



Innst. 236 S

(2010–2011)

Innstilling til Stortinget fra justiskomiteen

Dokument 8:42 S (2010–2011)

Innstilling fra justiskomiteen om representantforslag fra stortingsrepresentantene Per-Willy Amundsen, Hans Frode Kielland Asmyhr og Per Sandberg om å forby hijab, niqab, burka og andre religiøse eller politiske symboler som del av arbeidsantrekk for norske dommere

Til Stortinget

Sammendrag

Stortingsrepresentantene Per-Willy Amundsen, Hans Frode Kielland Asmyhr og Per Sandberg fremsatte 24. november 2010 følgende forslag:

«Stortinget ber Kongen i statsråd om å instruere Domstoladministrasjonen om å endre kappeforskriften § 4, slik at det ikke vil være anledning til å ikle seg hijab, niqab, burka eller andre religiøse og politiske symboler som del av dommerbekledningen i norske domstoler.»

Komiteens merknader

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Jan Bøhler, Sigvald Oppebøen Hansen, Stine Renate Håheim, Thor Lillehovde og Tove-Lise Torve, fra Fremskrittspartiet, Hans Frode Kielland Asmyhr, Morten Ørsal Johansen, Åse Michaelsen og lederen Per Sandberg, fra Høyre, Bente Stein Mathisen og Anders B. Werp, fra Sosialistisk Venstreparti, Akhtar Chaudhry, og fra Senterpartiet, Jenny Klinge, viser til det fremlagte representantforslaget fra Per-Willy

Amundsen, Hans Frode Kielland Asmyhr og Per Sandberg hvor de foreslår at Stortinget skal be Kongen i statsråd om å instruere Domstoladministrasjonen om å endre kappeforskriften § 4, slik at det ikke vil være anledning til å ikle seg hijab, niqab, burka eller andre religiøse og politiske symboler som del av dommerbekledningen i norske domstoler.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Høyre, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet, mener hovedregelen i norsk arbeidsliv bør være at man kan kle seg slik man ønsker, og markere sin religiøse identitet. Imidlertid mener flertallet det innenfor enkelte offentlige myndighetsroller er nødvendig med uniformering som gjør det vanskelig å kombinere en nøytral rolle med plagg og symboler som tydeliggjør en identitet eller religiøs tilknytning. Flertallet støtter regjeringen i at det ikke skal være tillatt med synlige religiøse symboler til politiuniformen, da politiet har en spesiell rolle som eneste institusjon som kan bruke makt overfor sivilister.

Flertallet viser til brev til justiskomiteen av 21. januar 2011 (vedlagt) fra Justisdepartementet, hvor justisministeren fraråder Stortinget å pålegge Kongen i statsråd å instruere Domstoladministrasjonen i denne saken, fordi instruksjonsmyndigheten må sees på som en sikkerhetsventil som kun brukes i unntakstilfeller. Flertallet deler justisministerens vurdering av at representantforslaget ikke er av en slik karakter at det er nødvendig å bruke instruksjonsmyndigheten overfor Domstoladministrasjonen.

Flertallet viser videre til justisministerens vurdering av at en mer korrekt måte å regulere bekledning av dommere i norske domstoler på, er gjennom lovregulering. Flertallet viser i denne

sammenheng også til justisministerens brev av 21. januar 2011 der han skriver:

«Selv om DA valgte å legge bort forslaget om å forskriftfeste et forbud av religiøse og politiske symboler i retten, kan regjeringen velge å fremme et forslag for Stortinget om at en slik bestemmelse inntas i domsstolsloven.»

Komiteen viser til justisminister Knut Storbergets svar av 25. juni 2010 på spørsmål fra stortingsrepresentant Hans Frode Kielland Asmyhr om statsråden vil ta initiativ overfor Stortinget ved å forby bruk av symboler som hijab, kors eller andre religiøse og politiske symboler i norske domstoler. Justisministeren svarte følgende:

«Jeg vil først understreke betydningen av at domstolene og dets dommere til enhver tid har høy tillit i samfunnet. Dommere skal utøve sin dommergjerning på en måte som inngir tillit og respekt. Det følger videre av de etiske prinsippene for dommeradferd at en dommer skal opptre slik at det ikke med rimelighet kan stilles spørsmål ved dommerens nøytralitet. Domstolene skal i første rekke ivareta denne tilliten gjennom å treffe korrekte, velbegrunnede og forståelige avgjørelser til riktig tid. Domstoler og dommere skal være objektive og nøytrale. Dette objektivitetsidealet er norske dommere seg svært bevisst. Måten retten og dommerne fremtrer på, kan ha betydning for tilliten. Dersom religiøse eller politiske symboler benyttes i retten, kan dette i noen saker skape mistanke om at religiøse eller politiske holdninger påvirker avgjørelsen, med den følge at tilliten til domstolen blir svekket. Spørsmålet om adgang til å bruke religiøse og andre symboler i retten kan reguleres av Stortinget ved lov. Jeg mener det er et tungtveiende hensyn at mest mulig like retningslinjer legges til grunn når det gjelder bruk av religiøse hodeplagg og symboler i politi og domstol. Som kjent er det ikke åpnet for bruk av hijab i politiet. Jeg vil sette meg nøye inn i Domstolsadministrasjonens styrevedtak og den nærmere begrunnelsen for dette, for å legge saken fram for Stortinget på egnet måte.»

Et annet flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet, er enig i at det er tungtveiende hensyn som tilsier at mest mulig like retningslinjer skal legges til grunn når det gjelder bruk av religiøse hodeplagg og symboler i politi og domstol. Dette flertallet mener imidlertid at dette ikke skal gjelde meddommere, da de ved sitt nærvær representerer den tiltalte like og samfunnet som helhet, inkludert det religiøse mangfoldet i Norge.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet mener at forslagsstillerne tar opp et meget prinsipielt spørsmål som Stortinget må avklare. Domstoladministrasjonen har gjennom sin behandling av spørsmålet kommet med svært uklare signaler om hva som skal tillates som bekledning i

norske rettssaler og har ikke avklart hva som skal tillates som bekledning i tillegg til dommerkappen. Mange har i samfunnsdebatten om dette tema tatt til orde for at det skal være fritt frem for folk med forskjellige religiøse eller etniske tilhørigheter å kunne vise dette ved å bære symboler som hijab, turban, kalott eller kors som tillegg til den sorte kappe. Disse medlemmer mener en slik utvikling vil være svært uheldig, da dette vil rukke ved domstolens uavhengighet og åpne for at dommere og advokater kan møte med forskjellig bekledning i norske rettssaler. Bekledningen i norske domstoler har lang tradisjon og skal fremheve domstolens verdighet, dommernes uavhengighet og argumentenes synlighet. Dommernes sorte kappe skal uttrykke nøytralitet, mens advokatens bekledning og personlighet skal tones ned slik at den juridiske argumentasjon er fremtredende. Dette er viktige prinsipper for rettsstaten, som disse medlemmer mener er grunnleggende verdier for den norske rettsstaten. Å åpne for at dommere og advokater kan bære symboler som viser en tilhørighet, vil svekke domstolens rolle som et nøytralt organ og svekke rettsstaten. Dette er en utvikling som disse medlemmer ikke ønsker.

Disse medlemmer registrerer at det er oppstått en usikkerhet om Stortinget kan instruere Domstoladministrasjonen i et slikt spørsmål. Disse medlemmer viser til at det skal svært mye til før Stortingets instruksjonsadgang overfor forvaltningen begrenses. En slik begrensning må i så fall fremkomme gjennom Grunnloven eller i lov. Da Domstoladministrasjonen ble opprettet, ble denne gjort uavhengig av Justisdepartementet ved at den administrative forvaltningen av domstolene ble flyttet fra departementet til Domstoladministrasjonen. Domstoladministrasjonen ble gitt en uavhengighet i forhold til Justisdepartementet ved bestemmelser i domstolloven. Kongen i statsråd er tillagt retten til å instruere Domstoladministrasjonen. At instruksjonsadgangen ble fratatt Justisdepartementet, var for å gjøre den daglige forvaltningen av domstolene uavhengig av departementet og justisministeren for å synliggjøre domstolens uavhengighet overfor statsapparatet. Disse medlemmer viser til at Stortingets instruksjonsadgang overfor Domstoladministrasjonen ikke er begrenset gjennom lov, og det er åpenbart at den derfor ikke kan være mer innskrenket enn den myndigheten som Kongen i statsråd har. Å tillate endringer i bekledningen for aktørene i norske rettssaler er en svært prinsipiell endring som røkter ved selve grunnstammen i det norske rettssystemet og som må kreve aksept av Stortinget som landets høyeste organ. Dersom Stortingets instruksjonsrett skal begrenses, så må dette fremkomme av Grunnloven eller ved at Stortinget selv har begrenset denne gjennom lov.

Komiteens medlemmer fra Høyre viser til at dommere er myndighetsutøvere og skal representere verdinøytralitet og objektivitet. Det vil kunne svekke verdinøytraliteten til dommere hvis de ved sin påkledding synliggjør religion, politikk eller ideologi. Det samme gjelder innenfor politiet hvor det ikke er åpnet for bruk av synlige religiøse symboler knyttet til politiuniformen. Ut fra makt- og myndighetsperspektivet bør det være mest mulig like retningslinjer når det gjelder bruk av religiøse symboler og religiøse hodeplagg i politi og domstol.

Disse medlemmer viser til at Domstoladministrasjonen er gitt en uavhengig rolle som administrativt organ og har instruksjonsmyndighet overfor landets domstoler. Dette kan sees som ett av flere tiltak for å sikre domstolenes uavhengighet av Stortinget – og dermed maktfordelingsprinsippet. Det vil derfor ikke være tilrådelig at Stortinget instruerer Domstoladministrasjonen i denne saken. Det blir riktigere at Stortinget ber regjeringen om å fremme et lovforslag ved at en bestemmelse om forbud mot bruk av religiøse og politiske symboler i retten inntas i domstolloven.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet og Høyre fremmer følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen fremme et lovforslag for Stortinget om at en bestemmelse om forbud mot bruk av religiøse og politiske symboler i retten inntas i domstolloven.»

Forslag fra mindretall

Forslag fra Fremskrittspartiet og Høyre:

Forslag 1

Stortinget ber regjeringen fremme et lovforslag for Stortinget om at en bestemmelse om forbud mot bruk av religiøse og politiske symboler i retten inntas i domstolloven.

Komiteens tilråding

Komiteen har for øvrig ingen merknader, viser til representantforslaget og råder Stortinget til å gjøre følgende

vedtak:

Dokument 8:42 S (2010–2011) – representantforslag fra stortingsrepresentantene Per-Willy Amundsen, Hans Frode Kielland Asmyhr og Per Sandberg om å forby hijab, niqab, burka og andre religiøse eller politiske symboler som del av arbeidsantrekk for norske dommere – vedlegges protokollen.

Oslo, i justiskomiteen, den 8. mars 2011

Per Sandberg

leder

Tove-Lise Torve

ordfører

Vedlegg

Brev fra Justis- og politidepartementet v/statsråden til justiskomiteen, datert 21. februar 2011

Dokument 8:42 (2010-2011) Representantforslag fra stortingsrepresentantene Per-Willy Amundsen Hans Frode Kielland Asmyhr og Per Sandberg

Jeg viser til justiskomiteens brev av 4. januar 2011 til Justis- og politidepartementet, der det bes om departementets vurdering av representantforslag fra representantene Per-Willy Amundsen, Hans Frode Kielland Asmyhr og Per Sandberg om at Stortinget skal be Kongen i statsråd om å instruere Domstoladministrasjonen (DA) om å endre kappeforskriften § 4 (dokument 8:42 (2010-2011)).

Representantenes forslag til vedtak lyder:

”Stortinget ber Kongen i statsråd om å instruere Domstoladministrasjonen om å endre kappeforskriften § 4, slik at det ikke vil være anledning til å kle seg hijab, niqab, burka eller andre religiøse og politiske symboler som del av dommerbekledningen i norske domstoler.”

Bakgrunnen for saken:

DA har etter domstolloven § 142 myndighet til å gi nærmere regler om «bruk av kapper og annet antrekk» under rettsmøter for bl.a. dommere og rettsens personale for øvrig. På eget initiativ sendte DA i 2010 på høring et forslag om at fagdommere og protokollførere m.fl. ikke skal kunne bruke religiøse og politiske symboler under rettsmøter. Forslaget ville blant annet fått konsekvenser for fagdommernes mulighet til å bære hijab under rettsmøter.

I høringsrunden mottok DA 44 høringsuttalelser. Flere av høringsinstansene gikk imot forslaget, mens andre støttet det. På bakgrunn av de motforestillningene som kom fram i høringsrunden, valgte styret i DA i styrevedtak 14. juni 2010 ikke å gå videre med regelforslaget som hadde vært på høring.

Forslag om at Stortinget skal pålegge Kongen i statsråd å instruere Domstoladministrasjonen

Jeg fraråder Stortinget å gå videre med forslaget om at Kongen skal instruere DA til å vedta endringer i kappeforskriftens § 4.

I representantforslaget gjengis følgende sitat fra justisminister Knut Storbergets svar av 25. januar 2010 på skriftlig spørsmål fra representant Hans Frode Kielland Asmyhr:

”Domstolene er uavhengige, og Domstoladministrasjonen er et uavhengig organ som ledes av et eget styre. Domstoladministrasjonen kan ikke instru-

eres av Justisdepartementet. Denne ansvarsfordelingen er fastsatt av Stortinget i domstolloven. Retningslinjer for Domstoladministrasjonens virksomhet gis normalt av Stortinget gjennom behandling av budsjettproposisjoner.”

I denne saken er imidlertid de neste setningene fra svaret på dette spørsmålet mer aktuelt:

”I tillegg kan Kongen i statsråd treffe vedtak om virksomheten, forutsatt at Domstoladministrasjonen på forhånd gis anledning til å uttale seg før vedtaket treffes. Det framgår av lovforarbeidene at denne bestemmelsen må ses som en sikkerhetsventil som brukes kun i unntakstilfeller.”

Dersom Kongen i statsråd skal instruere DA, er det kompetansen gitt i domstolloven § 33 tredje ledd som må anvendes. I forarbeidene (Ot.prp. nr. 44 (2000-2001)) fremgår det at regjeringens instruksjonsrett forutsettes brukt kun i unntakstilfelle, og at den ikke skal kunne anvendes som en generell og alminnelig myndighet for regjeringen til å overprøve DAs beslutninger.

Myndigheten til å treffe vedtak om virksomheten i domstolene er ikke anvendt tidligere og bør heller ikke tas i bruk nå. Når Stortinget i domstolloven har valgt å gi det uavhengige organet DA myndighet til å fastsette en forskrift om påkledning i retten, ser jeg ikke noen grunn til at Kongen i statsråd skal instruere DA i hvordan bruke sin forskriftskompetanse.

Lovregulering av spørsmålet

Selv om DA valgte å legge bort forslaget om å forskriftsfeste et forbud mot bruk av religiøse og politiske symboler i retten, kan regjeringen velge å fremme et lovforslag for Stortinget om at en slik bestemmelse inntas i domstolloven.

Det er av stor betydning at domstolene og dets dommere til enhver tid har høy tillit i samfunnet. Dommere skal utøve sin dommergjerning på en måte som inngir tillit og respekt. Det følger videre av de etiske prinsippene for dommeratferd at en dommer skal opptre slik at det ikke med rimelighet kan stilles spørsmål ved dommerens nøytralitet. I den enkelte sak vil også domstollovens regler om dommerhabilitet bidra til at domstolen både er og fremstår som fullt ut objektiv.

Spørsmålet DA reiste i sin høring, var om det i tillegg til de eksisterende objektivitetsgarantier er behov for å innføre et absolutt forbud mot dommeres bruk av politiske og religiøse symboler i rettsmøter.

Bakgrunnen for at de tok opp saken var debatten omkring bruk av hijab i politiet.

Den prosessen som har vært i DA viser at det er stor uenighet om den foreslåtte regelen, også blant sentrale aktører i justissektoren. Av dem som støttet forslaget, nevnes Agder lagmannsrett, Oslo tingrett, Oslo Byfogdembete og 7 øvrige tingretter, samt Advokatforeningen, Politiets Fellesforbund og Kontaktutvalget mellom innvandrere og myndighetene. Blant dem som gikk helt eller delvis imot forslaget, nevnes Dommerforeningen, Riksadvokaten, Borgarting lagmannsrett, Gulating lagmannsrett og Oslo politidistrikt, samt Integrerings- og mangfoldsdirektoratet, Antirasistisk senter, Organisasjonen Mot Offentlig Diskriminering.

I tillegg til de instansene som tok standpunkt til forslagene, var det en del instanser som etterlyste en bred prinsipiell vurdering på et mer overordnet nivå før det tas stilling til en regulering av symbolbruk i domstolene. Jeg gjengir i det følgende deler av konklusjonen fra høringsuttalelsen til Norsk mellomkirkelig råd:

”MKR har i mange sammenhenger bedt om en offentlig utredning av statens forhold til religion og livssyn, og registrerer at regjeringen i Soria Moria 2 gir lovnader om en gjennomgang av offentlig tros- og livssynspolitikk i inneværende stortingsperiode for å rydde opp i skjevheter og gjøre den samlede politikken mer helhetlig og konsistent. MKR mener at regjeringen må få forgang i å utrede dette feltet, og at de forskjellige delene av staten (herunder domstolene) deretter burde følge opp ved å gjennomgå egen reli-

gions- og livssynspolitikk på grunnlag av en slik utredning.”

Lignende synspunkter om behovet for en overordnet vurdering av statens forhold til religion og livssyn, og av behovet for å regulere bruk av religiøs, politisk eller kulturelt betingede klesplagg, ble også fremmet av Senter for menneskerettigheter ved Universitetet i Oslo, Samarbeidsrådet for tros- og livssynssamfunn og Human- Etisk forbund.

Regjeringen satte sommeren 2010 ned et utvalg som skal foreta en gjennomgang av statens tros- og livssynspolitikk. Utvalget skal fremme forslag som kan bidra til å skape en mer helhetlig politikk på feltet.

Av mandatet for utvalget fremgår det at utvalget blant annet skal:

”Vurdere behovet for samordning av lov- og regelverk og forvaltning på ulike samfunnsområder for å sikre en mer helhetlig tros- og livssynspolitikk, og komme med forslag til tiltak for bedre samordning.”

”Vurdere hvilken plass religion og livssyn bør ha i ulike offentlige institusjoner, blant annet med hensyn til religiøs og livssynsmessig betjening, tilgang til bønne- / seremonirom, særlige krav til mat, klesdrakt osv.”

Utvalgets arbeid vil være et viktig bidrag til en slik helhetlig vurdering av religionens plass i samfunnet som flere av høringsinstansene har etterlyst.

