



Sak 46/2014

Vedtak av 12. mai 2015

Sakens parter

- A. NRK**
- B. Likestillings- og diskrimineringsombudet**

Likestillings- og diskrimineringsnemndas sammensetning:

Ivar Danielsen (møteleder)
Britt Elin Strand
Usman Ivar Shakar
Astrid Merethe Svele
Vibeke Blaker Strand

Saken gjelder

Klage fra NRK av 17. juni 2014 over Likestillings- og diskrimineringsombudets (ombudets) uttalelse av 27. mai 2014. Spørsmålet i saken er om NRKs absolutte forbud mot at nyhetsprogramledere bærer religiøse symboler under TV-sending er i strid med forbudet mot diskriminering på grunn av religion, jf. lov om forbud mot diskriminering på grunn av etnisitet, religion og livssyn § 6 (diskrimineringsloven om etnisitet nr. 60/2013).

Sakens faktiske forhold

Programledere i NRKs nyhetssendinger på TV kan ikke bruke religiøse, politiske eller ideologiske symboler under sending. Forbudet omfatter alle symboler uavhengig av religion, herunder kors, hijab, humanistsymboler, turban med mer.

NRK er Norges ledende og største mediebedrift med cirka 3 500 ansatte. NRK er i dag organisert som et aksjeselskap med staten som eneste aksjeeier. NRKs formål er å tilby allmennkringkasting for hele Norges befolkning i radio og fjernsyn, samt på øvrige medieplattformer, jf. NRKs vedtekter § 3.

Det er Kulturdepartementet som er generalforsamling og fastsetter vedtektene.

Av NRKs vedtekter § 12d fremgår det at:

«NRK skal være redaksjonelt uavhengig. NRK skal verne om sin integritet og sin troverdighet for å kunne opptre fritt og uavhengig i forhold til personer eller grupper som av politiske, ideologiske, økonomiske eller andre grunner vil øve innflytelse på det redaksjonelle innholdet. Virksomheten skal preges av høy etisk standard og over tid være balansert. Saklighet, analytisk tilnærming og nøytralitet skal etterstrebnes, jf. bl.a. prinsippene i Redaktørplakaten, Vær Varsom-plakaten og Tekstreklameplakaten»

NRK har en absolutt regel om at nyhetsprogramledere skal fremstå nøytrale, og ikke bære synlige religiøse, politiske eller ideologiske symboler når nyheter presenteres på TV. Regelen gjelder også for debattprogramledere under TV-sending som leder ideologiske, politiske og samfunnsaktuelle debatter, slik som «Aktuelt» og «Debatten». Debattprogramlederne anses i denne sammenheng som nyhetsprogramledere.

Forbudet mot bruk av blant annet religiøse symboler er ikke nedfelt skriftlig, men følger av fast og langvarig praksis siden NRK begynte med nyhetssendinger på TV på 1960-tallet.

NRK har ikke et generelt forbud mot at medarbeidere kan bruke religiøse symboler. Journalister, redaksjonsmedarbeidere og andre ansatte kan bruke religiøse symboler mens de er på jobb i NRK. Nyhetsprogramledere er ikke bare nyhetsopplesere, men driver også aktiv journalistikk i forbindelse med sendinger. For nyhetsjournalister som ikke er nyhetsprogramledere, vurderer ansvarlig redaktør konkret hvorvidt den enkelte nyhetsjournalist kan tillates å bære religiøse symboler på arbeid. Redaktørens vurdering avhenger av hvilke saker journalisten konkret dekker og i hvilken grad journalisten selv deltar i de reportasjene som sendes. Journalisten skal kle seg formålstjenlig ut fra oppdraget. Derfor er ikke reglene like strenge for denne gruppen.

Etter det opplyste har TV2 lignende regler for sine programledere og det samme forbudet praktiseres i Sveriges Television. Danmarks Radio (omfatter også TV) har etter det opplyste ikke et forbud mot bruk av kors.

Kringkastingsrådet behandlet NRKs regelverk for nyhetsprogramledere 2. desember 2013 og vedtok mot en stemme sin støtte til at NRK skal være politisk og religiøst nøytral i sin nyhetsformidling.

Etter Kringkastingsrådets møte har NRK hatt en ny vurdering av retningslinjene og kommet til at disse er hensiktsmessig utformet og at de er tydelige og klare.

Behandlingen hos Likestillings- og diskrimineringsombudet og videre saksgang

Ombudet tok saken opp på eget initiativ 12. november 2013, etter at nyhetsankeret i NRK Sørlandet, ikke fikk bære et kors rundt halsen under nyhetssending.

I uttalelse av 27. mai 2014 konkluderte ombudet med at NRK bryter diskrimineringsloven om etnisitet § 6 gjennom sitt forbud mot bruk av blant annet religiøse symboler for nyhetsprogramledere.

NRK klaget på ombudets uttalelse 17. juni 2014. Ombudet vurderte saken på nytt, men fastholdt sin konklusjon. Saken ble oversendt Likestillings- og diskrimineringsnemnda (nemnda) ved ombudets brev datert 25. juni 2014.

Saken ble behandlet i nemndas møte 21. april 2015. I behandlingen deltok nemndas medlemmer Ivar Danielsen (møteleder), Britt Elin Strand, Usman Ivar Shakar, Astrid Merethe Svele og Vibeke Blaker Strand. På vegne av NRK deltok direktør for NRKs nyhetsdivisjon og advokat Ane Stokland. Fra Likestillings- og diskrimineringsombudet deltok nestleder Elisabeth Lier Haugseth og førstekonsulent Warvin Ringkjøb. Fra ombudet møtte for øvrig Miriam Kveen og Maj Christel Skramstad som observatører. Nemndas sekretariat var representert ved Else Anette Grannes, Ingeborg Aas, Anne Brit Øverås og Anette Klem Funderud.

Sakens rettslige side

Nemndas kompetanse

Nemndas kompetanse er hjemlet i lov om Likestillings- og diskrimineringsombudet og Likestillings- og diskrimineringsnemnda § 1 (diskrimineringsombudsloven nr. 40/2005).

Nemnda har kompetanse til å føre tilsyn med og medvirke til gjennomføringen av diskrimineringsloven om etnisitet, jf. diskrimineringsombudsloven § 1 annet ledd nr. 2.

Nemnda legger til grunn at den har kompetanse til å fatte vedtak om hvorvidt det foreligger brudd på diskrimineringslovgivningen, jf. diskrimineringsombudsloven § 7, jf. § 9.

Dersom nemnda kommer frem til at det foreligger diskriminering i strid med loven, har nemnda også kompetanse til å treffe vedtak om å pålegge stansing, retting og andre tiltak som er nødvendige for å sikre at diskrimineringen opphører, jf. diskrimineringsombudsloven § 7.

Det nasjonale diskrimineringsvernet

Grunnloven har et eget kapittel om menneskerettigheter. I Grunnloven § 100 fastslås ytringsfriheten og i Grunnloven § 98 fremkommer det at:

«Alle er like for loven.

Intet menneske må utsettes for usaklig eller uforholdsmessig forskjellsbehandling.»

I tillegg fastslås det i Grunnloven § 16 blant annet at alle innbyggere i riket har fri religionsutøvelse og at alle tros- og livssynssamfunn skal understøttes på lik linje.

Hovedregelen om forbud mot diskriminering følger av diskrimineringsloven om etnisitet § 6 (lov nr. 60/2013). Bestemmelsen lyder:

«Diskriminering på grunn av etnisitet, religion eller livssyn er forbudt. Diskriminering på grunn av nasjonal opprinnelse, avstamning, hudfarge og språk regnes også som diskriminering på grunn av etnisitet. Forbudet gjelder diskriminering på grunn av faktisk, antatt, tidligere eller fremtidig etnisitet, religion eller livssyn. Forbudet gjelder også diskriminering på grunn av etnisitet, religion eller livssyn til en person som den som diskrimineres har tilknytning til.

Med diskriminering menes direkte og indirekte forskjellsbehandling som ikke er lovlig etter § 7 eller § 8. Med direkte forskjellsbehandling menes en handling eller unnlatelse som har som formål eller virkning at en person eller et foretak blir behandlet dårligere enn andre i tilsvarende situasjon, og at dette skyldes etnisitet, religion eller livssyn. Med indirekte forskjellsbehandling menes enhver tilsynelatende nøytral bestemmelse, betingelse, praksis, handling eller unnlatelse som fører til at personer stilles dårligere enn andre, og at dette skjer på grunn av etnisitet, religion eller livssyn.»

Forarbeidene til tidligere diskrimineringslov (lov nr. 33/2005) forutsetter at det å bære f.eks. hijab eller turban er omfattet av vernet mot diskriminering på grunn av religion, jf. Ot.prp. nr. 33 (2004-2005) side 103.

Lovlig forskjellsbehandling er regulert i diskrimineringsloven om etnisitet § 7. Bestemmelsen lyder:

«Forskjellsbehandling er ikke i strid med forbudet i § 6 når:

- a) den har et saklig formål,*
- b) den er nødvendig for å oppnå formålet og*
- c) det er et rimelig forhold mellom det man ønsker å oppnå og hvor inngripende forskjellsbehandlingen er for den eller de som stilles dårligere.»*

Vilkårene for lovlig forskjellsbehandling etter diskrimineringsloven om etnisitet § 7 er de samme som etter den tidligere diskrimineringsloven (lov nr. 33/2005). Dette innebærer at forarbeidene til den tidligere loven også har relevans ved fortolkningen av diskrimineringsloven om etnisitet (lov nr. 60/2013), jf. Prop.88 L (2012-2013) side 176.

Paragraf § 7 er en generell bestemmelse om når forskjellsbehandling på grunn av etnisitet, religion og livssyn ikke regnes som diskriminering i strid med forbudet i § 6 og dermed er

lovlig, jf. Prop.88 L (2012-2013) side 176-177. Det følger av bestemmelsen at adgangen til forskjellsbehandling avhenger av en konkret skjønsmessig helhetsvurdering. Unntaksbestemmelsen må tolkes på en måte som er i overensstemmelse med EU-direktivene på feltet, samt med internasjonale menneskerettigheter.

Hvorvidt et formål er saklig vil bero på en konkret vurdering av om formålet anses rimelig og legitimt. Formålet må videre være av en slik art at prinsippet om likebehandling må vike, jf. Ot.prp. nr. 33 (2004- 2005) side 206. I nødvendighetskravet ligger både et krav om at en regel, som fører til forskjellsbehandling, skal være egnet til å oppnå det aktuelle formål, samt at det ikke er mulig å oppnå det samme formålet på en måte som gjør at forskjellsbehandling ikke oppstår. Dersom det er mulig, må eventuelle alternativer benyttes. Det tredje vilkåret går ut på at det skal foretas en konkret forholdsmessighetsvurdering av om det foreligger et rimelig forhold mellom det man ønsker å oppnå og hvor inngripende forskjellsbehandlingen er for den eller de som stilles dårligere. Prop.88 L (2012-2013) side 176 er dette formulert slik at det må foretas en proporsjonalitetsvurdering mellom mål og middel i vurderingen om forholdet er «uforholdsmessig inngripende».

Bevisbyrdereglene fremgår av diskrimineringsloven om etnisitet § 10:

«Hvis det foreligger omstendigheter som gir grunn til å tro at det har funnet sted brudd på bestemmelsene i §§ 4, 5, 6, 7 eller 9, skal det legges til grunn at brudd har funnet sted, hvis ikke den som er ansvarlig for handlingen, unnlatelsen eller ytringen sannsynliggjør at det likevel ikke har funnet sted slikt brudd.»

Nasjonal praksis

Spørsmål om diskrimineringsvernets rekkevidde ved individers bruk av religiøse symboler har etter det nemnda kjenner til ikke vært bragt inn for de ordinære domstoler i Norge. Enkelt saker om bruk av religiøse hodeplagg har imidlertid vært gjenstand for behandling av ombudet og nemnda (også den tidligere Klagenemnda for likestilling før 2006).

I sak 8/2010 tok nemnda stilling til om forbudet mot bruk av religiøse hodeplagg i politiet var i strid med tidligere diskrimineringslov § 4 og tidligere likestillingslov § 3. Nemnda fant at uniformsreglementet i utgangspunktet innebar indirekte forskjellsbehandling.

Nemnda la til grunn at formålet om å uttrykke nøytralitet og likhet var et saklig formål. I vurderingen av om forbudet var nødvendig og ikke uforholdsmessig inngripende overfor dem som forskjellsbehandles uttalte nemnda at:

«Som Justisdepartementet peker på, nyter norsk politi i dag stor respekt i befolkningen, noe som i stor grad er bygget på at politiet utøver sin myndighet i samsvar med grunnleggende prinsipper som habilitet, likhet og saklighet. Selv om uniformeringen i stor grad underbygger og støtter inntrykket av politiet som nøytralt og upartisk, kan Nemnda vanskelig se at denne tilliten i betydelig grad skulle svekkes ved at religiøse hodeplagg tillates. Nemnda viser i denne forbindelse også til at i de land som har tillatt religiøse hodeplagg, er det et svært lavt antall personer som faktisk bruker religiøse plagg i tjenesten, og ut fra det Nemnda kjenner til, er det ikke rapportert om spesielle problemer knyttet til politiets tjenesteutføring der hvor slike hodeplagg er i bruk. Det må antas at det også i Norge vil dreie seg om et lite antall, uten at dette i seg selv er avgjørende for Nemndas vurdering.»

Ved vurderingen av om tiltaket er nødvendig for å skape ro og orden, har Nemnda stor forståelse for departementets synspunkter om risikoen for at symboleffekter i visse situasjoner kan eskalere konfliktsituasjoner, og at det i stor grad er behov for nøytrale uniformer.

Likevel vurderer Nemnda det slik at virkningen av ytre tegn som hijab vil være marginal i forhold til å være konfliktskapende i en allerede spent situasjon.

Politidirektoratet og departementet er nærmest til å vurdere det politioperative. Uttalelsene derfra er imidlertid ikke entydige. Det var nettopp disse etatene som fremmet det opprinnelige forslaget om å endre uniformsreglementet, sannsynligvis etter at de politioperative forhold var vurdert.

Videre vektlegger Nemnda at Norge tar mål av seg til å være et multikulturelt og inkluderende samfunn, og at dette også bør gjenspeile seg i politiet som i alle andre yrkesgrupper. Et forbud mot religiøse hodeplagg kan hindre mangfold i politiet og vanskeliggjøre rekrutteringen av personer med en religiøs overbevisning som nødvendiggjør bruk av religiøst hodeplagg. For en del av Norges befolkning vil dette i praksis kunne innebære et yrkesforbud.»

Nemnda konkluderte med at politiets uniformsreglement som innebærer et forbud mot bruk av religiøse hodeplagg i tilknytning til uniformen, var i strid med diskrimineringsloven § 4 og likestillingsloven § 3.

Spørsmålet i nemndas sak 2/2014 var om et sikkerhetsselskaps uniformsreglement som forbyr bruk av religiøse hodeplagg er i strid med forbudet mot diskriminering på grunn av religion, etnisitet og/eller kjønn. Sikkerhetsselskapet har ansvar for sikkerhetskontrollen på Oslo Lufthavn (Gardermoen). Nemnda kom i sin vurdering frem til at forbudet mot religiøse hodeplagg bygget på et saklig formål ut fra hensynet til respekt og ro, verdinøytralitet og som et ledd i å avskaffe kjønnsstereotyp praksis. Forbudet var således nødvendig for å oppnå formålet. Nemnda kom også frem til at forskjellsbehandlingen ikke var uforholdsmessig inngripende overfor de ansatte. Det ble blant annet vist til at tillatelse til bruk av hijab kunne fremtvinge en kjønnsdelt sikkerhetskontroll og et sosialt press til å bruke hijab blant muslimske ansatte.

Spørsmålet i nemndas sak 35/2014 var om et sikkerhetsselskaps uniformsreglement, som fastslår at skjegg skal være kort og velpleiet, var i strid med forbudet mot diskriminering på grunn av religion og/eller etnisitet. Også denne saken var knyttet til sikkerhetskontrollen på Oslo Lufthavn (Gardermoen). Nemnda uttalte:

«Bruk av religiøse symboler, deriblant skjegg, har nær sammenheng med individers rett til deltakelse i arbeidslivet, da et forbud vil kunne medføre utestengning. Retten til ikke å bli utsatt for forskjellsbehandling i forbindelse med adgang til arbeidslivet er sterkt forankret i de internasjonale menneskerettskonvensjonene. Individers adgang til bruk av religiøse symboler står på denne bakgrunn sterkt. Unntak fra dette utgangspunktet krever en tungtveiende begrunnelse som tilfredsstillende konkretiseringskrav som kan utledes av FN-konvensjonene.

Av de internasjonale menneskerettskonvensjonene og praksis knyttet til disse er det i teorien utledet åtte hensyn som kan begrunne at adgangen til bruk av religiøse hodeplagg i arbeidslivet innskrenkes (jf. Vibeke Blaker Strand, Diskrimineringsvern og religionsutøvelse

(2012) side 342 flg.). Hensynene kan oppsummeres på følgende måte: sikkerhet (det vil si at hodeplagget utgjør en fysisk risiko), hygiene, identifikasjon, ivaretagelse av virksomhetenes profil generelt (verdinøytralitet), ivaretagelse av virksomhetenes profil i statlige institusjoner som forvalter makt på fellesskapets vegne (svækkelse av nøytralitet), tillit i forbindelse med konkret maktutøvelse, respekt og ro og avskaffelse av kjønnsstereotype praksiser. Disse hensynene er utledet med utgangspunkt i forbud mot bruk av religiøse hodeplagg i statlige virksomheter, men vil etter nemndas syn også være relevante i en privat virksomhet, og når det gjelder andre religiøse symboler enn hodeplagg.

Aktuelle momenter ved vurderingen av om bestemmelsen om «kort og velpleiet skjegg» i B sikkerhetsselskaps uniformsreglement er nødvendig for å oppnå et saklig formål, er etter nemndas syn særlig hensynet til nøytralitet når det gjelder tillit knyttet til kontroll og eventuell maktutøvelse, ivaretagelse av virksomhetens verdinøytrale profil og behovet for at det skapes respekt og ro.»

Nemnda fant at lovens vilkår for lovlig forskjellsbehandling var oppfylt og konkluderte med at uniformsreglementet ikke var i strid med diskrimineringsloven om etnisitet § 6 (dissens 4:1).

Det internasjonale diskrimineringsvernet

De sentrale direktivene er direktiv 2000/43/EF om vernet mot diskriminering på grunn av etnisitet og EUs rammedirektiv om likebehandling i arbeidslivet, direktiv 2000/78/EF (likebehandlingsdirektivet) som blant annet omhandler vern mot diskriminering på grunn av religion. Direktivene er formelt sett ikke en del av EØS-avtalen, men norske myndigheter har politisk forpliktet seg til å gjennomføre dem nasjonalt. Etter det nemnda kjenner til finnes ikke rettspraksis fra EU-domstolen som berører spørsmålet om innskrenkninger i adgangen til bruk av religiøse symboler. Diskrimineringsforbudene i diskrimineringsloven om etnisitet er utformet på en måte som skal være i overensstemmelse med EØS/EU-retten. Dermed er også EØS/EU-retten av betydning når den nasjonale diskrimineringslovgivningen skal tolkes med hensyn til rekkevidden av arbeidstakeres rett til bruk av religiøse hodeplagg.

Den norske stat har en plikt til å hindre diskriminering i forholdet mellom private parter, og diskrimineringslovgivningen skal tolkes i overensstemmelse med internasjonale menneskerettigheter. Flere sentrale menneskerettskonvensjoner er inkorporert i norsk lovgivning gjennom menneskerettsloven § 2 (lov nr. 30/1999), blant annet FN-konvensjonen om sivile og politiske rettigheter, FN-konvensjonen om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter og Den europeiske menneskerettighetskonvensjon. Nasjonal rett presumeres for øvrig å være i overensstemmelse med folkerettslige forpliktelser staten har påtatt seg (presumpsjonsprinsippet). Dette innebærer at lovgivningen, så langt det er mulig, må tolkes slik at den samsvarer med folkeretten. Ved motstrid som ikke kan løses ved tolking, skal de inkorporerte menneskerettskonvensjonene gis fortrinnsrett foran annen nasjonal lovgivning, jf. menneskerettsloven § 3. Nedenfor gis en oversikt over bestemmelser som særlig er aktuelle i forbindelse med spørsmål om begrensninger i adgang til bruk av religiøse plagg og symboler.

FN-konvensjonen om sivile og politiske rettigheter (SP)

Retten til religionsfrihet følger av SP artikkel 18. Individets religionsutøvelse kan begrenses på de vilkår som nærmere er angitt i artikkel 18 nr. 3:

«3. Friheten til å utøve en religion eller tro skal ikke være gjenstand for andre begrensninger enn slike som er foreskrevet i lov og som er nødvendig for å beskytte den offentlige sikkerhet, orden, helse eller moral, eller andres grunnleggende rettigheter og friheter.»

Ytringsfrihetsbestemmelsen i SP artikkel 19 lyder:

”1. Enhver skal ha rett til meningsfrihet uten inngrep.

2. Enhver skal ha rett til ytringsfrihet; denne rett omfatter frihet til å søke, motta og meddele opplysninger og tanker av alle slag, uten hensyn til landegrenser, enten i muntlig, skriftlig eller trykt form, eller ved kunstneriske eller andre uttryksmidler etter eget valg.

3. Utøvelsen av de rettigheter som er fastsatt i denne artikkels paragraf 2 medfører særlige forpliktelser og et særlig ansvar. Den kan derfor gjøres til gjenstand for visse begrensninger, som dog må være fastsatt ved lov, og være nødvendige av hensyn til:

a. Respekten for andres rettigheter eller omdømme.

b. Beskyttelsen av den nasjonale sikkerhet, den alminnelige samfunnsorden (ordre public), eller den offentlige helse eller moral»

FN-konvensjonen om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter (ØSK)

Konvensjonens diskrimineringsvern følger av diskrimineringsforbudene i konvensjonens artikkel 2 nr. 2 og artikkel 3. I artikkel 2 nr. 2 heter det at:

«[k]onvensjonspartene forplikter seg til å garantere at de rettigheter som anerkjennes i konvensjonen, blir utøvet uten forskjellsbehandling av noe slag på grunn av rase, hudfarge, kjønn, språk, religion, politisk eller annen oppfatning, nasjonal eller sosial opprinnelse, eiendom, fødsel eller status for øvrig.»

Retten til arbeid følger av konvensjonens artikkel 6, der det i første ledd heter at:

«[k]onvensjonsparter anerkjenner retten til arbeid, som omfatter mulighet for enhver til å tjene sitt levebrød ved arbeid som han fritt har valgt eller godtatt; og skal treffe de nødvendige tiltak for å trygge denne rettighet»

At retten til arbeid skal sikres uten diskriminering på noe grunnlag, anses for å være en del av kjerneforpliktelsen som følger av ØSK artikkel 6, jf. ØSK-komiteen General comment No. 18 (2005) punkt 31.

Den Europeiske Menneskerettighetskonvensjon (EMK)

Retten til religionsfrihet følger av EMK artikkel 9 nr. 1:

«Enhver har rett til tankefrihet, samvittighetsfrihet og religionsfrihet; denne rett omfatter frihet til å skifte sin religion eller overbevisning, og frihet til enten alene eller sammen med andre og så vel offentlig som privat å gi uttrykk for sin religion eller overbevisning, ved tilbedelse, undervisning, praksis og etterlevelse.»

Adgangen til å gjøre begrensninger for å uttrykke sin religion er regulert i EMK artikkel 9 nr. 2:

«Frihet til å gi uttrykk for sin religion eller overbevisning skal bare bli undergitt slike begrensninger som er foreskrevet ved lov og er nødvendig i et demokratisk samfunn av hensyn til den offentlige trygghet, for å beskytte den offentlige orden, helse eller moral, eller for å beskytte andres rettigheter og friheter.»

Retten til ytringsfrihet følger av EMK artikkel 10:

«1. Enhver har rett til ytringsfrihet. Denne rett skal omfatte frihet til å ha meninger og til å motta og meddele opplysninger og ideer uten inngrep av offentlig myndighet og uten hensyn til grenser. Denne artikkel skal ikke hindre stater fra å kreve lisensiering av kringkasting, fjernsyn eller kinoforetak.

2. Fordi utøvelsen av disse friheter medfører plikter og ansvar, kan den bli undergitt slike formregler, vilkår, innskrenkninger eller straffer som er foreskrevet ved lov og som er nødvendige i et demokratisk samfunn av hensyn til den nasjonale sikkerhet, territoriale integritet eller offentlige trygghet, for å forebygge uorden eller kriminalitet, for å beskytte helse eller moral, for å verne andres omdømme eller rettigheter, for å forebygge at fortrolige opplysninger blir røpet, eller for å bevare domstolens autoritet og upartiskhet.»

Internasjonal praksis

FNs menneskerettskomité har presisert at adgangen til å begrense religionsuttrykk skal være snever (FNs menneskerettskomité General Comment No. 22 (1993) punkt 4).

Menneskerettskomiteen har avsagt en realitetsavgjørelse som omhandler spørsmålet om adgangen til å innskrenke bruken av religiøse hodeplagg i arbeidslivet etter SP artikkel 18. Saken *Karnel Singh Bhinder mot Canada* omhandler en mannlig sikh (Bhinder) som brukte turban. Binder ble ansatt som vedlikeholdselektriker på nattskiftet i det kanadiske jernbaneverket, hvor han måtte bruke hjelm. Han mistet jobben som følge av at han, på grunn av bruk av turban, unnlot å etterkomme arbeidsgiverens reglement. Menneskerettskomiteen konstaterte at reguleringen var begrunnet i konkrete sikkerhetshensyn som ikke gikk lenger enn det som var nødvendig.

Den Europeiske Menneskerettighetsdomstol (EMD)

Saken *Dahlab mot Sveits* (2001) (EMD-1998-42393) gjaldt en kvinnelig lærer som underviste på en barneskole i Sveits. Barna var i alderen fire til åtte år. Etter at Dahlab konverterte til islam, begynte hun å bruke hijab på arbeidsplassen, men ble, etter fire års bruk, nektet dette av skolemyndighetene. Det ble ansett å stride mot sveitsisk lovgivning å bruke hijab, der hensynet til et offentlig utdanningssystem som er livssynsmessig nøytralt og som bygger på et skille mellom stat og religion, står sentralt. EMD avviste saken som åpenbart grunnløs, men vurderte likevel sakens materielle side. Domstolen fant at nektelsen av å bruke hijab utgjorde et inngrep i Dahlabs religionsfrihet etter artikkel 9, men fant at nektelsen hadde et legitimt formål som var *«nødvendig i et demokratisk samfunn»*. Domstolen la vekt på at Dahlab som lærer i den offentlige skole representerte staten, noe som har betydning for hvilke krav som kan stilles til vedkommende. I tillegg la domstolen vekt på elevenes og deres religionsfrihet. Elevene var unge og derfor en lett påvirkelig gruppe. EMD uttalte seg også om den symbolverdi hijab har og at bruken av et slikt hodeplagg bygger på stereotype kjønnsrolleoppfatninger.

I Storkammerdommen *Leyla Sahin mot Tyrkia* (2005) (EMD-1998-44774-2) var det en tyrkisk medisinstudent, Sahin, som klaget over hijabforbudet ved tyrkiske universiteter. Sahin ble utvist fra universitetet fordi hun nektet å etterkomme et forbud mot bruk av hijab (som ble innført mens hun studerte ved universitetet). Sahin viste til at hun ved å bære hijab fulgte et religiøst påbud og på denne måten markerte sitt ønske om å oppfylle de plikter som fulgte av islam. Storkammeret sluttet seg til kammerets vurdering av at de restriksjoner hun var pålagt, innebar et inngrep i hennes religionsfrihet. Storkammeret la vekt på det sekulære systemet i Tyrkia, likestillingsbetraktninger, hensynet til dem som ikke vil bære hijab og den politiske symboleffekten bruk av hijab kan ha. Sahin fikk ikke medhold i at det forelå en krenkelse av EMK artikkel 9.

Saken *Kurtulmuş mot Tyrkia* (2006) (EMD-2001-65500) gjaldt en kvinnelig professor som brukte hijab på sin arbeidsplass ved universitetet i Istanbul. Bruken av hijab var i strid med universitetets klesreglement, som bygget på et utgangspunkt om at offentlig ansatte ikke skulle synliggjøre sin religiøse tilhørighet. Det ble iverksatt disiplinærtiltak mot Kurtulmuş og til slutt fratradte hun sin stilling. Det sentrale vurderingstemaet var om innskrenkningen i retten til å bære hijab var «nødvendig i et demokratisk samfunn», jf. EMK artikkel 9 nr. 2. I vurderingen ble det særlig lagt vekt på betydningen av at en stat kan sikre ivaretagelse av sekularitet i offentlige utdanningsinstitusjoner. Dette ble satt i sammenheng med sekularisme som et fundamentalt prinsipp i Tyrkia. Domstolen la også vekt på at når en person velger å bli ansatt i en offentlig utdanningsinstitusjon, kan vedkommende samtidig sies å slutte seg til og akseptere de regler som gjelder for bekledning for offentlig ansatte. Domstolen viste videre til statenes vide skjønnsmargin og konkluderte med at det ikke forelå brudd på EMK artikkel 9. Saken ble avvist som åpenbar grunnløs.

I saken *Eweida and others v. The United Kingdom* (2013) (EMD-2010-48420) ble retten til tanke- samvittighets- og religionsfrihet prøvet. Det var fire forskjellige klagerere i saken. Alle var kristne. Her omtales kun den første klageren, Nadia Eweida, da faktum i den saken har overføringsverdi til vår sak. Eweida jobbet i innsjekkingsstaben til British Airways. Hun ble sendt hjem fra jobb fordi hun nektet å dekke til korset, i strid med selskapets kleskode.

Domstolen konkluderte med at det forelå et brudd på EMK artikkel 9 overfor Eweida. Domstolen viste til at dommerne i den nasjonale prosessen hadde vært enige om at formålet med kleskoden var legitim, den var innført for å ivareta hensynet til selskapets image, omdømme. Domstolen viste til at kleskoden hadde vært i bruk i flere år uten at dette hadde skapt noen problemer for verken klageren eller andre ansatte, at klageren hadde fremsatt en formell klage, men valgte å komme på jobb med korset synlig uten å vente på resultatene av klagen, at British Airways hadde behandlet saken på en samvittighetsfull måte og at klageren hadde blitt tilbudt en administrativ stilling med samme lønnsvilkår i perioden september 2006 til februar 2007. Domstolen mente at disse momentene representerte formildende omstendigheter knyttet til inngrepets alvor. Domstolen la til grunn at nasjonale myndigheter har en viss skjønnsmargin ved avveiningen av forholdsmessigheten av tiltak iverksatt av private selskaper overfor sine arbeidstakere. Domstolen kom likevel til at avveiningen i den foreliggende sak ikke var balansert. På den ene siden forelå hensynet til klagerens ønske om å gi uttrykk for sin religiøse overbevisning. På den andre siden forelå hensynet til arbeidsgiverens ønske om å fremstå med et visst image. Domstolen vurderte at selv om dette formålet utvilsomt var legitimt, hadde nasjonale myndigheter tillagt det for stor vekt. Klagerens kors hadde vært diskret, og kunne ikke avlede oppmerksomheten fra hennes profesjonelle utseende. Det fantes ingen bevis på at bruk av andre religiøse plagg som var tillatt (slik som hijab og turban) hadde hatt noen negativ effekt på British Airways sitt

omdømme eller image. Domstolen konkluderte med at det ikke forelå bevis på at andres interesser var krenket, og at nasjonale myndigheter hadde mislyktes med å beskytte klagerens rett til å gi uttrykk for sin religion tilstrekkelig grad, i strid med statens positive forpliktelser etter artikkel 9.

I sakene *Ahmet Arslan and Others v. Turkey* (2010) (Application no. 41135/98), *S.A.S v. France* (2014) (Application n. 43835/11) har domstolen også vurdert retten til å bære religiøse plagg i offentligheten.

Dansk Høyesterett

I den såkalte *Føtex-saken* (UfR 2005. 1265 H) var hensynet til ivaretagelse av verdinøytral profilering et tema. Føtex er en landsdekkende varehuskjede i Danmark, der det både selges matvarer og en rekke andre varer. De ansatte bar uniform. Ansatte med kundekontakt hadde ikke adgang til å bruke hodeplagg. Reglementet hadde eksistert i en årrekke og var blitt håndhevet konsekvent overfor alle ansatte. Føtex la stor vekt på å integrere personer med annen etnisk bakgrunn enn dansk. På kjøpesenteret hadde over 18 % av de ansatte annen etnisk bakgrunn. Reglementet var begrunnet i forretningsmessige og driftsmessige hensyn. Føtex ønsket å fremstå som en politisk, religiøst og kulturelt nøytral virksomhet. Det ble ansett som viktig å unngå «støy» i relasjonen mellom de ansatte og kundene, og de ansatte hadde heller ikke anledning til for eksempel å farge håret i en «unaturlig» farge, ha synlig piercing eller synlig kors. Høyesterett kom fram til at kvinnen som saken omhandlet, ikke hadde blitt ulovlig diskriminert

Partenes argumenter

NRK har i hovedsak gjort gjeldende:

Sakens hovedtema gjelder spørsmålet om et eventuelt pålegg fra nemnda, der NRK må endre sine retningslinjer, vil være i strid med EMK artikkel 10. Et slikt pålegg er etter NRKs syn klart i strid med EMK artikkel 10.

Et pålegg fra nemnda vil gripe direkte inn i NRKs redaksjonelle vurderinger og dermed medføre et inngrep i pressefriheten etter EMK artikkel 10. Det følger direkte av ordlyden i EMK artikkel 10 nr. 1 at pressen er gitt et særskilt vern, jf. «*meddele opplysninger og ideer uten inngrep av offentlig myndighet*». Det følger av lang og sikker praksis fra EMD at statenes skjønnsmargin når det gjelder pressens rettigheter etter artikkel 10 er særlig snever. Det betyr at nasjonale myndigheter har svært lite spillerom for sine avgjørelser.

Nemnda kan ikke, etter en skjønsmessig vurdering av kriteriene i diskrimineringsloven, falle ned på det resultatet den vil. Nemnda er bundet av de skranker som er knyttet til pressefriheten etter EMK artikkel 10.

For at inngrepet skal være lovlig må det foreligge et tvingende samfunnsmessig behov, jf. «*a pressing social need*». Om NRK må endre sine retningslinjer vil det være i strid med nødvendighetskravet i EMK artikkel 10 nr. 2. Et pålegg om at NRK må endre sine redaksjonelle retningslinjer vil ikke bare medføre et inngrep i NRKs rett til å meddele opplysninger uten inngrep fra offentlig myndighet, men også en krenkelse av pressefriheten etter EMK artikkel 10. Artikkelen verner publisering, kildevern og innsynssaker, jf. blant annet dommene inntatt i Rt. 2013 side 1290 og Rt. 2013 side 364. I førstnevnte dom understreket Høyesterett pressens viktige rolle som offentlig vaktbikkje og at pressens innsamlings- og undersøkelsesfase krever særskilt beskyttelse. Det følger av artikkel 10 nr. 2

at ethvert inngrep - for å være lovlig - må oppfylle tre krav: lovhjemmel, legitimt formål og inngrepet må være «nødvendig i et demokratisk samfunn». Nødvendighetskravet innebærer at det må foreligge et tvingende samfunnsmessig behov for inngrepet. Jo vektigere hensyn som begrunner pressefriheten, desto mer må til før inngrepet er tillatt.

Det er nemnda som må sannsynliggjøre at det foreligger et tvingende samfunnsmessig behov for å pålegge NRK å tillate nyhetsprogramledere å bære religiøse symboler, jf. EMK artikkel 10 nr. 2. Det er ikke riktig at det er NRK som må sannsynliggjøre at forbudet mot religiøse symboler er nødvendig.

EMK er gjort til norsk rett og har forrang ved motstrid med norske lovbestemmelser. Ombudet har avgrenset sin vurdering til ikke å omfatte EMK artikkel 10.

Pressens viktige uavhengige rolle er understreket og gjentatt i en rekke avgjørelser fra EMD som omhandler artikkel 10 og pressen, blant annet i saken *Financial Times m.fl. mot Storbritannia* (2009).

Videre har EMD i flere saker uttalt at artikkel 10 ikke bare beskytter innholdet i det som formidles, men også den form innholdet blir publisert i. Ikke en gang i de tilfeller der publiseringsform ikke er begrunnet i grunnleggende prinsipper som uavhengig nyhetsformidler, tillater EMD at myndighetene gjør inngrep i den form media velger å publisere i, jf. blant annet Schweizerische Radio- und Fernsehgesellschaft SRG mot Sveits (21. juni 2012) (Application nr. 34124/06. Dette må særlig gjelde i foreliggende sak, der det er tale om beskyttelse av pressens troverdighet som uavhengig nyhetsformidler.

EMK artikkel 10 tillater heller ikke at myndighetene pålegger media en nyhetsformidling der bekleddning eller andre elementer kan bli forstyrrende for budskapet.

Forbud mot at nyhetsprogramledere bærer religiøse symboler medfører ingen krenkelse av EMK artikkel 9. I foreliggende sak veies ikke to likeverdige menneskerettigheter opp mot hverandre.

EMD har i forbindelse med undervisning konsekvent avvist at det foreligger krenkelse av artikkel 9, blant annet ved avskjedigelse av lærere og utvisning av elever på grunn av religiøse hodeplagg (hijab og turban). Det vises til «*Den Europeiske Menneskerettighetskonvention*» av Lorenzen m. fl. (2011) side 794 og 795, samt storkammeravgjørelsen i sak *Leyla Sahin mot Tyrkia* (2005). Lærere og elever har altså måttet tåle å bli utvist fra skoler og avskjediget fra sine jobber på grunn av religiøse hodeplagg, uten at det har vært i strid med artikkel 9. Dette er langt mer inngripende tiltak for den enkelte enn hva det er tale om i foreliggende sak.

Reglen om at nyhetsprogramledere ikke kan bære religiøse, politiske eller ideologiske symboler er ikke i strid med diskrimineringsloven om etnisitet § 6. Forskjellsbehandling som er nødvendig for å oppnå et saklig formål, og som ikke er uforholdsmessig inngripende overfor den som forskjellsbehandles, er ikke i strid med loven.

NRK stiller klare krav til nøytral fremtoning for programledere i NRKs nyhetssendinger på TV. Det er et absolutt krav om at disse ikke skal bære synlige smykker eller klær med politiske, religiøse eller ideologiske symboler under sending. NRKs fagforeninger er enige i praktiseringen og Kringkastingsrådet har gitt sin støtte til NRK.

NRK ønsker mangfold, også trosmangfold, men i den begrensede tiden nyhetsprogramlederne er «på lufta», må religiøse symboler fjernes.

NRKs praksis om nøytral fremtoning for nyhetsprogramledere må sees på bakgrunn av pressens rolle i et demokratisk samfunn. Rollen som «*offentlig vaktbikkje*» innebærer å sette et kritisk søkelys på maktfaktorer i samfunnet, det være seg offentlige eller private, religiøse og politiske institusjoner og grupperinger. For å ivareta denne rollen er pressen nødt til å opptre helt fritt og uavhengig av alle eksterne interesser. Uavhengighetskravet er således en helt grunnleggende forutsetning for at pressen skal kunne ivareta sin samfunnsrolle. Troverdighetshensyn tilsier at det ikke skal stilles spørsmål ved pressens uavhengighet. Det er helt avgjørende at NRK ikke fremstår på en måte som gjør at seerne blir usikre på om uavhengighetskravet er ivaretatt, jf. «*Vær varsom-plakaten*» og NRKs vedtekter.

Nyhetsprogramlederne skal fremstå mest mulig nøytrale for ikke å fjerne oppmerksomheten fra nyhetene og nyhetsformidlingen. Symboler som viser en privat holdning skal ikke komme i veien for nyhetsbudskapet. Under presentasjon av nyhetene på TV representerer nyhetsprogramlederne NRK og ikke seg selv. Det er ikke rom for å fremme den enkeltes religiøse eller annen overbevisning. Det er pressens rolle som uavhengig nyhetsformidler som er avgjørende, ikke minst for NRK som rikskringkaster.

Forbudet mot religiøse symboler for nyhetsprogramledere representerer ikke et yrkesforbud eller forbud mot å jobbe i NRK slik tilfellet var i nemndas sak 8/2010 om hijab i politiet. NRK jobber aktivt for å rekruttere medarbeidere fra ulike kulturer og religioner, blant annet med et eget flerkulturelt rekrutteringsprogram for journalister. Plagget hijab har vært tillagt andre symbolverdier enn de rent religiøse, noe også nemnda uttrykker i sitt vedtak. Det er en debatt i offentligheten om dette, og flere har tatt til orde for at hijab, er et uttrykk for en politisk ideologi, og dels brukes som politisk propaganda.

Også på andre måter skiller foreliggende sak seg fra sak 8/2010. Politietaten skal blant annet bekjempe kriminalitet, men NRK er ikke en etat med slike oppgaver. NRK har fokus på kulturelt og religiøst mangfold i sin rekruttering - ikke minst for å kunne speile mangfoldet i befolkningen.

Ombudet har vist til nemndas sak 2/2014, som gjaldt bruk av et sikkerhetsselskaps forbud mot bruk av religiøse hodeplagg og at det for NRKs nyhetsprogramledere ikke er «*samme risiko for konflikteskalering*». Ombudet legger dette til grunn som begrunnelse for at det foreligger ulovlig diskriminering i foreliggende sak. NRK er uenig i dette. Pressen er gitt en særlig beskyttelse etter EMK som ikke sikkerhetskontroll eller andre virksomheter har.

For øvrig vises det til at nemnda i sak 2/2014 uttrykte at bruk av hijab kan sende ut signaler om en aksept av en særskilt sømmelig kjønnsoppfatning som kan være i strid med et strukturelt diskrimineringsvern.

Hensynet til uavhengighet i nyhetsformidlingen er et saklig formål. I tillegg er nødvendighetskravet og proporsjonalitetskravet oppfylt. Et absolutt forbud mot synlige religiøse og andre ideologiske eller politiske symboler for nyhetsprogramledere er nødvendig for å ivareta uavhengighetskravet. Det er ikke mulig med en mellomløsning, både fordi nyhetsprogramlederne ikke kan ta av og på seg sine religiøse symboler etter hvilke saker de presenterer og fordi nyhetsprogramlederne er kjente ansikter som presenterer alle typer

nyheter daglig over en lang tidsperiode. En mellomløsning ville blitt nærmest umulig å praktisere. Å tillate noen nyhetsprogramledere å bruke religiøse symboler og nekte andre det samme vil trolig være diskriminerende.

Det er ikke slik at nyhetsjournalister generelt kan bruke religiøse symboler som de vil. Her må det foretas en konkret vurdering avhengig av hva slags saker de skal dekke og i hvilken grad de selv deltar i de reportasjene som sendes. NRK har derfor ikke fastsatt like strenge regler her.

Det er vanlig å ha denne type retningslinjer for bruk av blant annet religiøse symboler for nyhetsprogramledere, jf. TV2 og Sveriges Television (SVT). I den grad andre vestlige kringkastere har tillatt bruk av kors, er det - etter det NRK kjenner til - gjort etter en selvstendig redaksjonell avgjørelse, ikke etter pålegg om det fra myndighetene.

Det å nekte nyhetsprogramlederne å bære religiøse eller andre symboler under sending er ikke uforholdsmessig inngripende overfor den enkelte nyhetsprogramleder. Konsekvensene for den enkelte som ønsker å bære religiøse symboler er små. Det er ikke forbud mot å bære religiøse symboler i andre stillinger i NRK. Forbudet gjelder kun under sending.

Likestillings- og diskrimineringsombudet har i hovedsak gjort gjeldende:

NRKs absolutte forbud mot at nyhetsprogramledere ikke får lov å bruke religiøse symboler under sending reiser spørsmål om direkte diskriminering på grunn av religion.

NRK anfører at et påbud om å tillate religiøse symboler vil være brudd på EMK artikkel 10. Ombudet tar ikke stilling til konvensjonsbrudd, men kan ikke se at en tillatelse for nyhetsprogramledere til å bruke kors eller et annet religiøst symbol vil undergrave den rollen som «*offentlig vaktbikkje*» som NRK har. Kjernen i ytringsfrihetsbestemmelsen i EMK er først og fremst å fremme demokrati og sannhetssøken. Ombudet kan ikke se at en adgang for nyhetsprogramledere til å bruke kors svekker disse underliggende hensynene.

Denne saken handler ikke om inngrep i pressefriheten, som anført av NRK. Saken handler om at NRKs absolutte forbud mot bruk av alle religiøse symboler for nyhetsprogramledere under sending innebærer ulovlig forskjellsbehandling på grunn av religion. Dersom nemnda kommer frem til at NRK handler i strid med loven, har nemnda kompetanse til å gi pålegg.

Den enkelte nyhetsprogramleder har en rett til ikke å bli diskriminert av sin arbeidsgiver på grunn av religion. Dette følger av EMK artikkel 9 og diskrimineringsloven om etnisitet § 6. I saken *Eweida and others v. The United Kingdom* slo EMD fast viktigheten av en arbeidstakers rett til å bruke religiøst symbol på arbeidsplassen.

Spørsmålet om bruk av religiøse symboler i arbeidslivet er en avveining mellom individets rett til religionsutøvelse og arbeidsgivers ønske om å fremstå som religiøst nøytral. I utgangspunktet har arbeidsgivere en stor grad av styringsrett. Denne er imidlertid underlagt de begrensninger som følger blant annet av diskrimineringslovgivningen.

Å bære et kors eller et annet religiøst symbol, anses å være utøvelse av religion. Et generelt forbud mot bruk av kors eller andre religiøse symboler for nyhetsprogramledere, kan virke slik at en arbeidssøker eller en allerede ansatt nyhetsprogramleder i NRK, behandles dårligere enn andre på grunn av religion, jf. diskrimineringsloven om etnisitet § 6.

En forskjellsbehandling kan likevel være lovlig etter unntaksadgangen i diskrimineringsloven om etnisitet § 7. Ombudet er i dette spørsmålet på linje med nemndas mindretall i sak 35/2014, der det ble lagt til grunn at diskrimineringsloven om etnisitet § 7 må tolkes snevert.

Saklig formål

Vurderingen av om forbudet ivaretar et saklig forhold vil knytte seg til stillingens karakter og/ eller formålet med virksomheten, og hva som er nødvendig for å oppnå dette formålet, jf. Ot.prp. nr. 33 (2004-2005) side 102.

Hensynet til at nyhetsprogramledere fremstår nøytrale og upartiske er et saklig formål etter diskrimineringsloven om etnisitet, jf. nemndas uttalelser om nøytralitet i sak 8/2010.

Hovedspørsmålet er derfor om forbudet er nødvendig, og ikke uforholdsmessig inngripende overfor den eller de som forskjellsbehandles.

Nødvendighetsvurderingen

NRK viser til at det er helt avgjørende at NRK ikke fremstår på en måte som gjør at seerne blir usikre på om uavhengighetskravet er ivare tatt. NRKs forbud mot religiøse symboler er først og fremst begrunnet i at NRK frykter at seerne/samfunnet kan tvile på programledernes nøytralitet under sending, dersom disse bærer religiøse symboler. Spørsmålet er om forbudet mot religiøse symboler under sending er et egnet tiltak for at nyhetsprogramledere skal oppfattes som nøytrale og uavhengige på skjermen, og om dette nøytralitetshensynet kan ivaretas uten et absolutt forbud. Sentralt i vurderingen er om det er grunnlag for å konstatere at religiøse symboler i alle nyhetssendinger vil svekke publikums tillit til nyhetsprogramledernes uavhengighet.

Hensynet til verdinøytralitet handler ikke om å sikre at nyhetsprogramlederne er objektive, upartiske og uavhengige, men å sikre at befolkningen skal ha tillit til at objektiviteten blir ivare tatt i NRKs nyhetssendinger. Nøytralitet er imidlertid ikke en absolutt størrelse. En persons holdninger, verdier og standpunkt vil finnes uavhengig av hans eller hennes ytre påklædning eller bruk av symboler. En kan ikke slutte seg til hvilke holdninger, verdier eller standpunkter en person har kun gjennom ytre kjennetegn. Kjønn, alder, hudfarge, sosial klasse med mer er heller ikke nøytrale forhold. Seernes og befolkningens oppfatning av hva som er nøytralt vil variere med tid og sted, og også med hvem som ser på nyhetene. Det som fremstod som nøytralt på 60-tallet, fremstår ikke nødvendigvis som nøytralt i dag. Dermed kan det ikke tas for gitt at alle deler av befolkningen oppfatter nyhetsprogramlederne i NRK som nøytrale i dag, selv om disse ikke bruker religiøse symboler.

Så langt har hensynet til nøytralitet først og fremst vært drøftet av nemnda når det gjelder statlige institusjoner, som forvalter makt på vegne av publikum, herunder i saken om hijab i politiet, hvor både ombud og nemnd kom til at Justisdepartementet handlet i strid med diskrimineringsloven. I sak 2/2014, der spørsmålet var om ansatte sikkerhetskontrollører på flyplass skal kunne bruke hijab til uniformen, konkluderte imidlertid nemnda med at det ikke innebar brudd på diskrimineringsloven om etnisitet § 6 og likestillingsloven § 3 å forby bruk av hijab til uniformen. Nemnda mente at et forbud mot hijab var nødvendig av hensyn til blant annet verdinøytralitet. Nemnda la vekt på at virksomheten også hadde forbud mot andre individuelle uttrykk, at reglementet var basert på driftsmessige hensyn og at det var gjennomført konsekvent i en årrekke.

Også NRK har et forbud mot andre individuelle uttrykk for nyhetsprogramlederne, noe som har blitt fulgt i en årrekke. Denne saken skiller seg imidlertid fra sak 2/2014 på flere punkter. Ansatte i NRK bruker ikke uniform, og nyhetsprogramledere vil heller ikke komme i fysiske vanskelige situasjoner på samme måte som sikkerhetskontrollører. På en annen side er NRK statskanalen i Norge, som når ut til svært mange mennesker. Selv om nyhetsprogramlederne i NRK ikke bruker uniform, kan man hevde at også de kan komme opp i situasjoner hvor de vil måtte presentere saker, og lede debatter, som berører konfliktsituasjoner i verden som kan knyttes til religion. I slike saker kan man si at det er viktig for NRK at individualiteten tones ned, og at individet som presenterer nyhetene fremstår nøytralt. Det er imidlertid ikke samme risiko for konflikteskalering som nemnda la vekt på i sak 2/2014.

Ombudet er enig med NRK i at bruk av religiøse symboler, slik som kors og hijab, vil kunne oppfattes som uttrykk for ideologi eller en bestemt politisk retning i noen deler av befolkningen. Noen seere vil kunne bli provosert av at nyhetsprogramlederne bruker religiøse symboler. Det vises til at NRKs seere representerer et bredt spekter og består av mennesker med ulik bakgrunn, kjønn, etnisitet og klasse. Dagens Norge er et mangfoldig samfunn. Hva mennesker oppfatter som nøytralt vil variere. Nøytralitetsbegrepet er ikke entydig. Verdinøytralitet skal ikke svekke diskrimineringsvernet. I saken *Eweida and others v. The United Kingdom* vurderte EMD konkrete nasjonale regler og kom frem til at verdinøytralitet kunne oppnås selv om Eweida bar et halssmykke med kors på arbeid. Det var derfor ikke nødvendig å forby henne å bære dette.

Det vises til Tros- og livssynsutvalgets uttalelser om religiøse symboler i arbeidslivet i NOU 2013:1, punkt 13.5.1. Ombudet er enig med utvalget i at man bør være forsiktig med å la fortolkninger av hva symbolene betyr være avgjørende.

Nyhetsjournalister vil kunne komme i situasjoner hvor de skal intervjuer folk som står på ulike sider i religiøse og politisk betente tema, på samme måte som nyhets- og debattprogramledere. I og med at religiøse symboler er tillatt for nyhetsjournalister kan ombudet ikke se hvorfor det er nødvendig med et absolutt forbud mot religiøse symboler for nyhetsprogramledere av hensyn til nøytralitet. NRK har ikke i tilstrekkelig grad sannsynliggjort på hvilken måte nyhetsprogramlederne skiller seg fra andre nyhetsjournalister.

NRK viser til at det er helt avgjørende at symboler som uttrykker en privat holdning ikke skal komme i veien for nyhetsbudskapet. Ombudet er enig med NRK i at det alltid er viktig at nyhetene formidles på en saklig og objektiv måte. NRK har imidlertid ikke sannsynliggjort at det er holdepunkter for å hevde at religiøse symboler vil komme i veien for de nyheter som presenteres, og alltid svekke seernes oppfatning av at nyhetsprogramledere er nøytrale. Det er et bredt spekter av nyheter som skal presenteres og diskuteres i regi av nyhetsprogramlederne hver dag. Den britiske tv-kanalen BBC og den danske tv-kanalen DR har tillatt sine nyhetsprogramledere å bære kors og funnet gode løsninger på dette. Ombudet mener det må være mulig konkret å vurdere adgangen til at nyhetsprogramledere bærer religiøse symboler under sending, der det er lite kontroversielle saker som presenteres.

NRK ikke har sannsynliggjort at et absolutt forbud mot bruk av blant annet religiøse symboler for nyhetsprogramledere, er nødvendig av hensynet til nøytralitet.

Forholdsmessighetsvurderingen

Ombudet mener at nødvendighetsvilkåret ikke er oppfylt. På denne bakgrunn er det ikke

nødvendig for ombudet å foreta en proporsjonalitetsvurdering. Ombudet vil likevel bemerke at NRKs forbud innebærer en betydelig begrensning i den enkeltes muligheter for en attraktiv stilling nyhetsyrket, og for noen vil forbudet innebære at de vil velge bort en jobb i NRK. Dermed har restriksjoner knyttet til religiøse plagg og symboler også betydning for en del gruppers mulighet til ansettelse. Dette fører til at personer som ellers er kvalifisert vil ekskluderes fra enkelte stillinger som følge av religion. At disse kan jobbe som journalist eller redaksjonell medarbeider i NRK kan ikke oppveie en slik ulempe. Den aktuelle regelen er derfor også uforholdsmessig.

NRKs forskjellsbehandling er i strid med diskrimineringsloven om etnisitet § 6, jf. § 7.

Nemndas vurderinger

Hovedspørsmålet i saken er rekkevidden av vernet mot å bli diskriminert på grunn av religion. Bruk av religiøse symboler, deriblant kors, har nær sammenheng med individers rett til deltakelse i arbeidslivet og et absolutt forbud vil kunne medføre utestengning. Retten til ikke å bli utsatt for forskjellsbehandling i forbindelse med adgang til arbeidslivet er sterkt forankret i de internasjonale menneskerettskonvensjonene. Individers adgang til bruk av religiøse symboler står på denne bakgrunn sterkt. Unntak fra dette utgangspunktet krever en tungtveiende begrunnelse som tilfredsstillende konkretiseringskrav som kan utledes av FN-konvensjonene.

Diskrimineringsvernet knyttet til religion forutsetter at det religiøse symbolet, brukes av overbevisningsgrunner. I saken *Eweida and others v. The United Kingdom* uttalte EMD at retten til religionsfrihet kun omfatter holdninger av en viss styrke, alvor, sammenheng og viktighet. Selv om overbevisningen er av en viss styrke og viktighet, vil ikke enhver handling som på en eller annen måte er inspirert, motivert eller påvirket av den, utgjøre et «uttrykk» for den. Handlinger eller unnlater som ikke direkte gir uttrykk for den religiøse overbevisningen, eller som bare har en fjern tilknytning til en trosoppfatning, er ikke beskyttet av EMK artikkel 9. Nemnda legger en tilsvarende lovforståelse til grunn i foreliggende sak.

NRKs forbud for nyhetsprogramledere mot å bære religiøse symboler under TV-sending er betegnet som «en regel», men denne er etter det nemnda forstår ikke skriftlig formalisert. Slik nemnda ser det, burde regelen vært skriftliggjort i form av retningslinjer eller lignende. Hensynet til klarhet og forutsigbarhet for ansatte, men også hensynet til journalister som søker ledige nyhetsprogramlederstillinger i NRK, tilsier dette. NRK har imidlertid opplyst at forbudet mot bruk av blant annet religiøse symboler for nyhetsprogramledere følger av fast og langvarig praksis, at den er velkjent blant fagforeningene og de ansatte, og at NRKs styre og Kringkastingsrådet har anerkjent forbudet. Nemnda legger dette til grunn.

Spørsmålet om adgangen til å bære religiøse symboler i arbeidslivet er en avveining mellom individets rett til religionsutøvelse og religionsuttrykk på den ene siden, og hvordan bruken av de religiøse kjennetegn berører andres interesser og rettigheter på den andre. Retten til religionsfrihet er forankret i Grunnloven § 16, i diskrimineringsloven om etnisitet § 6 og EMK artikkel 9. Religionsfrihet har klare sider til yringsfriheten slik den er forankret i Grunnloven § 100 og EMK. NRK på sin side har også påberopt yringsfrihet og har vist til pressens særlige rolle, slik den kommer til uttrykk i blant annet i EMK artikkel 10 og Grunnloven § 100. Når to menneskerettighetsbestemmelser kommer i konflikt med hverandre, skal det mer til for å konstatere at det foreligger brudd, se *Eweida*-saken premiss 106.

Utgangspunktet for nemndas vurdering er nasjonal lovgivning, jf. diskrimineringsombudsloven § 1. Diskrimineringsloven om etnisitet gjelder generelt. NRK er ikke unntatt fra nasjonal lovgivning. Imidlertid vil nasjonal lovgivning måtte fortolkes i lys av internasjonale rettskilder, da den norske diskrimineringslovgivningen skal tolkes i overensstemmelse med EØS/EU-retten og med internasjonale menneskerettigheter.

Ombudet har lagt til grunn at saken reiser spørsmål om direkte diskriminering. Nemnda er ikke enig med ombudet i dette. NRKs forbud mot bruk av blant annet religiøse symboler gjelder alle religiøse, politiske eller ideologiske symboler. Nemnda legger til grunn at det dreier seg om en tilsynelatende nøytral regel som fører til at noen arbeidstakere stilles dårligere enn andre på grunn av religion. Nemnda vil derfor vurdere saken med utgangspunkt i forbudet mot indirekte diskriminering på grunn av religion.

Det synes som om partene er enige om at forbudet mot å bære religiøse symboler i utgangspunktet innebærer forskjellsbehandling, jf. diskrimineringsloven om etnisitet § 6. Når individers religiøse symbolbruk kommer i konflikt med ulike hensyn som arbeidsgiver ønsker å fremme, må det vurderes om det aktuelle forbudet bygger på en begrunnelse som gjør at forskjellsbehandlingen er å anse som tillatt. Det er NRK som har bevisbyrden. Sannsynlighetsovervekt er tilstrekkelig.

I diskrimineringsloven om etnisitet § 7 fremgår det at forskjellsbehandling på grunn av religion kan være lovlig dersom den bygger på et saklig formål, er nødvendig for å oppnå et saklig formål og dersom det foreligger et rimelig forhold mellom det man ønsker å oppnå og hvor inngripende forskjellsbehandlingen er for den eller de som stilles dårligere. Lovens vilkår er kumulative, det vil si at alle vilkårene må være oppfylt for at forskjellsbehandling skal kunne tillates.

I vurderingen av om forbudet utgjør en lovlig forskjellsbehandling må det ses hen til de internasjonale menneskerettskonvensjonene, jf. menneskerettsloven §§ 2 og 3 (lov nr. 33/1999). Det følger av forarbeidene til diskrimineringsloven om etnisitet at unntaksbestemmelsen i § 7 skal tolkes på samme måte som de internasjonale konvensjonene, se Ot.prp. nr. 33 (2004-2005) s. 207. Etter EU-retten er vilkårene for unntaksbestemmelsen lempeligere ved indirekte diskriminering på grunn av religion enn ved direkte diskriminering, se direktiv 2000/78/EU artikkel 2 b) om indirekte diskriminering sammenlignet med direktivets artikkel 2 a) og artikkel 4 om direkte diskriminering. Samtidig har retten til religionsfrihet et sterkt vern og unntaksbestemmelsen i diskrimineringsloven om etnisitet § 7 må tolkes snevert.

Nemnda vil i det følgende foreta en konkret vurdering om forskjellsbehandlingen ivaretar et saklig formål, er nødvendig og proporsjonal, jf. Ot.prp. nr. 33 (2004- 2005) side 103.

Det er i juridisk teori lagt til grunn av det ut fra de internasjonale menneskerettskonvensjonene og praksis knyttet til kan utledes flere hensyn, herunder hensynet til å ivareta en virksomhets profil generelt (verdinøytralitet), som kan begrunne innskrenking i bruken av religiøse hodeplagg i arbeidslivet.

Saklig formål

NRK har påberopt nøytralitetshensyn. Relevansen og gjennomslagskraften av

nøytralitetshensyn må vurderes konkret ut fra hva slags virksomhet og stilling det dreier seg om, jf. nemnda sak 35/2014.

Partene er enig om at hensynet til at nyhetsprogramledere skal fremstå som nøytrale og upartiske er et saklig formål. Nemnda finner også at hensynet til nøytralitet i nyhetsformidlingen er et saklig formål og finner ingen grunn til å gå nærmere inn på dette.

Nødvendig for å oppnå nøytralitet

Det nemnda deretter skal ta stilling til, er om NRKs absolutte forbud mot bruk av blant annet religiøse symboler er nødvendig av hensyn til å ivareta nøytralitet i nyhetsformidlingen.

Et moment som trekker i retning av at den aktuelle regelen rekker lenger enn nødvendig er det faktum at regelen ikke er formalisert, men kun bygger på praksis. En skriftlig regulering av spørsmålet om forbud mot bruk av blant annet religiøse symboler ville kunne skape større grad av klarhet og således bidratt til å understøtte nødvendigheten av den aktuelle regel. Nemnda har imidlertid ikke lagt avgjørende vekt på manglende skriftlighet.

Det neste som da må vurderes er om et forbud mot blant annet religiøse symboler er egnet til å skape nøytral nyhetsformidling. Ombudet mener at nyhetsformidlingen kan være nøytral selv om nyhetsprogramledere tillates å bære religiøse symboler under sending. Nemnda er ikke enig med ombudet i dette.

Det følger av EMK artikkel 10 at NRK har et særlig sterkt vern som uavhengig nyhetsformidler. EMD har i en rekke dommer fastslått at vernet omfatter både innholdet i det som formidles og den form innholdet blir publisert i, jf. blant annet saken *Schweizerische Radio- und Fernsehgesellschaft SRG mot Sveits*, avsnitt 64. Etter nemndas syn må spørsmålet om et absolutt forbud er nødvendig for å oppnå nøytralitet vurderes i lys av dette.

NRKs nyhetsprogramledere presenterer riksdekkende nyheter. Nyhetene inneholder blant annet politiske, religiøse og kulturelle temaer, som for mange kan oppleves som kontroversielle. Nemnda mener at nøytraliteten må vurderes i lys av dette. Nyhetene presenteres uavhengig av programlederens alder, kjønn eller etnisitet. At disse fremstår som mest mulig nøytrale under sending er generelt viktig for en nøytral nyhetsformidling. Hensynet til beskyttelse av pressens troverdighet som uavhengig nyhetsformidler tilsier dette.

Dersom det er mulig å oppnå nøytralitet i nyhetsformidlingen med mindre inngripende virkemidler, uten et absolutt forbud, vil ikke forbudet være nødvendig. Ombudet har vist til Eweida-saken, der EMD kom frem til at verdinøytralitet kunne oppnås selv om Eweida bar et synlig halssmykke med kors på arbeid og at det således ikke var nødvendig å forby henne å bære dette. Nemnda vil bemerke at domstolen i Eweida-saken la til grunn at British Airways hadde tillatt bruk av hijab og turban hos de ansatte, jf. dommens premiss 94. Denne forskjellen mellom ulike religiøse symboler – der noen var tillatt og andre forbudte – gjorde at et forbud mot kors vanskelig kunne anses som nødvendig for å oppnå nøytralitet.

Ombudet mener det er mulig med en mellomløsning, ved at mulighetene for å bære religiøse symboler under sending vurderes konkret ved presentasjon av lite kontroversielle nyheter. Nemnda kan ikke se at en slik mellomløsning vil være praktisk gjennomførbar. Nyhetsprogramledere er kjente ansikter som presenterer nyheter daglig. At disse tar på og av seg religiøse symboler avhengig av saken som presenteres må anses som lite formålstjenlig. Å vise individuelle religiøse uttrykk i en sending og ikke i en annen er lite forenlig med

hensynet til nøytralitet, da dette kan svekke seernes oppfatning av at nyhetsprogramledere er nøytrale. Etter nemndas syn er ikke en mellomløsning gjennomførbar i praksis.

Nemnda finner på denne bakgrunn at NRKs absolutte forbud mot bruk av blant annet religiøse symboler er nødvendig av hensynet til nøytralitet i nyhetsformidlingen.

Denne nemnd finner grunn til å bemerke at den har hatt en annen tilnærming i nødvendighetsvurderingen enn det nemnda foretok i sak 8/2010. Det er flere forhold som skiller sakene og som kan begrunne dette. I sak 8/2010 ville et forbud i praksis kunne ekskludere personer fra en betydelig del av stillingene i politiet, mens det i dette tilfelle kun vil ramme en begrenset del av NRK sin virksomhet knyttet til nyhetsjournalistikken. Det gått fem år siden nemnda tok stilling til sak 8/2010. Samfunns- og rettsutviklingen internasjonalt anerkjenner i dag både samfunnets behov for å nedtone det personlige uttrykket i det offentlige rom og retten til ikke å bære religiøse symboler. I tillegg har senere nemnder hatt konkrete begrunnelser for sine resultater i sakene 2/2014 (forbud mot religiøse hodeplagg) og 35/2014 (krav om kort og velpleiet skjegg). Begge sakene gjaldt et sikkerhetselskap med ansvar for sikkerhetsoppdraget på hovedflyplassen der flere ansatte hadde ulik etnisk bakgrunn. NRK ønsker også mangfold blant de ansatte og har eget mangfoldsprogram. Nemnda vil presisere at mangfold for en rikskringkaster også handler om mangfoldet blant publikum og at nyhetsprogramlederne skal kunne kommunisere med hele befolkningen.

Uforholdsmessighetsvurderingen

Lovlig forskjellsbehandling forutsetter at forskjellsbehandlingen står i et «rimelig forhold mellom det man ønsker å oppnå og hvor inngripende forskjellsbehandlingen er for den eller de som stilles dårligere», jf. diskrimineringsloven om etnisitet § 7 bokstav c.

Nemndas har foretatt en interesseavveining mellom NRKs behov for nøytralitet i nyhetsformidlingen og nyhetsprogramledere som ifølge sin religion har en plikt til å bære synlige religiøse symboler. Nemnda har kommet frem til at forskjellsbehandlingen ikke kan anses uforholdsmessig inngripende overfor nyhetsprogramlederne.

NRKs absolutte forbud følger av fast og langvarig praksis og er begrunnet i nøytralitetshensyn. Selv om et absolutt forbud kan innebære en begrensning for enkeltes jobbmuligheter i NRK, må en slik begrensning kunne aksepteres. NRK har cirka 3 500 ansatte. I Eweida-saken fant domstolen det relevant i proporsjonalitetsvurderingen å legge vekt på muligheten for å bytte arbeid. Bare et lite antall av NRKs totale antall stillinger er nyhetsprogramledere og debattprogramledere. Begrensningene med hensyn til bruk av blant annet religiøse symboler gjelder videre kun for journalister under presentasjon av nyheter og ledelse av debattprogrammer. Journalister, redaksjonelle medarbeidere og andre ansatte kan bruke religiøse symboler mens de er på jobb. I tillegg kommer at det bare er en liten del av nyhetsprogramledernes arbeidsdag som direkte er knyttet til sendinger.

Slik nemnda ser det, er det et rimelig forhold mellom det NRK ønsker å oppnå og konsekvensene for den enkelte arbeidstaker.

Nemndas konklusjon er følgelig at NRKs absolutte forbud mot at nyhetsprogramledere bærer blant annet religiøse symboler under TV-sending ikke er i strid med forbudet mot diskriminering på grunn av religion, jf. diskrimineringsloven om etnisitet § 6.

Sak 46/2014

Likestillings- og diskrimineringsnemnda har fattet følgende vedtak:

NRKs forbud mot at nyhetsprogramledere bærer religiøse symboler under TV-sending er ikke i strid med forbudet mot diskriminering på grunn av religion jf. lov om forbud mot diskriminering på grunn av etnisitet, religion og livssyn § 6 (lov nr. 60/2013).

Ivar Danielsen(sign.)
møteleder

Britt Elin Stand(sign.)

Usman Ivar Shakar(sign.) Astrid Merethe Svele(sign.) Vibeke Blaker Stand(sign.)