

VITENSKAPELIG PUBLIKASJON

Turban til besvær: Menneskerettslige utfordringer ved det særnorske kravet om synlige ører på pass- og ID-fotografier

AV NJÅL HØSTMÆLINGEN

njal.hostmaelingen@icloud.com

Njål Høstmælingen er utdannet jurist fra Universitetet i Oslo, og har spesialisert seg innen menneskerettigheter. Han jobber som forsker og selvstendig konsulent, og er ansatt i en forsker II-stilling ved Universitetet i Oslo.

SAMMENDRAG Forskrift om pass og nasjonalt ID-kort stiller krav om synlige ører på fotografiene. Dette kravet er i konflikt med sikhers religiøse pålegg om å bruke turban som dekker ørene, og griper inn i deres tros- og livssynsfrihet, privatliv, bevegelsesfrihet, rett til demokratisk deltakelse og frihet fra diskriminering. Myndighetene mener at kravet om synlige ører øker sikkerheten, og at inngrepet derfor kan forsvares. Artikkelen gjennomgår myndighetenes argumenter, og viser at tiltaket svekker heller enn styrker sikkerheten, at de menneskerettslige vurderingene er svake, irrelevante og/eller mangelfulle, og at tiltaket er i strid med Norges utenrikspolitiske prioriteringer.

NØKKELOD Menneskerettigheter, sikkerhet, pass, ID, religionsfrihet, privatliv, diskriminering, sikhisme

ABSTRACT Norwegian passports and national ID cards are issued on the condition that ears are visible on the photos and when the card-holder is controlled. This violates the Sikhs' religious obligation to wear ear-covering turbans, and thus limits their freedom of religion or belief, right to respect for privacy, freedom of movement, right to democratic participation and freedom from discrimination. The authorities claim that visible ears are needed for security reasons and hence there is no human rights violation. The article analyses the arguments presented by the authorities, and concludes that the condition to have visible ears leads to weakened rather than improved security and that the government's human rights assessments are weak, irrelevant and/or insufficient – in addition to contradicting Norwegian foreign policy priorities.

KEYWORDS human rights, security, passport, ID, freedom of religion or belief, privacy, discrimination, Sikhism

Innledning

Ofte er det slik at regler som tar sikte på å regulere ett forhold, rammer noe helt annet. Da Justis- og beredskapsdepartementet 7. mars 2019 sendte forslag om endringer i forskrift om pass og nasjonalt ID-kort på høring,¹ var naturlig nok ikke turban det de tenkte mest på.

Men for sikhene er situasjonen en ganske annen. Grunnen er at forskriften krever at ørene er synlige på de fotografiene som benyttes til pass og nasjonalt ID-kort, mens sikhene har en religiøs plikt til å bruke turban som dekker ørene. Sikhene har derfor engasjert seg sterkt i denne saken, og har skrevet egen høringsuttalelse til den foreslåtte forskriften.²

Justis- og beredskapsdepartementet begrunner kravet med sikkerhet, og påstår at synlige ører gjør det vanskeligere å misbruke norske pass. Departementet legger vekt på at denne ordningen har vært praktisert siden 2014 og enda før det. Det problematiseres ikke at Norge står nesten helt alene om dette kravet; det er så vidt vites bare Frankrike som har en tilsvarende ordning.

Denne artikkelen utfordrer den særnorske ordningen langs to akser. For det første: Er det virkelig slik at kravet om synlige ører bidrar til økt sikkerhet? Og hvis så er tilfellet: Er det andre hensyn – som menneskerettigheter og utenrikspolitikk – som skulle ha vært vurdert og tillagt vekt, eller er sikkerhetsargumentet alene

-
1. Forskrift om pass (passforskriften) FOR-1999-12-09-1263. Justis- og beredskapsdepartementet, Høring – forslag til ny forskrift om pass og nasjonalt ID-kort, vedlagt høringsbrev av 7. mars 2019, ref. 19/741.
 2. Forfatteren var hovedbidragsyter til sikhenes høringsuttalelse. Denne artikkelen er tuftet på høringsuttalelsen, men er dels komprimert og dels mer spisset inn mot rettspolitiske vurderinger.

avgjørende? Før disse spørsmålene besvares, er det nødvendig med en kort forklaring på turban og religionsfrihet.

Sikhismen og bruken av turban

Den vanlige måten sikher binder turbanen på, fører til at ørene dekkes.³ 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 om dagen. Samtidig vil turbanbærende sikher oppfatte det å ta av seg turbanen i all offentlighet som en krenkelse av bluferdighet.

Retten til å bære turban er beskyttet av bestemmelsene om tros- og livssynsfrihet i Grunnloven og i de internasjonale menneskerettighetskonvensjonene som er gjort til norsk lov gjennom menneskerettsloven.⁴

Det å bære turban er et grunnleggende trekk ved sikhismen, men turban er et plagg som også benyttes i andre kulturer og religioner.⁵ Det er litt som med hijab; selv om det i hovedsak forbindes med muslimske kvinner, er dette praksis for ulike nonneordener og også folkedrakter (også her i Norge). 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.

Politidirektoratet har i korrespondanse med Ligestillings- og diskrimineringsombudet erkjent at de ikke hadde god nok kunnskap om sikhismen da forbudet ble inntatt i forskriften i 2014.⁶ Blant annet har direktoratet, for å forklare sin beslutning, lagt ved 15 bilder av menn som bærer turban, men kun 3 av disse 15 bildene er av

-
3. 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/>
 4. Grunnloven § 16: «Alle innbyggere i riket har fri religionsutøvelse.» Se også 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.» Lov om styrking av menneskerettighetenes stilling i norsk rett (menneskerettsloven) av 21. mai 1999 nr. 30 § 2 inkorporerer begge disse konvensjonene, og slår i § 3 fast at de gjelder med forrang fremfor vanlig norsk lov. 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 menneskerettighetskomités 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).
 5. <https://www.theguardian.com/commentisfree/2017/sep/13/why-do-sikhs-wear-turbans-google-answer>
 6. Brev fra Politidirektoratet til Justis- og beredskapsdepartementet av 16. august 2017 (ref. 201503113-8 61) side 3.

sikker.⁷ Videre hevder myndighetene at det ikke er nødvendig at turbanen tas av, men «vikles på en annen måte», og det gis stedvis inntrykk av at turbanen kan «løftes opp som en hatt» ved avfotografering. Ingen av myndighetenes eksempler knytter seg til kvinner, selv om også kvinner kan bære turban ut fra religiøs overbevisning, og gjør det i Norge i dag. Informasjon om turban er lett tilgjengelig på Internett, også om hvordan ulike land har løst utfordringer rundt dette, inkludert innenfor grensekontroll.⁸

Av de om lag 6000 norske sikhene er det et lite mindretall som bærer øredekkende turban konsekvent. Kravet om synlige ører på passfoto innebærer at de er blitt nektet å få norsk pass.⁹ Gjennom avslag på søknader og på klager har passmyndighetene gjort det klart at det ikke kan gjøres unntak for sikker, siden forskriftens ordlyd ikke åpner for unntak.¹⁰ Forbudet er dermed absolutt. Tilsvarende vil gjelde for foto til nasjonalt ID-kort når det innføres i 2020.

Det er blitt gitt positive politiske signaler om at kravet til synlige ører ville bli avvirket ved endring av passforskriften. Departementet 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».¹¹

Rekkevidden av kravet – og dermed inngrepet i sikhenes turbanpraksis – er blitt større etter at uttalelsene ovenfor falt, siden kravet nå ikke bare vil gjelde pass, men også nasjonalt ID-kort.¹² Dette vil føre til at alle myndige norske sikker 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 reseptbelagte medisiner, henting av rekommandert sending på Posten, eller dokumentasjon ved valg.

Justis- og beredskapsdepartementet kjente godt til sikhismens turbankrav og hvordan dette ville komme i konflikt med påbudet om synlige ører, men foreslo

7. Vedlegg 2 til brev fra Politidirektoratet til Justis- og beredskapsdepartementet 12. april 2016 (ref. 201600940-2 61).

8. 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>

9. <https://www.dagbladet.no/nyheter/hevder-de-nektes-pass---na-ber-norske-sikker-erna-om-a-fjerne-passkrav/70626498>

10. <https://www.vl.no/nyhet/sikker-kvier-seg-for-a-ta-av-turban-pa-passfoto-1.910343?paywall=true>

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

12. Se forslag til forskrift § 2-8.

likevel videreføring av påbudet i revidert forskrift. Begrunnelsen var sikkerhet. Men er det entydig at synlige ører gir bedre sikkerhet?

I hvilken retning trekker sikkerhetsargumentet?

Innledning

Det bærende argumentet for kravet om synlige ører på pass- og ID-fotografier er at dette øker sannsynligheten for at rett person er den som benytter disse identifikasjonspapirene. Dette igjen har betydning for den samfunnsmessige sikkerheten i Norge. Men det kan stilles spørsmål ved dette utgangspunktet: Er de tiltakene som gjennomføres, egentlig egnet til å nå det målet som settes opp? I avsnittene nedenfor skal vi se nærmere på dette.

Fører det særnorske kravet til svekket sikkerhet?

Begrunnelsen for det norske særkravet om synlige ører på pass- og ID-bilder er 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». ¹³ 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». ¹⁴

Dette virker i utgangspunktet tilforlatelig, men disse to avsnittene i høringsnotatet trekker med seg noen grunnleggende spørsmål om sikkerhet:

For det første er det noe villedende av departementet 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. ¹⁵ Manipuleringen kan gå på det å endre størrelsen, utformingen og festet av øreflipper, vinklingen av øremuslingen, og å krympe eller forstørre øremuslingen både i høyde og dybde. ^{16 17} Det er fritt marked for denne typen inngrep, ¹⁸ selv her i

13. Se høringsnotatet side 20.

14. Se høringsnotatet side 20.

15. Brev fra Norsk plastikkirurgisk forening datert 9. mai 2019 (tilgjengelig hos forfatteren).

16. 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.

17. Politidirektoratet knytter i brev fra Politidirektoratet til Justis- og beredskapsdepartementet av 16. august 2017 (ref. 201503113-8 61) følgende forhold til «ørets betydning som kontrollement»: «hvorvidt øret er presset inn til hodet eller ikke», og «[p]lasseringen av øret (høyt, lavt), ørets form, øreflipp etc».

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

Norge.¹⁹ 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. Dette leder dermed til svekket, og ikke styrket, sikkerhet.

For det andre er det villedende å knytte informasjonsverdien i ørets unike karakter med den informasjonsverdien som kan hentes ut av pass- og ID-bildene. Selv om øret er ganske så unikt, er det – til forskjell fra fingeravtrykk og biometrisk ansiktsbilde – ytterst lite av denne unike informasjonen om øret som vil fremkomme på et pass- og ID-foto tatt forfra.^{20 21} Departementets vektlegging av nytteverdien av å avfotografere ørene bygger på en – i beste fall – logisk brist, og villeder leseren siden denne unike 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 nettopp fordi nytteverdien var så liten.²²

Den tredje innsigelsen går på at det i høringsnotatet fremmes udokumenterte påstander om at grensekontrollørene aktivt bruker ørene til å vurdere om passinnehaveren er den rette, og at dette er en effektiv og sikker måte å identifisere passinnehaveren på. Men intet i høringsnotatet underbygger at dette er sant: 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 ganske grunnløse 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).²³ Det som derimot er dokumentert, er at automatisert biometrisk kontroll er mer effektivt og sikkert²⁴ – uten at dette nevnes i høringsnotatet.

Det fjerde poenget er at det allerede i dag lagres mye og ulik biometrisk informasjon i passet og ID-kortet, i form av signatur, ansiktsbilde og fingeravtrykk,²⁵

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

20. Se brev fra Legeföreningen datert 9. mai 2019 og Chowdhury et al., «Ear Based Biometric Authentication System», *World Journal of Engineering Research and Technology*, 2016.

21. Se også fotnote 24 ovenfor.

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

23. Se f.eks. avsnitt 7.3 i 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>, <http://www.securitydocumentworld.com/article-details/i/12405/> og <https://do.usembassy.gov/u-s-citizen-services/passports/photo-requirements-u-s-passports-visa/>

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

25. Høringsnotatet side 18.

i tillegg til navn (kjønn), alder, høyde, øyenfarge og hårfarge.²⁶ Alle disse opplysningene er egnet for automatisert gjenkjenning og kontroll, og siden de går på ulike deler av kropp og kjennetegn, vil dette igjen vil bidra til økt sikkerhet.²⁷ Det er åpenbart at ører har liten betydning utover summen av markørene som nevnes ovenfor. Etter mitt skjønn burde departementet ha arbeidet for å inkludere flere av disse markørene i en automatisert biometrisk kontroll, for slik å styrke sikkerheten. Den ordningen som nå foreslås – vektlegging av ørene og manglende vektlegging av andre markører – fører dermed til dårligere og ikke bedre sikkerhet ut fra de mulighetene som allerede finnes.

Et femte poeng er at 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 tilfellet 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 turbanbærende 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, og at den sikkerheten som søkes oppnådd, ikke nås gjennom dette tiltaket.

Et sjettede forhold er at det særnorske kravet om synlige ører kun vil være effektivt overfor personer som bærer norske pass. Det innebærer at utenlandske statsborgere som er avbildet med hodeplagg på passbildet, som f.eks. sikher med turban, muslimske kvinner med hijab og brukere av tradisjonelle hodeplagg fra Midtøsten og Nord-Afrika, ikke vil 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 stort antall reisende. Det har formodningen mot seg at denne lille gruppen norske sikher skulle utgjøre en stor sikkerhetstrussel, sammenlignet med alle de potensielle problemskaperne som kan bruke andre lands pass. Det innebærer at norske myndigheter avledes til å bruke tid og oppmerksomhet på feil personer i passkontrollen.

Argumentene ovenfor er ikke annet enn nettopp argumenter. Men til forskjell fra høringsnotatet bygger de også på fakta. I brev fra Den norske legeforsknings undergruppe Norsk plastikkirurgisk forening av 9. mai 2019 heter det:²⁸

26. Høringsnotatet side 38.

27. Høringsnotatet side 19.

28. Brevet fra Norsk plastikkirurgisk forening er tilgjengelig hos forfatteren.

«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 e-postkorrespondanse 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.²⁹ 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.»

Sikkerhet er det uttalte hovedformålet med å kreve synlige ører på pass- og ID-foto. Gjennomgangen ovenfor viser at dette målet ikke nås, og at de tiltakene som departementet har foreslått, er egnet til å svekke sikkerheten i Norge.

Automatisert biometrisk kontroll ville ha ført til bedre sikkerhet

Fra et sikkerhetssynspunkt er manuell sammenligning av person og bilde på pass/ID-kort en sikkerhetsmessig dårligere ordning enn automatisert biometrisk kontroll. Automatisert biometrisk kontroll knytter seg 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.³⁰

29. E-postkorrespondansen er tilgjengelig hos forfatteren. Tilsvarende er publisert i vitenskapelige tidsskrift, f.eks. Ross og Abaza, «Human Ear Recognition», *IEEE Computer Society Compendium*, 2011, sidene 79-81.

30. 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/>

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 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 manuell passkontroll er en vanskelig øvelse,³¹ men i høringsnotatet er det ikke gjort noe forsøk på å dokumentere hvor ofte og i hvilke situasjoner manuell kontroll av ører gjøres, og viktigheten av dette. Det heter i en rapport fra Nasjonalt ID-senter:

«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.»³²

Sitatet fra Nasjonalt ID-senter viser at automatisert biometrisk kontroll er sikrere og raskere enn dagens manuelle kontroll. Tilsvarende følger av vitenskapelige artikler. Også høringsnotatet legger det samme til grunn:³³

«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.»

Digitalisering og effektivisering i samfunnet er et politisk satsingsområde. Samtidig er Norge et av verdens mest innovative land og et land med svært stor offentlig kjøpekraft. Automatisert biometrisk kontroll benyttes i dag av mange stater. Flere av disse, som USA og Storbritannia, har adskillig større sikh-befolkning enn Norge, er utsatt for større risiko og vektlegger sikkerhet enda sterkere enn Norge.

Automatisert biometrisk kontroll er raskere og mindre ressurskrevende enn manuell kontroll, noe som gjør at mer ressurser kan settes inn ved tvilstilfeller og ved mer målrettet arbeid. Det er utviklet gjennomtestede løsninger som er åpent tilgjengelige i markedet, og som benyttes i passkontroll og høynivå sikkerhets-

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

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

33. Høringsnotatet side 21.

anlegg. I tillegg brukes og testes slike systemer i mange kommersielle sammenhenger, som ved treningssentre, matbutikker, banker, ansattkort og lignende.

Det er derfor overraskende at norske myndigheter ikke har innført automatisert biometrisk grensekontroll, men fortsatt viderefører og videreutvikler manuelle ordninger som tilhører fortiden, dersom det virkelig er slik at sikkerhet settes i høysetet.

Offentlige myndigheters argumentasjon om ørets betydning har vært glidende, noe som i seg selv er interessant. Politidirektoratet skriver tidlig at når «biometri lagret i passet og passregisteret i fremtiden tas i bruk ved kontroll av identitet i forbindelse med passøknad og ved grensekontroll, vil øret miste sin betydning som kontrollelement».³⁴ Andre steder skriver Politidirektoratet at bruk av fingeravtrykk «vil redusere verdien av ører som kontrollelement», mens departementet har endret dette til at biometri «vil til en viss grad kunne redusere ørets betydning».³⁵ Noen steder bygger argumentene på identifiseringen gjennom sammenligning av hele øret (dvs. bilde tatt på skrå 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.

Sikkerhet er viktig, både for myndigheter og innbyggere, og er et formål de fleste vil gi sin tilslutning til. Når det mest effektive tiltaket – automatisert biometrisk kontroll ved bruk av flere markører – ikke benyttes, virker det oppkonstruert å rette fokus mot et omstridt og langt mindre egnet tiltak, nemlig synlige ører.

Norske sikher tilbyr ekstra sikkerhetstiltak rettet mot dem

I høringsnotatet slår departementet fast at søker «kan [...] også pålegges en omfattende dokumentasjonsplikt dersom det er nødvendig for å verifisere identiteten».³⁶ 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».³⁷

Tilsvarende fremheves av Politidirektoratet: «Når det er færre kontrollelementer tilgjengelig, må den som kontrolleres være forberedt på at en kontroll vil ta lengre

34. Brev fra Politidirektoratet til Justis- og beredskapsdepartementet 12. april 2016 (ref. 201600940-2 61), side 1-2.

35. Brev fra Politidirektoratet til Likestillings- og diskrimineringsombudet, 2. mai 2017.

36. Høringsnotatet side 12.

37. Høringsnotatet side 6-7.

tid fordi det må gjøres andre undersøkelser, f. eks. intervjuer eller fremleggelse av ytterligere dokumenter.»³⁸

Dette viser at det finnes muligheter for individualiserte ordninger – utover de standardiserte – som kan bidra til sikker identifisering, og at disse allerede benyttes.

Sikhene informerte forut for ferdigstilling av høringsnotatet om at de er villige til å godta strengere dokumentasjons- og kontrollregime enn den øvrige norske befolkningen, dersom dette er 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 Aftenposten og i samtaler med politisk ledelse i Justis- og beredskapsdepartementet og Statsministerens kontor.³⁹ Tilbudet er gjentatt i sikhenes høringsssvar.⁴⁰

I menneskerettighetsjussen er det slik at det ofte kan gjøres inngrep i individers menneskerettigheter, men dersom det gjøres, er det et krav at myndighetene vurderer om det finnes alternative og mindre inngripende virkemidler for å nå det oppstilte formålet. Begrunnelsen for dette kravet er å sikre at myndighetene kommer frem til den smidigste løsningen for å nå det målet de har satt seg.

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.

Passiviteten når det gjelder å etablere mindre inngripende tiltak overfor sikhene, der tiltakene vil kunne gi like god om ikke bedre sikkerhet, vitner om at det kanskje ikke er sikkerhet likevel som er det førende argumentet i denne saken.

Rett til doble statsborgerskap og betydningen for sikkerheten

Justis- og beredskapsdepartementet nevner summarisk i høringsnotatet⁴¹ at Stortinget har vedtatt å avvike den norske ordningen om at det kun tillates ett stats-

38. Se Politidirektoratets brev av 19. april 2017 til Diskrimineringsnemnda.

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

40. Se høringssvaret side 10.

41. Se høringsnotatet side 13.

borgerskap.⁴² Dette vil fra januar 2020 gi norske statsborgere mulighet til å få tilkjent statsborgerskap i andre land parallelt med det norske.

En stor andel 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.

Sett i et sikkerhetsperspektiv er det åpenbart at siden mange norske turbanbærende sikher ved å skaffe seg utenlandsk pass kan omgå det særnorske forbudet mot å benytte turban, vil tiltakets påståtte sikkerhetsmessige effekt svekkes.

En annen sikkerhetsutfordring er at ny lov om statsborgerskap og det særnorske kravet om synlige ører på fotografiene sannsynligvis vil føre 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 på pass- og ID-foto.

En tredje sikkerhetskonsekvens er at doble statsborgerskap vil føre til en økning i antall nordmenn som kan reise med pass av presumptivt dårligere kvalitet enn de norske passene.⁴³

Mistenkeliggjøring bidrar til svekket sikkerhet

Norske myndigheter legger stor vekt på integrering av innvandrergupper i det norske samfunnet, samtidig som myndighetene understreker at menneskerettighetene er under press.⁴⁴ Norge gjør en stor innsats for å demme opp for dette presset, og særlig for å hindre hatefulle ytringer og hatkriminalitet rettet mot etniske og religiøse grupper.

Det er to underliggende forutsetninger som ligger til grunn for kravet om synlige ører: Den ene er signalet om at den som benytter turban, er en potensiell sikkerhetstrussel, og den andre er signalet om at det er komplisert for samfunnet å måtte forholde seg til individer som uttrykker en annen religion enn hva flertallet i Norge har. Ovenfor er det vist at det å kreve synlige ører er et uegnet tiltak, og at det først ved automatisert biometrisk foreligger trygge løsninger. Den åpenbare løsningen ligger da i rask innføring av biometrisk kontroll, og ikke videreføring av et uegnet tiltak. Sikhene har lenge forsøkt å komme i dialog med myndighetene

42. Se lov 20. desember 2018 nr. 121.

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

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

om dette spørsmålet, men uten å lykkes. Leses dette i kontekst, er det signalet som sendes, ganske så 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 pass- og ID-forskriften, vil dette kunne være demotiverende for integrering av sikher og andre minoritetsgrupper.

Viktigere er det 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 til norske myndigheter, og vil dermed føre til svekkelse – og ikke styrking – av sikkerheten.

Menneskerettslige vurderinger

De menneskerettslige konsekvensene er ikke tilstrekkelig vurdert i høringsnotatet

Norske myndigheter har en plikt til å sikre og respektere de menneskerettighetene som følger av FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter og Den europeiske menneskerettighetskonvensjon. I tillegg setter Grunnlovens menneskerettighetsbestemmelser skranker for myndighetsutøvelsen. Dette innebærer at alle nye formelle normer – som lover og forskrifter og retningslinjer – må vurderes opp mot de kravene som menneskerettighetene stiller. På denne måten reduserer man rettsusikkerhet og unngår unødig belastning av domstolsapparatet.

Dette er bakgrunnen for at Justis- og beredskapsdepartementets «Veiledning om lov- og forskriftsarbeid» krever at menneskerettslige forhold vurderes før lov- og forskriftsvedtak. Her heter det at «[n]y lovgivning må vurderes i forhold til menneskerettighetskonvensjonene der det er relevant».⁴⁵ Utredningsinstruksen § 2-2 annet ledd følger opp dette, ved å slå fast: «Dersom tiltaket berører prinsipielle spørsmål, skal utredningen drøfte disse på en balansert, systematisk og helhetlig måte.»

I høringsnotatet til denne saken har departementet bare helt summarisk behandlet diskrimineringsforbudet knyttet til religion (i all hovedsak gjennom henvisning til vedtak av Likestillings- og diskrimineringsombudet og Diskrimine-

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

ringsnemnda). Departementet nevner kort at forbudet mot å dekke ørene «kommer i konflikt med religionsutøvelsen».⁴⁶ Denne måten å behandle de menneskerettslige konsekvensene på tilfredsstillende ikke de kravene som settes i veilederen og i utredningsinstruksen.

I høringsnotatet hevdes det at «behov for å klargjøre rettstilstanden førte til at kravet til synlige ører ble presisert i passforskriften i 2014».⁴⁷ Dette kunne ha vært en vei ut av de kravene som veilederen og utredningsinstruksen stiller, siden det jo påstås at dette er en videreføring av gjeldende rett og praksis. Men norske sikkerheter hevder at de ikke er kjent med et eneste tilfelle før 2014 der noen ble nektet pass dersom de ba om å få bli avbildet med turban som dekket ørene.⁴⁸ Etter mitt skjønn er det mest sannsynlig at det ikke var en presisering eller klargjøring som skjedde i 2014, men en endring av rettstilstanden ved innføring av nye 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.⁴⁹ Dette stiller større krav til utredningen enn om det bare hadde vært snakk om en videreføring av praksis.

Det er et ytterligere problem som dukker opp her, nemlig at passforskriften i 2014 kun gjaldt pass, mens høringsnotatet og den nye forskriften gjelder nasjonalt ID-kort i tillegg til pass. Et nasjonalt ID-kort vil bli brukt i svært mange sammenhenger. Tiltaket – det å kreve synlige ører på nasjonale ID-kort – vil dermed kreve nye og mer omfattende vurderinger fra myndighetenes side.

Veilederen og utredningsinstruksen skal hjelpe myndighetene til å gjennomføre tilstrekkelig gode vurderinger av hvordan foreslåtte regelendringer påvirker menneskerettighetsrealiseringen. I denne saken har myndighetene hatt god hjelp fra de norske sikhene til å bli oppmerksomme på at kravet er menneskerettslig problematisk.

Sikhene har gjentatte ganger 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.⁵⁰ De har her vist at det ikke bare er diskriminerende, men også at det kommer i konflikt med deres religionsfrihet, rett til respekt for privatliv og bevegelsesfrihet. Siden forbudet skal gjelde også for nasjonalt ID-kort, vil forbudet i tillegg gjøre inngrep i retten til å delta i demokratiske prosesser og i samfunnslivet.

46. Høringsnotatet side 22.

47. Se høringsnotatet side 20.

48. Se høringsvaret side 12.

49. Diskrimineringsnemnda, sak 65/2018, side 8.

50. Høringssvar fra Unge Sikher, side 11.

FNs menneskerettighetskomité har slått fast at Frankrikes forbud mot øredekkende turban på passfoto krenker religionsfriheten.⁵¹ Denne og lignende saker har fått mye omtale.⁵² Norske myndigheter er godt kjent med at sikhene mener at religionsfriheten er krenket, både ved avfotograferingen og ved identifisering og verifisering. Likevel nevnes ikke disse sakene i høringsnotatet, og det gjøres heller ikke selvstendige vurderinger om inngrepet i religionsfriheten. Det kan også virke som at departementet ikke har fakta helt på det rene, ved at de ikke synes å legge til grunn 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 på vurderingen i revidert forskrift av ønskeligheten av å videreføre forbudet mot å dekke ørene.

Menneskerettighetskonvensjonene oppstiller et absolutt forbud mot bruk av tvang i spørsmål om religion. Dette er formulert slik i FN's 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.»⁵³ Det å stille vilkår om å fravike sin religiøst forankrede praksis for å skulle kunne nyte et offentlig og lovbestemt gode – det å få pass og nasjonalt ID-kort – er å likestille med at myndighetene bruker tvang. Tilsvarende tvinges sikher til å benytte dette identifiseringsbeviset etter at det er utstedt. Selv om terskelen for å slå fast at det foreligger tvang er høy, er dette tilfellet såpass godt innenfor gråsonen at det er åpenbart at dette skulle ha vært drøftet i høringsnotatet.

Ordningen gjør videre inngrep i sikhenes rett til respekt for sitt privatliv. Det å kle av seg turbanen under andre menneskers oppsyn omtales av sikher som like invaderende som å måtte kle av seg f.eks. bukser i all offentlighet. Inngrepet i privatlivet må ses isolert fra religionsfriheten siden dette med bluferdighet ikke er

51. 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>. Se samme sak med motsatt konklusjon, med annen og snevrere begrunnelse: Se Europarådets menneskerettighetsdomstol, Mann Singh v. France, 13 November 2008, Application 4479/07.

52. Se f.eks. Neiyar, «UN Human Rights Body Backs French Sikhs on Turbans», 2012, tilgjengelig på <https://www.bbc.com/news/world-europe-16547479>.

53. Dette er presisert i FN's menneskerettighetskomités 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 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.»

religiøst, men kulturelt og personlig betinget. Igjen skulle dette ha vært drøftet som menneskerettslige implikasjoner av kravet om å vise ørene på pass- og ID-fotografiene.

Bevegelsesfriheten berøres også, siden forbudet vil medføre at mange sikher ikke vil få utstedt verken pass eller nasjonalt ID-kort. Dermed kan de 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 (som ved billettkontroll). Nå kan det hevdes at sikhene enkelt kan komme ut av dette ved å godta avfotografering der ørene synes, men da er vi tilbake til tvangsdiskusjonen ovenfor.

Forbudet mot diskriminering behandles i noen grad i høringsnotatet. Svakheten her er at omtalen i hovedsak er begrenset til å gjengi uttalelser fra Diskrimineringsnemnda, uten at det gjøres selvstendige vurderinger. I tillegg er det slik at nemnda kun har vurdert diskriminering på religiøst grunnlag, mens et like aktuelt diskrimineringsgrunnlag er diskriminering ut fra nasjonal opprinnelse. Slik diskriminering vil skje der en sikh med pass fra f.eks. England 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.

Siden forskriftens virkeområde er utvidet til ikke bare å gjelde pass, men også nasjonalt ID-kort, trekker dette med seg nye menneskerettslige vurderinger – på to plan. Det ene gjelder vurderingene i de allerede nevnte rettighetene, særlig fordi fremleggelse og kontroll vil skje hyppigere, i mer offentlige situasjoner 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.

Mange av de rettighetsproblemstillingene som er skissert ovenfor, åpner for at myndighetene lovlig kan gjøre innhugg i rettighetene (unntatt forbudet mot bruk av tvang, som er absolutt). Inngrep kan gjøres dersom tiltaket er 1) hjemlet i lov, 2) egnet til å nå det angitte formålet, og 3) er nødvendig i et demokratisk samfunn. Alle tre vilkår må være oppfylt for at inngrepet skal kunne stå seg.

Det første vilkåret ovenfor – om hjemmel i lov – dekkes av forskriften.

Det andre vilkåret ovenfor – om å nå de oppstilte formålene – er mer problematisk. Siden tiltaket svekker, og ikke styrker, sikkerheten, vil det ikke være egnet til å nå det angitte formålet. Hovedproblemet her er at myndighetene ikke har delt nok fakta eller ført grundige nok diskusjoner til at det er mulig å etterprøve den konklusjonen de har om at dette er et egnet tiltak.

Det største problemet for myndighetene knytter seg til det tredje vilkåret ovenfor, om at tiltaket er «nødvendig i et demokratisk samfunn». Det er tre forhold som spiller inn: 1) Norge er nær sagt alene om denne typen tiltak, 2) andre land som hadde lignende krav, har gått bort fra det, og 3) de norske myndighetene er åpne for å avskaffe kravet om synlige ører på foto til pass og nasjonalt ID-kort. Hvert av disse tre forholdene peker i retning av at tiltaket ikke er nødvendig i et demokratisk samfunn. Når de tre forholdene summeres, fremstår det som klart mest sannsynlig at kravet om synlige ører ikke er nødvendig i et demokratisk samfunn.

Det er Justis- og beredskapsdepartementets ansvar å utrede de menneskerettslige forholdene, jf. Utredningsinstruksen § 1-3. Når departementet ikke drøfter de menneskerettslige konsekvensene av sitt foreslåtte tiltak i høringsnotatet, er det i direkte motstrid med de kravene som følger av departementets egen veileder og av Utredningsinstruksen. Det i seg selv er kritikkverdig. Enda vanskeligere blir dette når gjennomgangen ovenfor viser at en slik utredning ville ha pekt i retning av at tiltaket utgjør et urettmessig inngrep i sikhenes menneskerettigheter og dermed ikke kan realiseres. Når dette er konklusjonen, kan man – noe retorisk – spørre seg hvorfor departementet ikke utredet de menneskerettslige forholdene: Var det fordi det ikke var tilstrekkelig kompetanse i departementet, fordi det ikke var tilstrekkelig kapasitet, eller fordi en slik utredning ikke ville ha talt til departementets fordel?

Betydningen av at kravet ikke bare gjelder pass, men også nasjonalt ID-kort
 Kravet om synlige ører på fotografi gjelder ikke bare for pass, men også for nasjonalt ID-kort når denne ordningen innføres.⁵⁴

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

Vilkårene for avfotografering er de samme for pass og nasjonalt ID-kort, men konsekvensene er ikke 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.⁵⁵ Men bruken av nasjonalt ID-kort vil skje i langt flere sammenhenger og langt oftere enn bruken av pass.

54. Forslag til forskrift § 2-8.

55. Diskrimineringsnemnda, sak 65/2018, side 7: «Nemnda legger videre til grunn at man vil kunne be om skjermet kontroll, dersom bæreren av et religiøst hodeplagg må vise ørene.»

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, deltakelse i valg og folkeavstemninger, legitimasjon ved billettkontroll og konserter, med mer.

Dette vil medføre at alle norske sikker som ønsker å ta del i samfunnslivet, vil måtte la seg avbilde uten turban og deretter fremlegge dette som legitimasjon 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 skaffer seg nasjonalt ID-kort.⁵⁶ Tilsvarende er det høyst sannsynlig at kravene som stilles til øvrige ID-kort, vil følge de kravene som stilles til pass og nasjonalt ID-kort, siden 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 å levere ID-løsninger, og dels fordi deres løsninger ikke er tilstrekkelig sikre sammenlignet med pass og de nye nasjonale ID-kortene.⁵⁷ Dette innebærer at det i realiteten vil være et krav om å fremlegge pass, nasjonalt ID-kort eller ID-kort som følger tilsvarende standard, og som da utestenger personer som benytter turban som dekker ørene.⁵⁸

Det er en 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. Denne mangelfulle utredningen har betydning for vurderingen av de menneskerettslige konsekvensene av tiltaket – som heller ikke er tilstrekkelig godt utredet.

56. Prop. 66 L (2014-2105) Lov om nasjonalt identitetskort (ID-kortloven), side 19.

57. Se f.eks. Magnus Blaker, «Bankkort som legitimasjon er ubrukelig og meningsløst», Side3.no, publisert 15. september 2017 på <https://www.side3.no/teknologi/bankkort-som-legitimasjon-er-ubrukelig-og-meningslost-4429443>

58. <https://www.aftenposten.no/norge/i/4daGao/nye-regler-gjoer-at-sparebank-1-krever-pass-for-aabruke-bankid>

Feiltolkning av vedtakene fra Likestillings- og diskrimineringsombudet og Diskrimineringsnemnda

Likestillings- og diskrimineringsombudet og Diskrimineringsnemnda har behandlet klage om avslag på passøknad basert på gjeldende forskrift, der klager ba om å få bli avfotografert med tildekkede ører.⁵⁹ Begge institusjonene slår 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 tilfellet. Departementet viser til klagesakene i høringsnotatet, og bruker dette til å understøtte den foreslåtte ordningen i ny forskrift. Men det er noen betydelige svakheter i argumentasjonen her.

Det ene er at 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.»⁶⁰ Diskrimineringsnemnda går ikke selv videre inn i denne diskusjonen, men viser annetsteds i sitt vedtak til at forskriften er under revisjon, og legger dermed til grunn at departementet 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».⁶¹ 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.

Det andre er at Diskrimineringsnemnda ukritisk legger til grunn Politidirektoratets og departementets påstand om at informasjonsverdien av ører kan være viktig, men uten å ta i betraktning at den måten passbildet tas på, vesentlig reduserer informasjonsverdien av de avbildede ørene. Nemnda vurderer heller ikke det faktum at det er enkelt å manipulere ørene gjennom kirurgiske og andre tiltak. Disse feilkoblingene ligger til grunn som avgjørende premiss 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.»⁶² Denne feilen reduserer vekten av Diskrimineringsnemndas vedtak. Jus-

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

60. Diskrimineringsnemndas vedtak 65/2018 side 6.

61. Diskrimineringsnemndas vedtak 65/2018 side 7-8.

62. Diskrimineringsnemndas vedtak 65/2018 side 6.

tis- og beredskapsdepartementet, som er faginstans, er åpenbart kjent med denne feilkoblingen, og skulle ha avklart denne feilslutningen 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.»⁶³ Når departementet 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 vist i avsnittet ovenfor – ikke har vært tilfellet. 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 klagesaken 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 liten. Nemnda legger videre til grunn feilaktige og udokumenterte påstander om at manuell kontroll er mer effektiv enn alternativet med automatisert biometrisk kontroll.

Nemnda 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.»⁶⁴ 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.»⁶⁵ Siden Diskrimineringsnemndas vedtak bygger på feil i faktum, vil den rettskildemessige verdien være liten.

I tillegg til at den rettskildemessige verdien er liten, er vedtaket ikke relevant for den delen av forskriften som omhandler nasjonalt ID-kort. Departementet bruker

63. Diskrimineringsnemndas vedtak 65/2018 side 7.

64. Diskrimineringsnemndas vedtak 65/2018 side 7.

65. Diskrimineringsnemndas vedtak 65/2018 side 7.

vedtakene fra Likestillings- og diskrimineringsombudet og Diskrimineringsnemnda som hovedargument for å ha tilstrekkelig sterk hjemmel for å videreføre forbudet mot å dekke ørene,⁶⁶ selv om ombudet og nemnda ikke har vurdert hvilken betydning forbudet har når det gjelder nasjonalt ID-kort.⁶⁷ Som redegjort for ovenfor er det enda større og mer omfattende negative konsekvenser av å forby bruk av øredekkende 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 departementet 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 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 menneskerettslig 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 departementet 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 departementet betydningen og rekkevidden av Likestillings- og diskrimineringsombudet og Diskrimineringsnemndas vedtak, og hvordan dette best presenteres i et høringsnotat. Men dette har formodningen mot seg all den tid Justis- og beredskapsdepartementet er faginstans både for juss og sikkerhet, og siden departementet på andre områder i høringsnotatet har valgt en promoterende heller enn vurderende tilnærming til dette sakskomplekset.

Manglende respekt for Diskrimineringsnemndas krav om skjermet kontroll

En grunnleggende forutsetning i Diskrimineringsnemndas vedtak var at brukerne vil kunne be om skjermet kontroll.⁶⁸ Det heter i vedtaket: «Nemnda legger videre til grunn at man vil kunne be om skjermet kontroll, dersom bæreren av et religiøst hodeplagg må vise ørene.»⁶⁹ Dette er et avhjelpende tiltak for å hindre at det ellers ville ha foreligget diskriminering.

66. Høringsnotatet side 20-21.

67. Diskrimineringsnemndas vedtak 65/2018 side 2.

68. Diskrimineringsnemndas vedtak 65/2018 side 8.

69. Diskrimineringsnemndas vedtak 65/2018 side 7.

Departementet nevner skjermingsvilkåret helt kort i høringsnotatet:

«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.»⁷⁰

Sitatet viser at departementet ikke respekterer Diskrimineringsnemndas skjermingskrav. Det er særlig fem punkter som underbygger dette:

For det første omformulerer departementet skjermingskravet til noe 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 gjennom formuleringen «det vil i større grad bli lagt til rette for skjerming». 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.

For det andre uthuler departementet ytterligere den allerede svakt formulerte forpliktelse til å tilby skjerming. Det fremkommer av den siste setningen i sitatet ovenfor at departementet enten ikke forstår eller ikke 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.

For det tredje behandles ikke slike skjermingsordninger i drøftelsene av økonomiske og administrative konsekvenser.⁷¹ 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 dem som kontrolleres, noe som innebærer økte kostnader og irritasjon hos de kontrollerte. 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 grundi-

70. Høringsnotatet side 22.

71. Se høringsnotatets kapittel «Økonomiske og administrative konsekvenser», side 57–58.

gere 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 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 tidkrevende prosesser både for individet og for myndighetene, noe 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.

For det fjerde er departementets drøftelse om skjerming svært så summarisk sammenholdt med betydningen denne saken har for sikhene, og den forutsetningen som er lagt til grunn av Diskrimineringsnemnda. Det kan synes som om drøftelsen kun er knyttet til kontroll og utstedelse av pass,⁷² og ikke til nasjonalt ID-kort. Siden fremleggelse av myndighetsutstedt ID (enten i form av pass eller nasjonalt ID-kort) vil skje 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 og private virksomheter tilbyr skjerming, for ikke å nevne opplæring av ansatte som skal gjennomføre ID-kontroll.

For det femte formulerer departementet seg på en måte som vitner om at de ikke har forstått – eller i alle fall fremstiller det som om det er tilfellet – hvordan turban tas av og på. I høringsnotatet formuleres dette som å «løsne hodeplagget»,⁷³ til tross for at sikhene gjentatte ganger har informert politiet, Politidirektoratet og departementet om hvordan turbanner tas av og på, og at visning av ører vil kunne forde at hele tøystykket tas av.⁷⁴ Dette indikerer at departementet ikke fullt ut forstår rekkevidden av kravet om synlige ører, og dermed heller ikke har utredet saken godt nok.

Konsekvenser av ulempene ved kontroll i utlandet

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 dem som rammes (jf. drøftelsen ovenfor).

72. 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.

73. Høringsnotatet side 22.

74. Se f.eks. Malkiat Singhs klage til Politidirektoratet av 8. oktober 2018, side 9, og Diskrimineringsnemnda i klagesak 65/2018 side 3 («Det er ikke tillatt og forbundet med stor ulempe å løfte denne av/på hodet.»).

Ett av flere hensyn som ikke har blitt drøftet i høringsnotatet, er hvordan kravet om synlige ører vil ramme norske sikher som blir gjenstand for passkontroll og fremleggelse av ID i andre land (som for eksempel ved leie av 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 alle land som kan eller ønsker å tilby skjermet kontroll, slik Diskrimineringsnemnda har krevd for norske kontroller for at det særnorske kravet skal være gyldig. Det er jo også ofte slik at religiøse minoriteter ofte blir utsatt for trakassering og fornedrelse, også i passkontroll.

Norske myndigheter har ikke noe direkte juridisk ansvar for hvordan sikher behandles i andre land enn Norge. Men samtidig har myndighetene et etisk ansvar for de tiltakene de innfører, også der problemene oppstår utenfor norsk jurisdiksjon. Siden høringsnotatet skal danne grunnlag for det som i siste runde er en politisk beslutning, skulle slike avledede effekter av forskriften også ha vært inn tatt. Dette vil også ha betydning for den menneskerettslige balansering av de samfunnsmessige godene som oppnås, opp mot byrdene som pålegges den enkelte.

Utenrikspolitiske vurderinger

Norges utenrikspolitiske prioriteringer innen menneskerettigheter og religionsfrihet

Det norske særtiltaket med synlige ører på pass og ID-kort er i konflikt med norske utenrikspolitiske prioriteringer innen menneskerettigheter og tros- og livssynsfrihet. Disse prioriteringene har ligget som en fast og forutsigbar norsk linje gjennom de siste årtier. Skiftende regjeringer har prioritert menneskerettigheter i utenrikspolitikken samtidig som tros- og livssynsfrihet har hatt en spesiell plass som satsingsområde.⁷⁵ 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 bilaterale samtaler.⁷⁶

75. 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 satsingsområde 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)».

76. Se f.eks. ordningen med myndighetsfinansierte Oslokoalitionen 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/>

Det å overkjøre en liten religiøs minoritets rett til bruk av sitt anerkjente religiøse hodeplagg, hvor myndighetenes begrunnelse er svak, hvor andre mindre inngrepene 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.⁷⁷

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 sikhenes religionsfrihet, og dermed er et brudd på menneskerettighetene.^{78 79} 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 traktatororganer 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.

Høringsrunden kunne ha vært 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. 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 menneskerettslige konsekvensene påbudet har, ville ha vist at Norge tar sine forpliktelser på alvor. Samtidig ville myndighetene ha

77. 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>

78. Se United Nations Human Rights Committee, Mann Singh v. France, 26 September 2013, CCPR/C/108/D/1928/2010. Se tilsvarende konklusjon i en lignende sak: United Nations Human Rights Committee, Ranjit Singh v. France, 27 September 2011, CCPR/C/102/D/1876/2009. Den europeiske menneskerettighetsdomstolen har på sin side avvist nær identisk sak fra samme klager (Mann Singh) idet domstolen mener at dette faller innenfor statens skjønnsmargin.

79. Se Saila Ouald Chaib, «Mann Singh wins turban case in Geneva after losing in Strasbourg», publisert 19. november 2013, tilgjengelig på strasbourgobservers.com.

vist respekt og støtte til FNs menneskerettighetskomité og de vurderingene som komiteen gjør i slike saker. På denne måten ville Norges stemme i det internasjonale menneskerettighets- og religionsfrihetsarbeidet være klarere og veie tyngre, noe som igjen ville gjøre det lettere å nå de målene Norge setter seg på dette feltet.

Uheldigvis omtaler ikke høringsnotatet utenrikspolitiske konsekvenser av forbudet mot å dekke ørene. Utenriksdepartementet har gitt noen innspill i sitt høringsssvar, som underbygger hovedargumentene ovenfor, og de anbefaler derfor at det tillates å dekke ørene ved pass- og ID-fotografering.⁸⁰ Etter mitt skjønn skulle utenrikspolitiske forhold ha vært behandlet grundig i høringsnotatet – både for å sikre et tilstrekkelig godt beslutningsgrunnlag og for å tydeliggjøre den betydningen utenrikspolitiske forhold har for Norge.

Undergraving av 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 villede leseren: Det kan synes som om Norge med innføring av påbudet om å vise ørene handler i tråd med de kravene som stilles internasjonalt. Situasjonen er en ganske annen: Den norske ordningen går utenfor de kravene som oppstilles av ICAO, og Norge har valgt en ordning nær sagt ingen andre land benytter. Departementets negativt ladede formuleringer i første setning på side 20 i høringsnotatet kunne like gjerne ha vært formulert som at «ICAO tillater bruk av hodeplagg dersom den utstedende staten aksepterer dette av religiøse, medisinske eller kulturelle årsaker».⁸¹

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 utover 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.

Noen avsluttende spørsmål og konklusjoner

Gjennomgangen ovenfor har vist at høringsnotatet ikke gir tilstrekkelig god begrunnelse for videreføring av kravet om at sikhene må vise ører på fotografier til pass og nasjonale ID-kort. Gjennomgangen har også vist at tiltaket svekker sikker-

80. Utenriksdepartementets høringsssvar, ref. 19/2748-13 av 12. juni 2019 side 2.

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

heten snarere enn å styrke den. Det er også vist at de menneskerettslige vurderingene er svake, irrelevante og/eller mangelfulle, og at tiltaket er i strid med Norges utenrikspolitiske prioriteringer.

Så kan man da spørre seg: Hvorfor skulle et fagdepartement, med solid kompetanse og kapasitet, velge å videreføre en omstridt løsning uten å gi overbevisende grunner for det? For den som ser dette utenfra, er det ikke lett å finne gode svar. Kanskje er det slik at noen faggrupper i departementet og direktoratet er sterkere enn andre, og trumfer gjennom sin løsning? Kanskje er det slik at man innførte en ordning som man i ettertid ser rammer litt feil, men er for stolt eller sta til å gjøre nødvendige tilpasninger? Kanskje er det slik at den politiske ledelsen har bundet seg til en bestemt løsning, og at høringsrunden egentlig ikke vil gjøre noe fra eller til? Eller at byråkratene er uenig i denne løsningen, og sørger for en så dårlig begrunnelse at løsningen åpenbart ikke kan forsvares? Kan det være at myndighetene søker å fjerne søkelyset fra den sendrektige innføringen av automatisert biometrisk kontroll? Eller den like så sendrektige innføringen av nasjonalt ID-kort? Eller er det så enkelt at dette er en «kjekt å ha»-løsning hvor ulempene for samfunnet er så små sammenlignet med fordelene for passutstederne og passkontrollørene at man rent ut glemmer at de individene som rammes, har krav på beskyttelse gjennom menneskerettighetene?

Det er ingen av svarene ovenfor som i tilstrekkelig grad fremmer og respekterer sikhenes menneskerettigheter. Det er derfor å håpe at man kommer frem til løsninger her som gjør at disse spørsmålene ikke overlates til norske domstoler og internasjonale klageorganer – det vil være å sløse med offentlige ressurser og lempe enda mer av belastningen over på enkeltmennesker som allerede har ventet i årevis på å få utstedt pass.

Referanser

Love, forskrifter

Kongeriket Norges grunnlov av 17. mai 1814

Lov om styrking av menneskerettighetenes stilling i norske rett (menneskerettsloven) av 21. mai 1999 nr. 30

Lov 20. desember 2018 nr. 121

Forskrift om pass (passforskriften) FOR-1999-12-09-1263

Konvensjoner

Europarådets menneskerettighetskonvensjon, inntatt som vedlegg til menneskerettsloven
FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter, inntatt som vedlegg til menneskerettsloven

Proposisjoner, meldinger og høringsbrev

Prop. 66 L (2014–2015) Lov om nasjonalt identitetskort (ID-kortloven)

St.meld. nr. 21 (1999–2000) Menneskeverd i sentrum

Meld. St. 10 (2014–2015) Muligheter for alle

Justis- og beredskapsdepartementet, Høring – forslag til ny forskrift om pass og nasjonalt ID-kort, vedlagt høringsbrev av 7. mars 2019, ref. 19/741

Vedtak

Diskrimineringsnemndas vedtak i sak 65/2018

Likestillings- og diskrimineringsombudets vedtak i sak 17/623

Dommer, uttalelser og retningslinjer fra internasjonale organer

Europarådets menneskerettighetsdomstol, Mann Singh v. France, 13 November 2008, Application 4479/07

FNs menneskerettighetskomité, General comment No. 22, 27 September 1993, CCPR/C/Rev.1/Add.4

FNs menneskerettighetskomités, Ranjit Singh v. France, Communication No. 1876/2009, 27 September 2011, CCPR/C/102/D/1876/2009

FNs menneskerettighetskomité, Shingara Mann Singh v. France, Communication No. 1928/2010, 26 September 2013, CCPR C/108/D/1928/2010, tilgjengelig på <https://undocs.org/CCPR/C/108/D/1928/2010>

ICAO Doc 9303

Artikler

Chowdhury, R., Ghosh, D., Agarwal, P. og Bandyopadhyay, S.K., «Ear Based Biometric Authentication System», *World Journal of Engineering Research and Technology*, Vol 2, Issue 5, sidene 224–233, 2016

Ross, A. og Abaza, A., «Human Ear Recognition», *IEEE Computer Society Compendium*, 2011, sidene 79–81

Offentlige dokumenter, brev og nettsider

Datatilsynet, «Høringsuttalelse – Endringer i passloven» av 17. februar 2017

Datatilsynet, «Faktaark om biometri», tilgjengelig på <https://www.datatilsynet.no/rettigheter-og-plikter/personopplysninger/biometri/>

DIFI, Regelverkshåndboka, tilgjengelig på https://www.difi.no/sites/difino/files/regelverks-handbok_statskonsult_2007.pdf

Justis- og beredskapsdepartementet, Veiledning om lov- og forskriftsarbeid, tilgjengelig på <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/veiledning-om-lov--og-forskriftsarbeid/id87536/>

Nasjonalt ID-senter, «Misbruk av ID-dokumenter 2017», tilgjengelig på <https://www.nids-senter.no/globalassets/dokumenter/publikasjoner/nid-rapporter/misbruk-av-id-dokumenter-v4.pdf>

- Politidirektoratet, brev til Diskrimineringsnemnda av 19. april 2017
- Politidirektoratet, brev til Likestillings- og diskrimineringsombudet av 2. mai 2017
- Politidirektoratet, brev til Justis- og Beredskapsdepartementet av 16. august 2017 (ref. 201503113-8 61)
- Politidirektoratet, Vedlegg 2 til brev til Justis- og beredskapsdepartementet av 12. april 2016 (ref. 201600940-2 61).
- Singh, M., klage til Politidirektoratet av 8. oktober 2018
- Stortinget, Dokument nr. 15:8 (2105-2016), <https://www.stortinget.no/globalassets/pdf/dokumentserien/2015-2016/dok-15-8-2015-2016.pdf>
- Stortinget, «Stortingets religionsfrihetsgruppe», tilgjengelig på <https://www.stortinget.no/no/Hva-skjer-pa-Stortinget/Nyhetsarkiv/Hva-skjer-nyheter/2014-2015/stortingets-religionsfrihetsgruppe/>
- Utenriksdepartementet, hørings svar, ref. 19/2748-13 av 12. juni 2019
- Utenriksdepartementet, «Protection and Promotion of the Rights and Freedoms of Persons belonging to Religious Minorities» (Guidelines for the Norwegian Foreign Service)
- Utenriksminister Ine Eriksen Søreide, kronikk i VG 11. april 2018, tilgjengelig på https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/mr_press/id2596894/

Uttalelser fra organisasjoner

- Coordination des Associations et des Particuliers pour la Liberté de Conscience, «Call for International Support against Norway's requirement for the wearing of religious headgear for ID photographs», 6 July 2019, A/HRC/41/NGO/134, tilgjengelig på <https://freedomofconscience.eu/hrc-41-written-statement-call-for-international-support-against-norways-requirement-for-the-wearing-of-religious-headgear-for-id-photographs/>
- Sikhsamfunn i Norge, «Hørings svar», 7. juni 2019, tilgjengelig på <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/horing--ny-forskrift-om-pass-og-nasjonalt-id-kort/id2631484/?uid=bd9e8c40-d78f-47f0-af46-fe044b168b11>
- Unge Sikher, «Hørings svar – endring i forskrift om pass og nasjonalt ID-kort», 5. juni 2019, tilgjengelig på <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/horing--ny-forskrift-om-pass-og-nasjonalt-id-kort/id2631484/?uid=f397ebef-f052-4099-be08-6e69f242ee33>

Brev og e-poster

- Brev fra Norsk plastikkirurgisk forening datert 9. mai 2019 (tilgjengelig hos forfatteren)
- E-postkorrespondanse med professor David Lyon, Queen's Research Chair in Surveillance Studies ved Queen's University Quebec (tilgjengelig hos forfatteren)

Medieoppslag og kronikker

- Blaker, M., «Bankkort som legitimasjon er ubrukelig og meningsløst», 15. september 2017, tilgjengelig på <https://www.side3.no/teknologi/bankkort-som-legitimasjon-er-ubrukelig-og-meningslost-4429443>

- Cecco, L., «US apologizes after minister told to remove turban», 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>
- Chaib, S.O., «Mann Singh wins turban case in Geneva after losing in Strasbourg», publisert 19. november 2013, tilgjengelig på www.strasbourgobservers.com
- Chaudhary, V., «Why do Sikhs wear turbans?», 13. september 2017, tilgjengelig på <https://www.theguardian.com/commentisfree/2017/sep/13/why-do-sikhs-wear-turbans-google-answer>
- Collins, R., «The turban-wearing British bus driver who changed the law», 30. april 2019, tilgjengelig på <https://www.bbc.com/news/uk-england-birmingham-47853718?fbclid=IwAR0f0t1gNARS89MFxdQ2FBkZQwphBAC4hjBPuTcK-pAgOg8v832axpk7f2uE#>
- Daily Mail*, «U-turn on 'humiliating' turban airport security searches for Sikhs», 1. juli 2010, tilgjengelig på <https://www.dailymail.co.uk/news/article-1291119/U-turn-humiliating-turban-airport-security-searches-sikhs.html>
- Flaatten, C., «Dette gjør utlendingene grønn av misunnelse», 27. desember 2017, <https://www.bt.no/reise/Dette-gjor-utlendingene-gronne-av-misunnelse-6563b.html>
- Gilje, C.T., «Sikher kvier seg for å ta av turban på passfoto», 8. januar 2017, tilgjengelig på <https://www.vl.no/nyhet/sikher-kvier-seg-for-a-ta-av-turban-pa-passfoto-1.910343?paywall=true>
- Karlsen, K. og Nystuen, M., «Hevder de nektes pass – nå ber norske sikher Erna om å fjerne passkrav», 6. januar 2019, tilgjengelig på <https://www.dagbladet.no/nyheter/hevder-de-nektes-pass--na-ber-norske-sikher-erna-om-a-fjerne-passkrav/70626498>
- Kaur, P. og Patpatia, S.S., «Norske myndigheter fratrar turbanbærende sikher deres rett til å få utstedt pass», kronikk i *Aftenposten* 5. januar 2019, tilgjengelig på <https://www.aftenposten.no/meninger/kronikk/i/wEoE3n/Norske-myndigheter-fratar-turbanbarendesikher-deres-rett-til-a-fa-utstedt-pass--Prableen-Kaur-og-Sumeet-Singh>
- Magnusson, E., «Örats betydelse överspelad», 10. juli 2005, tilgjengelig på <https://www.sydsvenskan.se/2005-07-10/orats-betydelse-overspelad>
- Neiyyar, D., «UN Human Rights Body Backs French Sikhs on Turbans», 13. januar 2012, tilgjengelig på <https://www.bbc.com/news/world-europe-16547479>
- NTB*, «Nye regler gjør at Sparebank1 krever pass for å bruke BankID», 18. januar 2019, tilgjengelig på <https://www.aftenposten.no/norge/i/4daGao/nye-regler-gjoer-at-spare-bank-1-kraver-pass-for-aa-bruke-bankid>

Nettsider

- <http://stavangerplastikkirurgi.no/oreoperasjoner/>
- <http://www.mashupamericans.com/issues/is-it-hot-under-there/>
- <http://www.securitydocumentworld.com/article-details/i/12405/>
- <https://do.usembassy.gov/u-s-citizen-services/passports/photo-requirements-u-s-passports-visa/>

<https://en.wikipedia.org/wiki/Otoplasty>
<https://www.bayometric.com/advantages-disadvantages-biometric-identification/>
<https://www.britannica.com/place/India/The-Sikhs-in-the-Punjab>
<https://www.britannica.com/topic/Sikhism>
<https://www.encyclopedia.com/sports-and-everyday-life/fashion-and-clothing/clothing-jewelry-and-personal-adornment/turbans>
<https://www.helsesmart.no/behandling/plastisk-kirurgi/oreplastikk>
<https://www.jus.uio.no/smr/english/about/id/oslocoalition/index.html>
<https://www.mayoclinic.org/tests-procedures/otoplasty/about/pac-20394822>
<https://www.plastiskkirurgi.no/behandlinger/utstaende-orer>
<https://www.sikher.no/turban>
<https://www.shutterstock.com/nb/search/otoplasty>