

Justis- og beredskapsdepartementet
Innsending via regjeringen.no

Dato:

23. juni 2017

Vår referanse:

2017/00040

Deres referanse:

[Deres ref.]

Høringsuttalelse om NOU 2017:2 Integrasjon og tillit – *Langsiktige konsekvenser av høy innvandring*

1. Innledning

Vi viser til Justis- og beredskapsdepartementets høringsbrev med høringsfrist 23. juni 2017.

Norges nasjonale institusjon for menneskerettigheter («Nasjonal institusjon») er et uavhengig offentlig organ, og *«har som hovedoppgave å fremme og beskytte menneskerettighetene i tråd med Grunnloven, menneskerettsloven og den øvrige lovgivning, internasjonale traktater og folkeretten for øvrig»*.¹ Nasjonal institusjon skal blant annet gi råd til regjeringen og andre offentlige organer om gjennomføringen av menneskerettighetene.² I dette ligger det særlig at Nasjonal institusjon skal komme med innspill i lovgivningsprosesser som berører menneskerettighetene.³

Velferds- og migrasjonsutvalget fikk som mandat å vurdere i hvilken grad fortsatt høy innvandring kan komme til å påvirke samhold og tillit i Norge, samt belyse de samfunnsøkonomiske konsekvensene av høy innvandring og av at en økende andel av befolkningen har innvandrerbakgrunn. Utredningen er primært en analyse av flyktninginnvandringens konsekvenser. Dette analyseres inngående i utredningen. Samtidig drøfter utvalget de politiske virkemidlenes treffsikkerhet og gir anbefalinger om forbedringer.

Nasjonal institusjons kapasitet og kompetanse ligger primært på det rettslige plan. Vi vurderer utvalgets rapport i lys av de skranker og føringer våre menneskerettslige forpliktelser gir. Det er ikke nødvendigvis vår oppgave å uttale oss om hensiktsmessigheten eller prioriteringen av virkemidler for å oppfylle menneskerettslige forpliktelser. Utredningen omhandler temaer som kan reise en rekke menneskerettslige spørsmål, men vi vil knytte kommentarer (ikke uttømmende) til et punkt: retten til fri religionsutøvelse (punkt 2).

¹ NIM-loven § 1 (2).

² NIM-loven § 3 (1), bokstav b

³ Innst. 216 L (2014-2015) s. 3.

Merk at Nasjonal institusjon ikke har tilstrekkelige ressurser eller forutsetninger for å vurdere de faktiske forhold som utredningen berører, og vi legger derfor de premisser og faktiske forhold som beskrives i utredningen til grunn for våre rettslige vurderinger.

2. Retten til religionsutøvelse

I kapittel 9 om samhold og tillit, drøfter utvalget betydningen av et økende religiøst mangfold i Norge, og hva dette har å si for bærekraften i det norske velferdssystemet.

Utvalget stiller blant annet spørsmålet om noen religiøse symboler skaper så sterk avstand og genererer så sterk mostand i befolkningen at det går ut over opplevelsen av samhørighet og tillit i samfunnet generelt. Det vises spesielt til plagget niqab og tilsvarende heldekkende plagg.⁴ Utvalget reiser også spørsmålet om hva som kan aksepteres i religionens navn når det gjelder barneoppdragelse, herunder omskjæring av gutter, bruk av barnehijab eller krav om bønnerom på skolen.⁵ Utvalget anbefaler «*at myndighetene utvikler klarere nasjonale retningslinjer når det gjelder krav til tilpasning på fellesarenaer som skole og arbeidsliv*».⁶ Nasjonal institusjon forstår dette slik at de nasjonale retningslinjene skal si noe om hvordan enkeltpersoner skal kunne utøve sin religion i det offentlige rom i Norge, for eksempel i undervisningssituasjoner eller på offentlige kontorer. Selv om det er noe uklart hva utvalget konkret legger i sin anbefaling, er det nærliggende å anta at slike retningslinjer etter forholdene vil kunne utgjøre begrensninger i enkeltpersoners religionsutøvelse.⁷ Dette vil kunne utgjøre et inngrep i religionsfriheten, slik den bl.a. er forankret i EMK artikkel 9 første ledd.

Hvorvidt inngrepet menneskerettslig sett likevel er tillatt, vil blant annet bero på om inngrepet var nødvendig i et demokratisk samfunn, jf. EMK artikkel 9 andre ledd. For at inngrepet skal være nødvendig i et demokratisk samfunn må det finnes et *tvingende samfunnsmessig behov* («*pressing social need*») for inngrepet, og inngrepet må være forholdsmessig med det formål det søker å dekke: inngrepet må være egnet til å oppfylle formålet, og det må ikke kunne oppfylles gjennom andre mindre inngripende alternativer.⁸ Utvalget har ikke konkret drøftet disse menneskerettslige aspektene ved sitt forslag.

Utvalgsmedlem Cindy Horst er kritisk til mer offensive tiltak for å lovregulere minoritetenes religiøse og kulturelle praksis, og uttaler i en egen merknad til kapittel 9 at «*Eventuelle retningslinjer må videre baseres på forskning om hva utfordringene er og hvilket omfang de har. Dette for å unngå store offentlige debatter om praksiser som er marginale i det norske samfunnet, noe som kan virke stigmatiserende og ikke bidrar til felles problemdefinering og -løsning*». Horst peker på et helt sentralt poeng. En avgjørende del av vurderingen av om en begrensning eller et forbud menneskerettslig sett er lovlig eller ikke, er nettopp *det reelle behovet* for et forbud. EMD stiller klare krav til at behovet for inngrepet må være tilstrekkelig utredet og begrunnet for at det skal være i tråd med EMK artikkel 9, herunder hva som er problemet, hvor stort problemet er, om inngrepet vil

⁴ Utredningen s. 174.

⁵ Utredningen s. 176.

⁶ Utredningen s. 186.

⁷ Noen av temaene som er tatt opp i utredningen er allerede gjenstand for lovgivningsprosesser, for eksempel nasjonalt forbud mot heldekkende plagg i undervisningssituasjoner. Nasjonal institusjon vil avgi egen høringsuttalelse om dette.

avhjelpe problemet, og om og hvorfor eventuelle alternativer ikke vil kunne fungere. I de tilfellene hvor inngrep gjennomføres på bakgrunn av en grundig prosess og avveining av konvensjonsrelevante hensyn fra statens side, vil EMD være mer tilbøyelig til å gi staten en videre skjønnsmargin og i mindre grad overprøve statens egen vurdering.⁹ Nettopp i lys av EMDs praksis om at et inngrep i retten til fri religionsutøvelse kun er tillatt dersom det foreligger et *tvingende samfunnsmessig behov*, støtter Nasjonal institusjon på generelt grunnlag kunnskapsbaserte utredninger (som NOU 2017:2 er et eksempel på).¹⁰ Utredningens punkt om grenseoppgangen for eventuelle nasjonale retningslinjer sett opp mot religionsfriheten virker imidlertid ikke å være tilstrekkelig utredet.

Det pekes for eksempel lite på årsakssammenhenger mellom de religiøse praksisene og eventuelle negative konsekvenser for den enkelte eller samfunnet; blant annet påpeker utvalget selv at det finnes lite forskning om hvordan barns religiøse praksiser i skolen påvirker disse barnas skolehverdag.¹¹ Nasjonal institusjons anbefaling er følgelig at behovet for nasjonale retningslinjer bør utredes bedre, inkludert om det finnes alternative tiltak for å avhjelpe et eventuelt behov, før det settes i gang et arbeid med å innføre slike nasjonale retningslinjer som utvalget skisserer.

Anbefaling: På bakgrunn av EMDs praksis anbefaler Nasjonal institusjon at behovet for nasjonale retningslinjer bør utredes bedre, inkludert om det finnes alternative tiltak for å avhjelpe et eventuelt behov, før det settes i gang et arbeid med å innføre slike nasjonale retningslinjer som utvalget skisserer.

Vennlig hilsen

for Norges nasjonale institusjon for menneskerettigheter

Petter F. Wille

Direktør

Stine Langlete

Seniorrådgiver

⁸ Se f.eks. *Leyla Sahin v. Tyrkia* (44774/98), 10. november 2005. Se for øvrig mer om *Forbud mot religiøs bekleddning* i Nasjonal institusjons årsmelding for 2016 s. 76.

⁹ To relativt nye saker illustrerer dette: I *Osmanoğlu og Kocabaş v. Sveits* (29086/12), 10. januar 2017 (p.t. ikke rettskraftig) vektla EMD at sveitsiske myndigheter hadde vært grundige og fleksible da EMD kom til at felles svømmeundervisning ikke var en krenkelse av religionsfriheten etter EMK. Motsatt, i *Biao v. Danmark* (38590/10), 24. mai 2016, kom EMD til at den begrunnelse som var gitt av danske myndigheter for å oppstille ulike vilkår for familieforening var utilstrekkelige og overfladiske. I fravær av en bedre begrunnelse fra myndighetenes side kom EMD til at forskjellsbehandlingen i realiteten utgjorde ulovlig diskriminering etter EMK. Se mer om *Betydningen av god utredning av menneskerettslige spørsmål i nasjonale prosesser* i Nasjonal institusjons årsmelding for 2016 s. 19.

¹⁰ Et annet eksempel er «*Opphold i asylmottak, konsekvenser for levekår og integrering*», Fafo-rapport 2017:07, der funnene sett under ett viser at lang oppholdstid i asylmottak oppleves svært belastende, men at for flertallet finnes det likevel ingen langsiktig negativ effekt av lang oppholdstid i mottak for overgang til arbeid og utdanning. Samtidig viser studien at blant de yngste flyktingene, som var mellom 16 og 20 år ved ankomst til Norge, er det signifikant lavere overgang til arbeid og utdanning for de som har vært lenge i mottak.

¹¹ S. 176 andre spalte.

