbruk av ID-dokumenter 2017, side 17.

¹⁷ Nasjonalt ID-senter, Misbruk av ID-dokumenter 2017, side 17.

¹⁸ Høringsnotatet side 21.

gjennomtestede og konkurrerende løsninger som er åpent tilgjengelige og som benyttes i passkontroll og høynivå sikkerhetsanlegg. I tillegg brukes og testes slike systemer i mange kommersielle sammenhenger, som ved treningssentre, matbutikker, banker, ansattkort og lignende.

Det er derfor høyst overraskende at norske myndigheter ikke har innført automatisert biometrisk grensekontroll, men fortsatt viderefører og videreutvikler manuelle ordninger som tilhører fortiden.

Det kan synes som om den støyen som skapes rundt forbudet mot å dekke ørene bidrar til å ta oppmerksomhet fra det faktum at myndighetene ikke evner å gi norske borgere den sikkerheten som automatisert biometrisk kontroll ville ha gitt. Slik sett er det interessant at argumentasjonen om ørets betydning har vært glidende. Politidirektoratet skriver tidlig at etter innføring av biometri «vil øret miste sin betydning som kontrollelement». Andre steder skriver Politidirektoratet at bruk av fingeravtrykk «vil redusere verdien av ører som kontrollelement», mens Justisdepartementet har endret dette i sitt brev til Likestillings- og diskrimineringsombudet 2. mai 2017 til at biometri «vil til en viss grad kunne redusere ørets betydning». Noen steder bygger argumentene på identifiseringen gjennom sammenligning av hele øret (dvs. bilde tatt på skrått eller i profil), mens det reelle er avfotografering med ansiktet vendt mot kameraet. Det fremstår som om passmyndighetene konstruerer argumenter i etterkant, for å forsvare den konklusjonen de har kommet til tidligere, og at de oppjusterer utvalgte argumenters vekt for å fremstille konklusjonen som mer uangripelig.

Automatisert biometrisk kontroll er et langt mer effektivt tiltak enn å basere seg på synlige ører på pass og nasjonalt ID-kort ved verifisering og identifisering. Disse tiltakene må innføres for å nå målet om sikker verifisering og identifisering for å hindre misbruk og bidra til høy sikkerhet i Norge.

[Norske sikker har tilbudt myndighetene å gjennomføre ekstra sikkerhetstiltak rettet mot dem, uten at dette tilbudet er blitt fulgt opp](#)

Det heter i høringsnotatet at søker «kan [...] også pålegges en omfattende dokumentasjonsplikt dersom det er nødvendig for å verifisere identiteten».¹⁹ Samtidig understrekes det at de «ansatte i kontrollinjen skal ha grundig opplæring i identitetsfastsettelse og dokumentkontroll, og vil også få bedre utstyr i form av dokumentlesere og utstyr for opptak av foto og fingeravtrykk».²⁰ Tilsvarende fremheves av Politidirektoratet: «Når det er færre kontrollelementer tilgjengelig, må den som kontrolleres være forberedt på at en kontroll vil ta lengre tid fordi det må gjøres andre undersøkelser, f. eks. intervjuer eller fremleggelse av ytterligere dokumenter.»²¹ Dette viser at det finnes muligheter for individualiserte ordninger – ut over de standardiserte – som kan bidra til sikker identifisering, og at disse allerede benyttes.

Sikhene har tidligere informert myndighetene om at de er villige til å godta strengere dokumentasjons- og kontrollregime enn den øvrige norske befolkningen, dersom dette er

¹⁹ Høringsnotatet side 12.

²⁰ Høringsnotatet side 6-7.

²¹ Se Politidirektoratets brev av 19. april 2017.

det som må til for at de får lov til å bli avbildet med turban. Dette er opplyst i brev til Politidirektoratet og til Justis- og beredskapsdepartementet, i kronikk i Aftenposten²² og i samtaler med politisk ledelse i Justis- og beredskapsdepartementet og Statsministerens kontor.

Til tross for dette drøftes ikke denne muligheten i høringsnotatet.

Det er et vilkår for rettslig gyldighet at myndighetene vurderer om det finnes alternative og mindre inngripende virkemidler for å nå det oppstilte formålet. Begrunnelsen for dette kravet er å bidra til at myndighetene kommer frem til den smidigste løsningen, i de tilfellene der det er nødvendig å begrense individenes menneskerettigheter.

Eksempler på slike spesifikke tiltak kan være å benytte fingeravtrykk for sikhene, siden fingeravtrykk allerede er lagret i passene og lett kan avleses. Tilsvarende kan gjøres med automatisert biometrisk ansiktsgjenkjenning, eller automatisert lesing av signatur. Det kan også føres egne lister over særlige kjennetegn (som arr og føflekker), eller man kan bruke høyde og alder.

Mulighetene for å finne frem til mindre inngripende tiltak er mange, og siden det er tale om en svært liten del av befolkningen og slik ytterligere kontroll kun vil skje i helt eksepsjonelle enkeltsituasjoner, vil slike særordninger være gjennomførbare. Det norske sikh-samfunnet har helt siden forbudet ble innført i 2014 invitert myndighetene til dialog om dette, for å søke finne frem til løsninger som kan tjene både myndighetenes og sikhenes ønsker og behov.

Departementet kan gjennom enkle og tilgjengelige virkemidler bruke alternative tiltak for verifisering og identifisering av norske sikher, noe som både vil føre til at sikhenes menneskerettigheter respekteres og at sikkerheten styrkes.

[Ny lov om statsborgerskap undergraver den påståtte sikkerhetsmessige effekten av tiltaket, uten at dette drøftes i høringsnotatet](#)

Justis- og beredskapsdepartementet nevner summarisk i høringsnotatet²³ at Stortinget har vedtatt å avvikle ordningen om ett statsborgerskap.²⁴ Ordningen som gir norske statsborgere mulighet til å få tilkjent statsborgerskap i andre land parallelt med det norske. Ordningen vil gjelde fra januar 2020. Likevel problematiserer ikke høringsnotatet konsekvensene dobbelt statsborgerskap vil kunne gi i denne situasjonen.

En stor del av norske sikher har tett kontakt med andre land enn Norge gjennom familie, slekt eller fødsel/oppvekst. Flere av disse sikhene vil være aktuelle som mottakere av utenlandsk statsborgerskap og/eller reisedokumenter sammen med det norske. Det innebærer at mange norske sikher vil kunne få utstedt pass fra disse landene, og dermed ikke ha synlige ører på fotografiet.

²² <https://www.aftenposten.no/meninger/kronikk/i/wEoE3n/Norske-myndigheter-fratar-turbanbarende-sikher-deres-rett-til-a-fa-utstedt-pass--Prableen-Kaur-og-Sumeet-Singh>

²³ Se side 13.

²⁴ Se lov 20. desember 2018 nr. 121.

Det er særlig tre forhold som skulle ha vært drøftet i høringsnotatet:

- 1) Siden mange norske turbanbærende sikher kan omgå det særnorske forbudet om å benytte turban ved å skaffe seg utenlandsk pass, vil tiltakets påståtte sikkerhetsmessige effekt svekkes.
- 2) Ny lov om statsborgerskap og det særnorske kravet om synlige ører på fotografiene fører til at antall pass per person øker, noe som igjen øker sannsynlighet for tap av pass og dermed for misbruk. Dette motarbeider den sikkerhetseffekten myndighetene hevder kan oppnås gjennom å forby bruk av turban.
- 3) Videre fører dette til at antall nordmenn som kan reise med pass av presumptivt dårligere kvalitet enn de norske passene vil øke,²⁵ noe som igjen motarbeider den effekten myndighetene ønsker oppnådd gjennom å forby bruk av turban.

Ny lov om statsborgerskap, i kombinasjon med det særnorske kravet om synlige ører på passfoto, vil ha som konsekvens at sikkerheten svekkes. Disse konsekvensene må utredes før forbudet mot å dekke ørene kan videreføres.

Rettslige forhold

De menneskerettslige konsekvensene av forbudet mot å dekke ørene er ikke tilstrekkelig vurdert i høringsnotatet, og det er ikke hjemmel for å videreføre forbudet Justis- og beredskapsdepartementets «Veiledning om lov- og forskriftsarbeid» krever at menneskerettslige forhold vurderes før lov- og forskriftsvedtak: «Ny lovgivning må vurderes i forhold til menneskerettighetskonvensjonene der det er relevant».²⁶

Justis- og beredskapsdepartementet har kort behandlet diskrimineringsforbudet knyttet til religion (i all hovedsak gjennom henvisning til vedtak av Likestillings- og diskrimineringsombudet og Diskrimineringsnemnda), og departementet nevner helt kort at forbudet mot å dekke ørene «kommer i konflikt med religionsutøvelsen».²⁷ Denne summariske behandlingen av de menneskerettslige konsekvensene tilfredsstiller ikke de kravene som settes i veilederen, og heller ikke i Utredningsinstruksen § 2-2 annet ledd: «Dersom tiltaket berører prinsipielle spørsmål, skal utredningen drøfte disse på en balansert, systematisk og helhetlig måte.»

I høringsnotatet hevdes det at «behov for å klargjøre rettstilstanden førte til at kravet til synlige ører ble presisert i passforskriften i 2014».²⁸ Vi er ikke kjent med at norske sikher før 2014 ble nektet pass dersom de ba om å få bli avbildet med turban som dekket ørene, og det er ikke dokumentert i høringsnotatet at så er tilfelle. Det var dermed ikke en presisering eller klargjøring som skjedde i 2014, men en endring av rettstilstanden ved innføring av nye

²⁵ <https://www.bt.no/reise/Dette-gjør-utlendingene-gronne-av-misunnelse-6563b.html>

²⁶ Se Veiledning om lov- og forskriftsarbeid side 164, tilgjengelig på <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/veiledning-om-lov--og-forskriftsarbeid/id87536/> Se også Regelverkshåndoka på https://www.difi.no/sites/difino/files/regelverkshandbok_statskonsult_2007.pdf.

²⁷ Høringsnotatet side 22.

²⁸ Se høringsnotatet side 20.

og mer inngripende krav. Dette synet støttes av Diskrimineringsnemnda, som mener at endringene i 2014 skulle ha vært sendt på offentlig høring, for å sikre bedre faktagrunnlag forut for forskriftsendringen. Dette stiller større krav til utredningen enn om det bare hadde vært snakk om en videreføring av praksis.

Norske sikher har ved flere anledninger påpekt at forbudet krenker sikhenes menneskerettigheter, blant annet i klage til Politidirektoratet, i samtaler med politisk ledelse ved Justis- og beredskapsdepartementet og ved Statsministerens kontor, og i kronikk i Aftenposten. Vi har vist til at forbudet i realiteten kommer i konflikt med vår religionsfrihet, vår rett til respekt for privatliv og vår bevegelsesfrihet, og at det er diskriminerende. Siden forbudet skal gjelde også for nasjonalt ID-kort, vil forbudet i tillegg krenke vår rett til å delta i demokratiske prosesser og i samfunnslivet.

Det er Justis- og beredskapsdepartementets ansvar å utrede de menneskerettslige forholdene, jfr Utredningsinstruksen § 1-3. I denne saken har sikhene tilrettelagt for at departementet skal gjøre denne utredningen, dels ved å gjøre departementet oppmerksom på at vi oppfatter at forbudet krenker våre menneskerettigheter, og dels ved å angi hvilke rettigheter vi mener blir krenket. Når departementet da ikke drøfter de menneskerettslige konsekvensene av sitt foreslåtte tiltak i høringsnotatet, er det i direkte motstrid med de kravene som følger departementets egen veileder og av Utredningsinstruksen. Helt kort:

- 1) FNs menneskerettighetskomité har slått fast at Frankrikes forbud mot øredekkende turban på passfoto krenker religionsfriheten.²⁹ Denne og lignende saker har fått mye omtale.³⁰ Myndighetene er godt kjent med at sikhene mener at religionsfrihet er krenket, dels ved avfotograferingen og dels ved identifisering og verifisering. Likevel nevnes ikke disse sakene i høringsnotatet, og det gjøres heller ikke selvstendige vurderinger om inngrepet i religionsfriheten. Justis- og beredskapsdepartementet synes ikke til fulle å forstå at det å bruke turban som dekker ørene, er en sentral del av sikhismen, og at det å ta av og på turbanen er tidkrevende. Disse misforståelsene synes også å ha hatt innvirkning også på vurderingen av ønskeligheten av å videreføre forbudet mot å dekke ørene i revidert forskrift.
- 2) Menneskerettighetskonvensjonene oppstiller et absolutt forbud mot bruk av tvang i spørsmål om religion. Dette er formulert slik i FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter artikkel 18(2): «Ingen må utsettes for tvang som vil kunne innskrenke hans frihet til å bekjenne seg til eller anta en religion eller tro etter eget valg.»³¹ Det å

²⁹ Se Ranjit Singh v. France, Communication No. 1876/2009, CCPR/C/102/D/1876/2009 27 September 2011, tilgjengelig på http://ccprcentre.org/doc/OP1/Decisions/102/1876%202009%20France_en.pdf. Se en lignende sak fra 2013, Shingara Mann Singh v. France, Communication No. 1928/2010, CCPR C/108/D/1928/2010 26 September 2013, tilgjengelig på <https://undocs.org/CCPR/C/108/D/1928/2010>

³⁰ Se f eks Neiyar D, UN Human Rights Body Backs French Sikhs on Turbans, 2012, tilgjengelig på <https://www.bbc.com/news/world-europe-16547479> og notatet «Opinion» utarbeidet av United Sikhs fra 20. januar 2019, tilgjengelig på unitedsikhs.org

³¹ Dette er presisert i FNs menneskerettighetskomité's General Comment No. 22: «Article 18.2 bars coercion that would impair the right to have or adopt a religion or belief, including the use of threat of physical force or penal sanctions to compel believers or non-believers to adhere to their religious beliefs and congregations, to recant their religion or belief or to convert. Policies or practices having the same intention or effect, such as, for example, those restricting access to education, medical care, employment or the rights guaranteed by article

stille vilkår om å fravike vår tro for at vi skulle kunne nyte et offentlig og lovbestemt gode – det å få pass og nasjonalt ID-kort – er å likestille med at myndighetene bruker tvang. Når sikker tvinges til avfotografering, identifisering/verifisering og det å bære et pass og et nasjonalt ID-kort der ørene synes, så er dette en løpende ydmykelse av sikhene og dermed et ytterligere argument for at myndighetene benytter tvang i spørsmål om religion.

- 3) Retten til respekt for sikhenes privatliv er krenket, da sikker vil oppfatte det like personlig krenkende å ta av seg turbanen under andre menneskers oppsyn som det for sikker og andre vil være å kle av seg f eks bukser i all offentlighet. Inngrepet i privatlivet må ses isolert fra religionsfriheten, siden dette ikke er religiøst, men kulturelt og personlig betinget.
- 4) Bevegelsesfriheten er krenket, siden forbudet vil medføre at mange sikker ikke vil få utstedt verken pass eller nasjonalt ID-kort. Dermed kan vi verken forlate Norge, reise mellom andre land eller kunne returnere til Norge etter utreise. Selv lokale reiser vil bli et problem, siden det vil kunne oppstå situasjoner der det kreves fremleggelse av ID med bilde.
- 5) I høringsnotatet behandles forbudet mot diskriminering, men begrenset til i hovedsak å gjengi uttalelser fra Diskrimineringsnemnda. Nemnda har kun vurdert diskriminering på religiøst grunnlag. Et annet og like aktuelt diskrimineringsgrunnlag er diskriminering ut fra nasjonal opprinnelse. Slik diskriminering vil skje der en sikh med pass fra f eks England (hvor det tillates avfotografering der ørene dekkes) vil kunne beholde turbanen på ved verifisering og identifisering, mens en sikh med pass fra Norge vil måtte ta av seg turbanen. Denne forskjellsbehandlingen skyldes ene og alene nasjonal opprinnelse, samtidig som argumenter knyttet til sikkerhet ikke kan forsvare ulikebehandlingen, noe som dermed utgjør diskriminering.
- 6) Utvidelsen av forskriftens virkeområde til også å omfatte nasjonalt ID-kort, trekker med seg nye menneskerettslige vurderinger, særlig på to plan. Det ene gjelder vurderingene i de allerede nevnte rettighetene, særlig fordi fremleggelse og kontroll vil skje hyppigere og ofte av utrenet personell. Det andre gjelder hindringene av sikhenes rett til demokratisk deltakelse og muligheten for å delta i samfunnslivet, slik det er redegjort for ovenfor.
- 7) Myndighetene kan gjøre inngrep i menneskerettighetene nevnt ovenfor (med unntak for forbudet mot bruk av tvang). I så fall fordrer det at tiltaket er 1) egnet til å nå det angitte formålet, og 2) er nødvendig i et demokratisk samfunn. Vi har ovenfor vist at tiltaket svekker, og ikke styrker, sikkerheten, og dermed at det ikke er egnet til å nå det angitte formålet. Det er også faktum at Norge er nær sagt alene om dette tiltaket, at andre land som hadde lignende krav har gått bort fra det, og at myndighetene selv i høringsnotatet er åpen for å avskaffe ordningen. Disse forholdene viser at det ikke er «nødvendig i et demokratisk samfunn» å stille krav om synlige ører på foto til pass og nasjonalt ID-kort. Både tiltakets egnethet for å nå

25 and other provisions of the Covenant, are similarly inconsistent with article 18.2. The same protection is enjoyed by holders of all beliefs of a non-religious nature.»

målet og tiltakets nødvendighet er så svakt drøftet i høringsnotatet at påbudet ikke kan videreføres.

Justis- og beredskapsdepartementets mangelfulle utredning av menneskerettslige konsekvenser av forbudet forbudet, er i strid med utredningsinstruksen og -veilederen. Siden tiltaket ikke er egnet til å nå de målene som er oppstilt, nemlig å hindre misbruk av pass og ID-kort og øke sikkerheten i Norge, krenker det sikhenes religionsfrihet, rett til respekt for privatliv, bevegelsesfrihet, demokratiske deltakelse og frihet fra diskriminering.

Inngrepet i sikhenes rettigheter er langt mer omfattende enn hva myndighetene hevder i høringsnotatet siden forbudet ikke bare gjelder pass, men også nasjonalt ID-kort, noe som innebærer at sikhenes menneskerettigheter krenkes. Kravet om synlige ører på fotografiet gjelder ikke bare for pass, men også for nasjonalt ID-kort når denne ordningen innføres.³²

I høringsnotatets behandling av argumenter for og mot synlige ører på fotografiene, drøftes kun pass og ikke nasjonalt ID-kort. Tilsvarende gjøres naturlig nok i klagesakene for og drøftelsene i Likestillings- og diskrimineringsombudet og Diskrimineringsnemnda, siden disse gjelder nektelse av utsteding av pass.

Selv om vilkårene for avfotografering er de samme for pass og nasjonalt ID-kort, er ikke konsekvensene de samme for sikhene når det gjelder disse to ID-dokumentene. Selve avfotograferingen vil kunne skje på samme måte, og hvor det bør kunne være mulig å tilrettelegge for skjermet avfotografering slik Diskrimineringsombudet krever. Men bruken av nasjonalt ID-kort vil skje i langt flere sammenhenger og langt oftere enn bruken av pass.

Det nasjonale ID-kortet vil bli benyttet ved verifisering f eks ved mottak av pakker, opprettelse av bankkonto, ved bilutleie, billettkontroller, signering av arbeids-, salgs- og leiekontrakter, inngang på utesteder, kjøp av reseptpliktige medisiner, deltakelser i valg og folkeavstemninger med mer.

Dette vil medføre at alle myndige norske sikher som ønsker å ta del i samfunnslivet vil måtte la seg avbilde uten turban og deretter fremlegge dette som dokumentasjon i mange situasjoner. Dette vil de måtte gjøre foran mennesker de ikke har noen relasjon til og som ikke er tilstrekkelig oppmerksomme eller respektfulle for det ubehaget slik eksponering medfører for sikhene. I tillegg vil det oppstå mange situasjoner der sikhene vil måtte ta av seg turbanen, i all offentlighet, for å bekrefte at de er den personen som er avbildet på det nasjonale ID-kortet.

Selv om det ikke oppstilles noen formell plikt for nordmenn til å skaffe seg nasjonalt ID-kort, er det stor grunn til å tro – og også formålet med ordningen – at flest mulig har nasjonalt ID-kort.³³ Tilsvarende er det svært sannsynlig at kravene som stilles til øvrige ID-kort, vil følge

³² Forslag til forskrift § 2-8.

³³ Prop. 66 L Lov om nasjonalt identitetskort (ID-kortloven) side 19.

de kravene som stilles til pass og nasjonalt ID-kort – en av grunnene til at det innføres nasjonalt ID-kort, er å gjøre det mulig for personer som f.eks. ikke har førerkort, bankkort eller pass å kunne identifisere seg på en relativt enkel måte. Allerede nå avviker norske banker ordningen med bilde på bankkort, dels fordi de ikke ser det som sin plikt til å levere ID-løsninger og dels fordi deres løsninger ikke er tilstrekkelig sikre sammenlignet med pass og de nye nasjonale ID-kortene. Dette innebærer at det i realiteten vil være et krav om å fremlegge nasjonalt ID-kort eller ID-kort som følger tilsvarende standard, og som da utestenger personer som benytter turban.

Det er en helt grunnleggende mangel ved høringsnotatet at departementet ikke har vurdert de langt mer vidtrekkende negative konsekvensene av forbudet mot å bruke turban på nasjonalt ID-kort, men har begrenset drøftelsene til kun å gjelde pass. Dette igjen medfører at det ikke foreligger godt nok grunnlag for å videreføre forbudet i revidert forskrift om pass og ID-kort.

Departementet feiltolker vedtakene fra Likestillings- og diskrimineringsombudet og Diskrimineringsnemnda, og det er derfor ikke tilstrekkelig hjemmel for videreføring av forbudet mot å dekke ørene

Likestillings- og diskrimineringsombudet og Diskrimineringsnemnda har behandlet en klage basert på gjeldende forskrift.³⁴ Her slås det fast at det foreligger indirekte forskjellsbehandling når det stilles krav om passfoto med synlige ører. Ombudet og nemnda vurderer om det foreligger saklige grunner for å forskjellsbehandle, og konkluderer med at så er tilfelle. Men vedtakene bygger på forutsetninger som Justis- og beredskapsdepartementet ikke tar hensyn til i sin presentasjon og behandling i høringsnotatet.

Diskrimineringsnemnda oppstiller som vilkår at mindre inngripende tiltak må vurderes: «Etter praksis fra EMD kreves det blant annet at inngrepet er egnet til å ivareta formålet med tiltaket, og at formålet ikke kan nås med et mindre inngripende tiltak.»³⁵ Diskrimineringsnemnda går ikke selv videre inn i denne diskusjonen, men viser annet sted i sitt vedtak til at forskriften er under revisjon, og legger dermed til grunn at Justis- og beredskapsdepartementet vil kunne utbrodere alternative tiltak i den runden. Diskrimineringsnemnda formulerer det slik: «Nemnda legger til grunn at det i den sammenheng vil bli nærmere vurdert om det er grunnlag for å opprettholde kravet om å vise ørene på passbilder».³⁶ Det ligger i sakens natur at ombudet og nemnda vil være mer forsiktige med å overprøve en forskrift som er under revisjon enn en forskrift som er ment å praktiseres i lang tid fremover.

Departementet unnlater å foreta den påkrevde vurderingen av alternative og mindre inngripende tiltak, og respekterer dermed ikke forutsetningene for Diskrimineringsnemndas vedtak.

³⁴ Likestillings- og diskrimineringsombudets vedtak 17/623 og Diskrimineringsnemndas vedtak 65/2018.

³⁵ Diskrimineringsnemndas vedtak 65/2018 side 6.

³⁶ Diskrimineringsnemndas vedtak 65/2018 side 7-8.

Diskrimineringsnemnda legger ukritisk til grunn Politidirektoratets og Justis- og beredskapsdepartementets påstand om at informasjonsverdien av ører kan være viktig, men uten å ta i betraktning at den måten passbildet tas på, i svært stor grad reduserer informasjonsverdien av fotoene til pass og nasjonalt ID-kort. Nemda vurderer heller ikke det faktum at det er enkelt å manipulere ørene gjennom kirurgiske og andre medisinske tiltak. Disse feilkoblingene ligger til grunn som avgjørende premisser for Diskrimineringsnemndas vedtak: «Kravet til at ørene skal være synlig på passbildet begrunnes i at ørets anatomi er unik, og at øret kan være avgjørende for å skille to personer fra hverandre.»³⁷ Denne feilen reduserer vekten av Diskrimineringsnemndas vedtak, og er et forhold som Justis- og beredskapsdepartementet burde vært kjent med og dermed skulle ha avklart i høringsnotatet.

Likestillings- og diskrimineringsombudet og Diskrimineringsnemnda har som mandat å vurdere hvorvidt det foreligger diskriminering eller ei. I denne vurderingen vil de være forsiktige med å overprøve faglige vurderinger, siden disse presumptivt gjøres bedre av den faglige ekspertisen. Dette kommer klart til uttrykk i nemndas vedtak: «Når bestemmelsene bygger på spesiell fagkunnskap, vil nemnda vanskelig kunne overprøve de faglige vurderinger som er gjort, utover å gjøre en saklighets- og forsvarlighetskontroll av de vurderinger som er gjort.»³⁸ Når Justis- og beredskapsdepartementet legger så stor vekt på vedtaket fra Diskrimineringsnemnda, stilles det store krav til at departementet deler all tilgjengelig informasjon med nemnda og fremstiller dette på en objektiv og balansert måte, noe – som forklart i avsnittet ovenfor – ikke har vært tilfelle. I denne saken stilles det ekstra store krav til fremstillingen av de faglige behovene, og at dette er faktabasert og etterprøvbart, siden det kun er Norge sammen med Frankrike som har innført denne særordningen.

Vedtakene fattet av Likestillings- og diskrimineringsombudet og Diskrimineringsnemnda er kortfattede og summariske. I all hovedsak avgjøres saken ved at myndighetenes fremstilling av behov legges til grunn, uten å ta hensyn til at dette er en særordning gjennomført av kun to land i hele verden og hvor informasjonsverdien av avbildede ører er ytterst liten. Nemnda legger videre til grunn feilaktige og udokumenterte påstander om at manuell kontroll er mer effektiv enn alternativet: automatisert biometrisk kontroll. Nemda skriver: «Myndighetene har begrunnet på en saklig måte at det ikke kan gjøres unntak for visning av ører, selv ved bruk av religiøse hodeplagg, om man skal oppnå formålet som er sikre pass og god og effektiv passkontroll. Nemndas vurdering er at departementets begrunnelse for kravet til synlige ører viser at kravet er nødvendig for å oppnå formålet.»³⁹ Tilsvarende summariske gjentakelse av myndighetenes argumentasjon er limt inn i Diskrimineringsnemndas forholdsmessighetsvurdering: «Nemnda finner likevel at hensynet til sikkerhet og identifikasjon, og hensynet til å minske risikoen for imposter-dokumenter, samt det norske passets tillit og verdi, må veie tungt i forholdsmessighetsvurderingen.»⁴⁰ Den rettskildemessige verdien av Diskrimineringsnemndas vedtak er dermed svak, siden den bygger på feil i faktum.

³⁷ Diskrimineringsnemndas vedtak 65/2018 side 6.

³⁸ Diskrimineringsnemndas vedtak 65/2018 side 7.

³⁹ Diskrimineringsnemndas vedtak 65/2018 side 7.

⁴⁰ Diskrimineringsnemndas vedtak 65/2018 side 7.

I tillegg til at den rettskildemessige verdien er svak, er vedtaket ikke relevant for den delen av forskriften som omhandler nasjonalt ID-kort. Justis- og beredskapsdepartementet bruker vedtakene fra Likestillings- og diskrimineringsombudet og Diskrimineringsnemnda som hovedargument for å ha tilstrekkelig sterk hjemmel for å videreføre forbudet mot å dekke ørene,⁴¹ selv om ombudet og nemnda ikke har vurdert hvilken betydning forbudet har når det gjelder nasjonalt ID-kort.⁴² Som redegjort for ovenfor, er det enda større og mer omfattende negative konsekvenser av å forby bruk av turban på bilder til nasjonalt ID-kort enn for pass, noe som vil ha stor betydning for om den indirekte forskjellsbehandlingen kan forsvares eller ei. Måten Justis- og beredskapsdepartementet har bygget opp sin argumentasjon på gjør at leseren lett forledes til å tro at vedtakene fra Likestillings- og diskrimineringsombudet og Diskrimineringsnemnda er relevante for hele sakskomplekset, og ikke bare for utstedelse av pass.

Leseren forledes også av det faktum at vedtakene fra Likestillings- og diskrimineringsombudet og Diskrimineringsnemnda kun knytter seg til diskriminering. Da Justis- og beredskapsdepartementet i all hovedsak kun behandler diskriminering som mulig beskrankning av muligheten for å videreføre forbudet mot å dekke ørene, maskeres dermed det faktum at en rekke andre aktuelle menneskerettigheter samtidig står i fare for å bli krenket. På denne måten unnlater Justis- og beredskapsdepartementet å presentere og vurdere problemstillinger knyttet til sikhers rett til respekt for sitt privatliv, religionsfrihet, bevegelsesfrihet og demokratiske deltakelse, samtidig som det skapes et inntrykk av at hjemmelen for å gjøre inngrep i menneskerettighetene, er vurdert og akseptert av en uavhengig instans.

I beste fall misforstår Justis- og beredskapsdepartementet betydning og rekkevidden av Likestillings- og diskrimineringsombudet og Diskrimineringsnemndas vedtak, og hvordan dette best presenteres i et høringsnotat.

Vedtakene fra Likestillings- og diskrimineringsombudet og Diskrimineringsnemnda er ikke relevant tolkningsargument ved avklaring av gyldigheten av inngrepet i sikhenes religionsfrihet, respekt for sitt privatliv, bevegelsesfrihet og rett til demokratiske deltakelse, og tilsvarende hva gjelder diskriminering vedrørende nasjonalt ID-kort.

Departementet respekterer ikke Diskrimineringsnemndas krav om at det skal tilbys skjermet kontroll, og dermed foreligger det ikke rettslig grunnlag for videreføring av forbudet mot å dekke ørene

En grunnleggende forutsetning for at Diskrimineringsnemnda konkluderte med at forbudet mot bruk av turban ikke er diskriminerende,⁴³ var at brukerne vil kunne be om skjermet kontroll. Det heter i Diskrimineringsnemndas vedtak: «Nemnda legger videre til grunn at man vil kunne be om skjermet kontroll, dersom bæreren av et religiøst hodeplagg må vise

⁴¹ Høringsnotatet side 20-21.

⁴² Diskrimineringsnemndas vedtak 65/2018 side 2.

⁴³ Diskrimineringsnemndas vedtak 65/2018 side 8.

ørene.»⁴⁴ Denne konklusjonen bygger på anførsler fra partene, og vil være et avhjelpende tiltak for å hindre at det ellers ville ha foreligget diskriminering.

Justis- og beredskapsdepartementet tar ikke dette kravet på alvor. Skjermingsvilkåret nevnes kort i høringsnotatet slik: «Dersom kravet til synlige ører opprettholdes for personer som bruker religiøse hodeplagg, vil det i større grad bli lagt til rette for skjerming under fotografering og kontroll. Departementet er klar over at fremvisningen av ørene på fotografiet for noen anses vel så krenkende som det å måtte løsne hodeplagget foran andre når bildet tas, men anser det uaktuelt med en dispensasjonsadgang basert på den enkeltes personlige overbevisning eller trosretning. De nødvendige kravene til identitetskontroll skal være objektive og religionsnøytrale.»⁴⁵

Det er særlig fem punkter som viser at departementet ikke respekterer Diskrimineringsnemndas skjermingskrav:

- 1) Justis- og beredskapsdepartementet omformulerer skjermingskravet til noe langt mer vagt og uforpliktende. Der nemnda påpeker at individet har en rett – at den som ber om skjermet kontroll skal få det – endrer departementet dette til en ressursbetinget og politisk skjønnsmessig vurdering: «det vil i større grad bli lagt til rette for skjerming». Ikke nok med det, men siden skjermet kontroll i dag synes å bli utført ytterst sjelden, vil selv den minste innsats fra departementets side kvittere ut den påståtte «forpliktelsen» som departementet her påtar seg.
- 2) Departementet uthuler ytterligere den allerede svakt formulerte forpliktelse til å tilby skjerming. Det fremkommer av den siste setningen at departementet enten ikke forstår eller respekterer forbudet mot indirekte diskriminering, siden departementet «anser det uaktuelt med en dispensasjonsadgang» fordi kontrollen skal være «objektiv og religionsnøytral». Det er nettopp slike tilfeller – der i utgangspunktet objektive og nøytrale regler rammer en særskilt gruppe langt hardere enn flertallet – reglene om indirekte diskriminering skal hindre.
- 3) Dette inntrykket styrkes av det faktum at slike skjermingsordninger ikke behandles av departementet i drøftelsene av økonomiske og administrative konsekvenser.⁴⁶ Skjermet avfotografering og kontroll av pass vil medføre kostnader knyttet til egnet rom/avlukke, i tillegg til opplæring av ansatte. Videre vil dette føre til økt tidsbruk både for forvaltningen og de som kontrolleres, noe som innebærer økte kostnader og slitasje på tålmodigheten til de som gjennomgår kontroll. Politidirektoratet beskriver effektivitetsutfordringer i sitt brev av 16. august 2017. Her står det blant annet at «utvidede kontroller kan være tidkrevende», og at individet kan bli bedt om ytterligere dokumentasjon både ved identifisering og ved passutstedelse. Det heter videre at «desto flere tilfeller som må undergis grundigere kontroller med dertilhørende tidsbruk, desto mer ventetid blir det for øvrig publikum». I samme brev legger Politidirektoratet til grunn at «passbilde der ørene er synlige ikke vil gjenspeile det dagligdagse utseendet til personer som bærer religiøse hodeplagg», noe som

⁴⁴ Diskrimineringsnemndas vedtak 65/2018 side 7.

⁴⁵ Høringsnotatet side 22.

⁴⁶ Se høringsnotatets kapittel «Økonomiske og administrative konsekvenser», side 57-58.

igjen kompliserer identifiseringen. Sammenholdt med Diskrimineringsnemndas forutsetning om at sikker kan kreve at turbanen kun tas av i en skjermet situasjon, vil dette lede til svært tidkrevende prosesser både for individet og for myndighetene, som skulle ha vært utredet i høringsnotatet. En av de underliggende forutsetningene for passforskriftens krav om synlige ører – at dette skal bidra til effektiv identifisering ved grenseovergang og ved utstedelse av pass – er dermed ikke til stede.

- 4) Departementets drøftelse om skjerming er svært så summarisk sammenholdt med betydningen denne saken har for sikhene, og for den forutsetningen som er lagt til grunn av Diskrimineringsnemnda. Det kan synes som om drøftelsen kun er knyttet til kontroll og utstedelse av pass,⁴⁷ og ikke til nasjonalt ID-kort. Siden fremleggelse av myndighetsutstedt ID (enten i form av pass eller nasjonalt ID-kort) vil bli gjort i svært mange hverdagslige sammenhenger – som henting av rekommandert sending, kjøp av reseptpliktige medisiner eller inngåelse av kontrakter – vil det være en svært omfattende prosess å bidra til å tilrettelegge for at offentlige myndigheter tilbyr skjerming, for å ikke å nevne sensitivering av private brukere og oppfordre til at de gjennomfører skjerming.
- 5) Justis- og beredskapsdepartementet formulerer seg på en måte som viser at de ikke har forstått hvordan turban tas av og på, til tross for at sikhene siden 2014 har sendt og delt informasjon om dette. I høringsnotatet formuleres dette som å «løsne hodeplagget»,⁴⁸ mens sikhene gjentatte ganger har informert politiet, Politidirektoratet og Justis- og beredskapsdepartementet om hvordan turbanner tas av og på, og at vising av ører vil kunne fordre at hele tøystykket tas av. Ikke bare oppfatter vi det underlig at Justis- og beredskapsdepartementet ennå ikke har tatt denne kunnskapen inn over seg, men vi oppfatter det også slik at departementet dermed ikke fullt ut forstår rekkevidden av forbudet og derfor heller ikke har utredet denne saken godt nok.

Det er ikke grunnlag for å videreføre forbudet dersom ikke Justis- og beredskapsdepartementet tydelig anerkjenner at myndighetene har en rettslig plikt til å gi skjermet avfotografering og kontroll, både for pass og nasjonalt ID-kort, og at det settes av økonomiske ressurser til å etablere slik skjerming og til opplæring av de som krever fremleggelse av pass og nasjonalt ID-kort.

Departementet har ikke vurdert konsekvenser som forbudet har for norske sikker ved kontroll i utlandet, og dermed er forholdsmessighetsvurderingen mangelfull

For at et inngrep i menneskerettighetene skal være gyldig, må det være et balansert forhold mellom behovet for inngrepet og de konsekvensene inngrepet har for individene.

Departementet tar ikke hensyn til hvordan forbudet mot bruk av turban vil ramme norske sikker som blir gjenstand for passkontroll og fremleggelse av ID i andre land (som ved leie av

⁴⁷ Verken pass eller nasjonalt ID-kort nevnes direkte i dette avsnittet i høringsnotatet side 22, men avsnittet foran – og som dette avsnittet bygger på – nevner kun pass.

⁴⁸ Høringsnotatet side 22.

bil eller innlosjering på hotell). Siden norske sikher i dag må avbildes uten turban for å få utstedt norsk pass, og de ellers bruker turban i dagligliv og på reise, vil de i mange tilfeller måtte ta av seg turban ved reise og opphold i utlandet.

Det er ikke til å legge skjul på at sikher allerede nå opplever at ikke alle utenlandske passkontrollører, utleiefirmaer og overnattingssteder er like hensynsfulle som norske myndigheter og serviceinstitusjoner. Snarere tvert om: i noen land og regioner vil det å ydmyke og trakassere sikher skje regelmessig. Det er heller ikke alle land som kan eller ønsker å tilby skjernet kontroll, slik Diskrimineringsnemnda har krevd for norske kontroller for at det særnorske kravet skal være gyldig.

Gjennom det særnorske forbudet vil risikoen for å bli fornedret ved utenlandske kontroller øke betraktelig. Belastningen for sikhene blir dermed enda større enn hva Diskrimineringsombudet la til grunn i sitt vedtak. Departementet har ikke vurdert dette forholdet i høringsnotatet, noe som må gjøres før en eventuell videreføring av forbudet skal kunne anses å være gyldig.

Samfunnsmessige forhold

Forbudet mot å dekke ørene innebærer mistenkeliggjøring og stigmatisering av en religiøs og kulturell minoritet, noe som hindrer integrering og vanskeliggjør sikkerhetsarbeid

Norske myndigheter legger stor vekt på integrering av innvandrergupper i det norske samfunnet, samtidig som myndighetene understreker at menneskerettighetene er under press.⁴⁹ Norge gjør en stor innsats for å demme opp for dette presset, og da særlig innen hatefulle ytringer og hatkriminalitet rettet mot etniske og religiøse grupper.

Det er to underliggende forutsetninger som ligger til grunn for forbudet: den ene er signalet om at den som benytter turban er en potensiell sikkerhetstrussel og lovbrøyer, og den andre er signalet om at det er komplisert for samfunnet å måtte forholde seg til individer som har en annen religion eller kultur enn flertallet i Norge. Ovenfor er det redegjort for at det å kreve synlige ører er et uegnet tiltak, og at det først er ved automatisert biometrisk kontroll at Norge har sikre løsninger. Den åpenbare løsningen ligger da i rask innføring av biometrisk kontroll og ikke videreføring av et perifert og uegnet tiltak. Videre er det redegjort for de mange tiltakene sikhene har iverksatt for å forsøke å komme i dialog med myndighetene om dette spørsmålet, men uten å lykkes. Leses alt dette i kontekst, er det signalet som sendes svært negativt i et integreringsperspektiv.

Norske sikher er en religiøs og kulturell gruppe som er godt integrert i det norske samfunnet, og som hegner om typiske norske verdier som deltakelse, toleranse, inkludering og respekt for lover og myndigheter. Når norske sikher mistenkeliggjøres og stigmatiseres gjennom

⁴⁹ Se f eks kronikk av utenriksminister Ine Eriksen Søreide i VG 11. april 2018, tilgjengelig på https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/mr_press/id2596894/

pass- og ID-forskriften, vil dette være demotiverende for mange sikker og for andre minoritetsgrupper i Norge som arbeider for å bli integrert i det norske samfunnet.

Et annet viktig aspekt er at arbeidet for å fremme sikkerhet spenner langt videre enn det som fremheves i høringsnotatet. Norske sikkerhetsmyndigheter er avhengig av tillit fra og samarbeid med individer og grupper i samfunnet for best mulig å kunne sikre innbyggere og installasjoner. Den foreslåtte videreføringen av forbudet mot å dekke ørene bidrar til å svekke tilliten som en gruppe nordmenn har til norske myndigheter, og vil dermed føre til svekkelse – og ikke styrking – av sikkerheten.

Det absolutte kravet om synlige ører på foto til pass og nasjonalt ID-kort stigmatiserer sikhene og hindrer integrering i det norske samfunnet, noe som igjen har sikkerhetsmessige aspekter som skulle ha vært utredet i høringsnotatet.

Forbudet mot å dekke ørene strider med og motarbeider Norges utenrikspolitiske prioriteringer, særlig innen menneskerettigheter og religionsfrihet

Det norske særtiltaket er i konflikt med norske utenrikspolitiske prioriteringer innen menneskerettigheter og tros- og livssynsfrihet, og som viderefører en fast og forutsigbar norsk linje gjennom de siste årtier. Ulike regjeringer har prioritert menneskerettigheter i utenrikspolitikken, samtidig som tros- og livssynsfrihet har hatt en spesiell plass som satsningsområde.⁵⁰ De norske ordningene med dialoger og møteplasser mellom ulike tros- og livssynssamfunn og norske myndigheter, er ordninger som inspirerer andre land og samfunn, og som Norge vektlegger i sine samtaler med andre land.⁵¹

Det å overkjøre en liten religiøs minoritets rett til bruk av sitt anerkjente religiøse hodeplagg, hvor myndighetenes begrunnelse er svak, hvor andre mindre inngripende tiltak er tilgjengelige, og hvor det kun er ett annet land i verden som har lignende påbud, er og vil bli oppfattet som et klart brudd med den politikken som Norge lenge har ført og fortsatt fører på dette feltet.⁵²

Enda mer tydelig blir dette når FNs menneskerettighetskomité har konkludert med at det parallelle franske påbudet ikke er godt nok begrunnet til å kunne forsvare inngrepet i

⁵⁰ Se særlig Meld. St. 10 (2014-2015) Muligheter for alle og St.meld. nr. 21 (1999-2000) Menneskeverd i sentrum. Tros- og livssynsfrihet er et eget satsningsområde forklart på Utenriksdepartementets hjemmesider, og som kommer til uttrykk f eks i Protection and Promotion of the Rights and Freedoms of Persons belonging to Religious Minorities (Guidelines for the Norwegian Foreign Service).

⁵¹ Se f eks ordningen med myndighetsfinansierte Oslokoalisjonen for tros- og livssynsfrihet (og dens Oslo Principles on Promotion of Freedom of Religion or Belief) <https://www.jus.uio.no/smr/english/about/id/oslocoalition/index.html> og Stortingets religionsfrihetsgruppe <https://www.stortinget.no/no/Hva-skjer-pa-Stortinget/Nyhetsarkiv/Hva-skjer-nyheter/2014-2015/stortingets-religionsfrihetsgruppe/>

⁵² Se f eks Call for International Support against Norway's requirement for the wearing of religious headgear for ID photographs, Written statement submitted by Coordination des Associations et des Particuliers pour la Liberté de Conscience. Se også som eksempel på internasjonal interesse den oppmerksomheten som ble vist en kanadisk minister som ble bedt om å ta av turbanen ved grensen til USA, Cecco L, US apologizes after minister told to remove turban, The Guardian 11. mai 2018, tilgjengelig på <https://www.theguardian.com/world/2018/may/10/us-issues-apology-after-canadian-minister-told-to-take-off-turban-at-airport>

sikhenes religionsfrihet, og dermed er et brudd på menneskerettighetene.⁵³ Dersom norske myndigheter nå, med kunnskap om menneskerettighetskomiteens uttalelse og syn på denne saken, skulle videreføre påbudet om synlige ører, bidrar Norge til å underminere FNs menneskerettighetskomité. Siden traktatorganer utgjør en hjørnestein i Norges støtte til internasjonalt menneskerettighetsarbeid og en forutsigbar internasjonal rettsorden, vil videreføring av påbudet bli tolket som at Norge opererer med to standarder på menneskerettighetsfeltet, og at Norge selv ikke respekterer de internasjonale organenes avgjørelser. Det etablerte mantraet om å «feie for egen dør» vil dermed bli oppfattet som et tomt løfte.

I tillegg til at dette underminerer norsk politikk, vil det kunne lede til at andre og mindre menneskerettighetsvennlige land kan benytte dette som stråargument for sin egen negative politikk på menneskerettighets- og religionsfrihetsfeltet.

Denne høringsrunden er en anledning for norske myndigheter til å sende et klart og kraftfullt signal om at menneskerettigheter, og i dette tilfellet særlig tros- og livssynsfriheten, er grunnleggende verdier som skal og må beskyttes, også der de utfordres av andre hensyn. Ved å endre forskriften til å tillate visse unntak for religiøse hodeplagg, og samtidig vise til at disse endringene skjer fordi myndighetene er blitt klar over de negative konsekvensene påbudet har for enkeltindivider og trossamfunn, viser at Norge tar våre forpliktelser på alvor. Vi viser også at vi respekterer og støtter FNs menneskerettighetskomité og de vurderingene som komiteen gjør i slike saker. På denne måten vil Norges stemme i det internasjonale menneskerettighets- og religionsfrihetsarbeidet være klarere og veie tyngre, noe som igjen gjør det lettere å nå de målene vi setter oss på dette feltet.

Høringsnotatet omtaler ikke utenrikspolitiske konsekvenser av forbudet mot å dekke ørene. Dette skulle ha vært gjort for å sikre et tilstrekkelig godt beslutningsgrunnlag, der disse hensynene ville ha vært veid opp mot andre hensyn. Høringsnotatet gir dermed ikke tilstrekkelig godt grunnlag for å kunne videreføre forbudet i pass- og ID-forskriften.

[Det norske forbudet undergraver arbeidet til Den internasjonale luftfartsorganisasjonen \(ICAO\)](#)

Passloven § 10 fastslår at loven skal anvendes i samsvar med Norges internasjonale forpliktelser, og det er da særlig Den internasjonale luftfartsorganisasjonen (ICAO) som er aktuell.

Høringsnotatet er på dette punktet skrevet på en måte som kan villedes leseren: det kan synes som om Norge med innføring av påbudet om å vise ører handler i tråd med de kravene som stilles internasjonalt. Situasjonen er en annen: den norske ordningen går utenfor de kravene som oppstilles av ICAO, og har valgt en ordning nær sagt ingen andre land benytter: Det er kun Frankrike ved siden av Norge som har innført dette særkravet. Departementets negativt ladede formuleringer i første setning på side 20 kunne like gjerne ha vært formulert

⁵³ Se en utførlig gjennomgang av dette i Opinion by United Sikhs fra 20. januar 2019, tilgjengelig på unitedsikhs.org

som at «ICAO tillater bruk av hodeplagg dersom den utstedende staten aksepterer dette av religiøse, medisinske eller kulturelle årsaker». ⁵⁴

Selv om ICAO formelt sett tillater at det stilles strengere krav, bidrar de norske kravene til en komplisering av det internasjonale samarbeidet. Innføring av særkrav ut over de standardene som er fastlagt av ICAO innebærer at terskelen senkes for at andre land innfører andre særkrav, noe som igjen undergraver det internasjonale passamarbeidet. Dette kan videre bidra til at andre land innfører særkrav som vil ramme internasjonal sikkerhet eller spesifikke norske forhold.

Høringsnotatet skulle ha drøftet hvilken betydning forbudet har for det internasjonale ICAO-samarbeidet, og avveid disse konsekvensene i en helhetsvurdering av tiltakets nødvendighet.

Innføringen av forbudet i 2014 var basert på faktiske misforståelser om turban, som igjen har vært bestemmende for forslaget om å videreføre forbudet

Politidirektoratet har i korrespondanse med Likestillings- og diskrimineringsombudet erkjent at de ikke hadde god nok kunnskap om sikhismen da forbudet ble inntatt i forskriften i 2014. Blant annet har de, for å forklare sin beslutning, lagt ved 15 bilder av menn som bærer turban, uten å forstå at kun 3 av disse 15 bildene er av sikker, og uten å forstå at det er mange og ulike måter å knyte turban og lignende hodeplagg på.

Myndighetene hevder blant annet at det ikke er nødvendig at turbanen tas av, men «vikles på en annen måte», noe som er fullstendig feil, og det gis stedvis inntrykk av at turbanen kan «løftes opp som en hatt» ved avfotografering. Ingen av myndighetenes eksempler knytter seg til kvinner, kun til menn, selv om også kvinner kan bære turban ut fra religiøs overbevisning, og gjør det i Norge i dag.

Kunnskapsløsheten erkjennes likefrem i setningen: «Vi er imidlertid ikke kjent med om dette skyldes eventuelt ulike retninger innen sikhismen», en misforståelse som ikke ville ha skjedd dersom Politidirektoratet hadde hatt kunnskap om sikhismen og sikker i Norge. Informasjon om turban er lett tilgjengelig på Internett, og det finnes mange og gode artikler om hvilken betydning dette har for sikker og hvordan ulike land har løst utfordringer rundt dette, også innenfor grensekontroll. ⁵⁵

Saken var på ingen måte tilstrekkelig opplyst da forbudet ble innført i 2014. Den opprinnelige forskriften ble derfor vedtatt på sviktende grunnlag, noe som stiller svært høye krav til Justis- og beredskapsdepartementets argumentasjon dersom de ønsker å videreføre forbudet. Dette er dessverre ikke tilfelle, noe som er vist i detalj i denne høringsuttalelsen.

⁵⁴ Sammenlign med teksten i originaldokumentet fra ICAO (ICAO Doc 9303 Part 3 side 10).

⁵⁵ Se f.eks artikkelen i Daily Mail «U-turn on 'humiliating' turban airport security searches for Sikhs», tilgjengelig på <https://www.dailymail.co.uk/news/article-1291119/U-turn-humiliating-turban-airport-security-searches-sikhs.html>

Sikhismen og bruk av turban

Den foreslåtte forskriften om pass og nasjonalt ID-kort kommer i konflikt med norske sikhers interesser på ett felt, nemlig kravet om at ører skal være synlige på bildene til pass og nasjonalt ID-kort. Problemet oppstår siden den vanlige måten å binde turbanen på fører til at ørene dekkes.⁵⁶ Det å feste turbanen er en omstendelig prosess: det tar tid å feste det fem til syv meter lange tøystykket. Det er ikke slik at turbanen kan løftes av og på som en hatt eller lue, derimot må den bindes opp og kveiles av i alle fall én gang for dagen.

Retten til å bære turban er beskyttet av religionsfrihetsbestemmelsen i Grunnloven og i de internasjonale menneskerettighetene, som er gjort til norsk lov gjennom menneskerettsloven.⁵⁷ Det norske særkravet om synlige ører på bilder til pass og ID-kort innebærer i realiteten at norske myndigheter forbyr bruk av turban, slik vi har gjort rede for ovenfor.

Sikhismen er en verdensreligion som ble etablert i Punjab-regionen i India på 1500-tallet, og som nå har mer enn 25 millioner følgere over hele verden. De fleste bor i India, med store grupper i blant annet USA, Canada, Storbritannia. Til forskjell fra mange andre verdensreligioner, er det ikke noe eget land hvor sikher utgjør majoritetsbefolkningen. Den norske sikhbefolkningen består i stor grad av sikher utvandret fra India og etterkommere av disse, men det er også mange sikher med røtter i vestlige land.

Det å bære turban er et grunnleggende trekk ved sikhismen. Sikhene har heget om dette religiøse særpreget også i møte med andre land og kulturer. Det har sitt utspring i to forhold. Ett er at det er praktisk å bruke turban siden sikher tradisjonelt ikke skal klippe hår og skjegg, men la det vokse fritt. Ett annet er at innføring av turban for sikher var et synlig opprør mot det klassesdelte indiske samfunnet, der bare personer av høyere kaster kunne bære turban. Samtidig er turban noe som ikke bare hører sikhismen til, men er et plagg som benyttes i andre kulturer og religioner i denne regionen av verden.

Både kvinner og menn bærer turban, men i hovedsak menn. Det er ulike måter å knyte turbanen på, og noen sikher er mer fleksible i dette enn andre.

Da passforskriften ble endret i 2014, og kravet om synlige ører på passfoto ble innført, var det tydelig at myndighetene ikke helt forsto de ulike formene for turban og lignende hodeplagg og hvilken betydning dette hadde for sikhene. Dette kom blant annet til uttrykk i de bildeeksemplene som Politidirektoratet distribuerte, hvor det i all hovedsak ble benyttet

⁵⁶ Les mer om turban og tradisjoner på <https://www.sikher.no/turban> eller <https://www.encyclopedia.com/sports-and-everyday-life/fashion-and-clothing/clothing-jewelry-and-personal-adornment/turbans> - eller den mer uformelle nettsiden <http://www.mashupamericans.com/issues/is-it-hot-under-there/>

⁵⁷ Se Grunnloven § 16: «Alle innbyggere i riket har fri religionsutøvelse.» Se FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter artikkel 18: «Enhver skal ha rett til tankefrihet, samvittighetsfrihet og religionsfrihet.» Se Europarådets menneskerettighetskonvensjon artikkel 9: «Enhver har rett til tankefrihet, samvittighetsfrihet og religionsfrihet». Se tolkningsuttalelse fra FNs menneskerettighetskomité om at det å bære hodeplagg omfattes av religionsfriheten i General comment No. 22, CCPR/C/Rev.1/Add.4 27 September 1993. Se også FNs menneskerettighetskomité's konklusjon i klagesak fremmet av Ranjit Singh, hvor FNs menneskerettighetskomité gjentar at det å bære turban omfattes av religionsfriheten (Ranjit Singh v. France, Communication No. 1876/2009, CCPR/C/102/D/1876/2009 27 September 2011, særlig avsnittene 8.3 og 8.4).

bilder av tradisjonelle hodeplagg og i liten grad sikhenes turbaner. Samme mangel på kunnskap har vi sett i mange andre land, for eksempel i Storbritannia på 1970-tallet.⁵⁸ Den måten Storbritannia den gang løste konfliktene på, har vært en rettesnor for mange andre lands myndigheter i ettertid.

Av de omlag 6.000 norske sikhene er mindretall som bærer øredekke turban konsekvent. Disse oppfatter det som sin religiøse plikt å bære turban, og bære den på denne måten. Kravet om synlige ører på passfoto innebærer at de er blitt nektet å få norsk pass. Gjennom avslag på søknader og på klager har passmyndighetene gjort det klart at de ikke gjør unntak for sikkerhet, siden forskriftens ordlyd ikke åpner for unntak. Forbudet dermed er absolutt. Tilsvarende vil gjelde for foto til nasjonalt ID-kort.

Det å kunne bære turban er svært viktig for norske sikhers identitet og religionsfrihet. Vi har de siste 10 årene arrangert «Turbandagen», hvor vi inviterer alle interesserte til å lære mer om turban og vår kultur, og til å delta i vår feiring.⁵⁹ Hovedbudskapene er inkludering, respekt, kunnskap og deltakelse. Bare i Oslo samles mer enn 20.000 nysgjerrige, med deltakelse fra både ordfører Marianne Borgen og statsminister Erna Solberg.⁶⁰ Ideen har spredt seg til Stavanger og byer i mange andre land.⁶¹

Norske sikkerhet har siden innføringen av kravet om synlige ører i 2014 forsøkt å nå frem til norske myndigheter med argumenter om å få forskriften endret. Vi har sendt brev og eposter, og bedt om møter med politisk ledelse i ulike departementer. Først etter fem år – i januar 2019 – lyktes vi med å få politisk ledelse i tale (statssekretærer i Justis- og beredskapsdepartementet og ved Statsministerens kontor).

Det er blitt gitt positive politiske signaler om at kravet til synlige ører ville bli avviklet ved endring av passforskriften. Justisdepartementet skrev i brev av 2. mars 2016 at «ingen andre land synes å anse det nødvendig eller gjennomførbart» med et krav om synlige ører. Daværende justis- og beredskapsminister Anders Anundsen uttalte til Stortinget 30. mai 2016 at «[h]ensiktsmessigheten av det gjeldende påbudet om at begge ører skal være synlige på passbilder er for tiden til vurdering i departementet, blant annet i lys av disse hensynene og praksis i andre land».⁶² Signalene vi har fått er at dette er en sak som lar seg løse.

Det er derfor svært skuffende for oss at departementet holder det åpent å videreføre forbudet mot bruk av turban, og at det i høringsnotatet legges langt større vekt på å argumentere for å videreføre forbudet enn for å argumentere for tillatelse.

⁵⁸ Se f.eks. artikkel av Riyah Collins for BBC 30. april 2019 om innføring av turban i Storbritannia: <https://www.bbc.com/news/uk-england-birmingham-47853718?fbclid=IwAR0f0t1gNARS89MFxdQ2FBkZQwphBAc4hjBPuTcKpAgOg8v832axpk7f2uE#>

⁵⁹ <https://www.turbandagen.com>

⁶⁰ https://www.nrk.no/video/PS*b39e7dad-1198-4090-b022-ad09650f1ec3

⁶¹ <https://www.vl.no/meninger/kommentar/turbansuksessen-1.1466410> og

<https://www.aftenposten.no/osloby/i/kJ026L/Venter-over-20000-pa-turban-fest-i-Oslo-sentrum>

⁶² <https://www.stortinget.no/globalassets/pdf/dokumentserien/2015-2016/dok-15-8-2015-2016.pdf>

Enda mer problematisk for oss er at forbudet ikke bare vil gjelde pass, men også nasjonalt ID-kort.⁶³ Dette vil føre til at alle myndige norske sikher som ønsker å ta del i samfunnet vil måtte la seg avbilde uten turban og senere fremvise dette dokumentet i mange hverdagslige situasjoner, som f eks identifisering for utlevering av rekommandert sending på Posten eller dokumentasjon ved valg.

Vår innsats for å sikre retten til å bruke turban har dermed blitt enda viktigere for oss i dag enn da forbudet ble innført i passforskriften i 2014.

Konklusjon

Sikhene er takknemlige for at departementet gjennom høringen åpner opp for å avskaffe det absolutte kravet om synlige ører på foto til pass og nasjonale ID-kort. Som det er redegjort for i dette høringsnotatet, mener vi at dette er den beste løsningen, både ut fra sikkerhet og ut fra våre menneskerettigheter.

Sikhsamfunn i Norge vil sterkt anmode om at alternativ 2 i ny § 2-8 fjerde ledd i passforskriften vedtas. Dette alternativet, som viderefører unntakshjemmel for hodeplagg som benyttes av religiøse årsaker, men uten at det er et vilkår at ørene er synlige, vil både ivareta norske myndigheters plikter i relasjon til riktig identifikasjon og verifisering, og norske borgeres menneskerettigheter.

⁶³ Se forslag til forskrift § 2-8.