

Barne- likestillings- og inkluderingsdepartementet

NB! Høringssvaret kun sendt elektronisk!

Vår ref.:

14/1133- 2- HW

Deres ref.:

14/2089

Dato:

12.09.2014

Høringsuttalelse-innføring av forbud mot bruk av barn som tolk

Likestillings- og diskrimineringsombudet (Ombudet) viser til høringsbrevet datert 28.mai 2014 om endring i forvaltningsloven og innføring av et forbud mot bruk av barn som tolk. Forslaget omfatter både språk og tegnspråktolking.

Ombudets høringssvar må ses i lys av at ombudet plikter å føre tilsyn med at norsk rett og forvaltningspraksis samsvarer med våre forpliktelser blant annet etter FNs rasediskrimineringskonvensjon (heretter CERD), FN konvensjonen om avskaffelse av alle former for diskriminering av kvinner (heretter CEDAW) og FN konvensjonen for rettigheter for mennesker med nedsatt funksjonsevne (heretter CRPD) jf. diskrimineringsombudsloven § 1, tredje ledd.

Ombudet beklager at høringen ikke vurderer diskrimineringsrettslige konsekvenser i tråd med Norges forpliktelser etter CERD, CEDAW og CRPD. I tillegg beklager ombudet at Utredningsinstruksen kun delvis er benyttet for de økonomiske konsekvensene av lovforslaget, og ikke for andre helse- og likestillingsmessige konsekvenser som høringen kan reise¹.

Om konvensjonsforpliktelsene

I henhold til CERD artikkel 2 (1) c), plikter staten å føre en politikk som tar sikte på å avskaffe rasediskriminering og treffe effektive tiltak « *for å gjennomgå offentlig politikk på nasjonalt og lokalt nivå, og endre, oppheve, eller sette ut*

¹ Se Utredningsinstruksen om innhold, pkt. 2.3 og veileder til instruksen pkt. 11.3.7(kjønn), 11.3.8(etniske minoriteter) og 11.3.9 (nedsatt funksjonsevne)

av kraft alle lover og forskrifter som fører til rasediskriminering, eller opprettholder rasediskriminering der dette forekommer».

Rasediskrimineringskomiteen (heretter komiteen) har i sine avsluttende anbefalinger i 2011 uttrykt en bekymring for den dobbelte eller tredobbelte diskrimineringen som kvinner fra enkelte etniske minoriteter eller innvandremiljøer utsettes for, og særlig den som er ofre for vold og menneskehandel².

I komiteens avsluttende merknader til Norge i 2011 om forpliktelsene etter CERD, ga komiteen uttrykk for alvorlig bekymring for bruk av mindreårige og andre slektninger som kommunikasjonsjelpere. Komiteen understreket at ansatte innen offentlig tjenesteyting måtte bevisstgjøres om hvordan man skal engasjere og samarbeide med *kvalifiserte tolker*. I tillegg oppfordret komiteen staten til å styrke lovgivningen gjennom en rett til tolk:

*«Komiteen anbefaler at det lovfestes rett til profesjonell tolking når det gjelder offentlige tjenester, og **forbud mot bruk av mindreårige og slektninger som tolker** (vår utheving).³»*

Komiteen har derfor i en egen generell anbefaling⁴ understreket at kvinner og menn kan oppleve diskriminering forskjellig og at det derfor er et behov for å undersøke om tiltak og tilrettelegging kan ha en kvinnetypisk og negativ slagside som krever særskilte tiltak.

I henhold til CEDAW artikkel 2 (f) plikter staten å avstå fra alle handlinger og all praksis som diskriminerer kvinner, og å sørge for at offentlige myndigheter og offentlige institusjoner handler i tråd med denne forpliktelse blant annet gjennom:

«å treffe alle tiltak som er nødvendige, også i lovs form, for å endre eller oppheve eksisterende lover, forskrifter, sedvane og praksis som innebærer diskriminering av kvinner»

I henhold til CRPD artikkel 19 som handler om retten til et selvstendig liv og til å være en del av samfunnet plikter Norge å sørge for at:

«1) Konvensjonspartene erkjenner at alle mennesker med nedsatt funksjonsevne har samme rett som andre til å leve i samfunnet, med de samme valgmuligheter, og skal treffe effektive og hensiktsmessige tiltak for at mennesker med nedsatt funksjonsevne lettere skal kunne bruke

² Avsluttende merknader fra FNs rasediskrimineringskomite mars 2011 pkt. 16

³ Avsluttende merknader fra FNs rasediskrimineringskomite mars 2011

⁴ Generell comment nr. 25

denne rettighet fullt ut, og bli fullt inkludert og delta i samfunnet, blant annet ved å sikre:

*(...) c) at samfunnets tjenester og tilbud for befolkningen generelt **er tilgjengelig på lik linje for mennesker med nedsatt funksjonsevne, og tar hensyn til deres behov** (vår utheving).*

Lovforslaget handler om å forebygge diskriminering

Fagpersoner- som f. eks helsepersonell, er avhengig av tolkingens kvalitet for å kunne yte faglig forsvarlige tjenester. Fastlegene bekymrer seg for om språkbarriere fører til at de ikke oppdager symptomer, feil diagnostiserer og feilbehandler pasienter. Dette kommer frem i rapporten Fastleger og tolketjenester fra Integrerings- og mangfolds- direktoratet⁵. Undersøkelser om opplevd forskjellsbehandling (SSB)i helsetjenester, viser at 20 prosent av innvandrerbefolkningen mener de ikke får den samme behandlingen som en norsk pasient ville fått. Sju prosent mener at de på grunn av sin innvandrerbakgrunn har fått dårligere helsehjelp. De er de med dårligst helse som oftest rapporterer dette. Opplevd forskjellsbehandling i helsevesenet skiller seg fra de andre områdene som er undersøkt på forskjellsbehandling ved at kvinner her oppgir ulikebehandling i større grad enn menn. I tillegg er det kjent at utviklingen og tilretteleggingen for tolk i liten grad har tatt høyde for brukere som ikke omfattes av integreringstiltak, som f. eks samer og nasjonale minoriteter. Det kan ikke utelukkes at erfaringen som innvandrerbefolkningen, samer og nasjonale minoriteter sitter på, også har sammenheng med språklige hindringer.

Eksemplene fra forskning og undersøkelser dokumenterer at diskriminering som et resultat av manglende tilrettelegging av språklige barrierer, utgjør et betydelig diskrimineringsproblem i Norge i dag. I henhold til CERD plikter staten da å iverksette effektive tiltak mot slik diskriminering, inklusive å endre lover og forskrifter som kan sies å medvirke til at diskrimineringen skjer. Økt veiledning og nye retningslinjer for ansatte har ikke gitt resultater og kan derfor ikke anses for å være effektive nok og i henhold til komiteens klare oppfordringer.

Ombudet mottar sjelden diskrimineringsklager på manglende språklig tilrettelegging av offentlige tjenester. Noe av forklaringen på dette mener ombudet kan være at få kjenner til at dette kan handle om diskriminering og at de i enkelte situasjoner kan kreve tolk. I tillegg er lovverket om rett til språklig tilrettelegging komplisert, noe som bidrar til å gjøre det umulig for den enkelte selv å kunne forutse sin rettsstilling, selv der rett til tolk foreligger. I tillegg har ombudet mottatt eksempler fra helsevesenet, der det er åpenbart burde vært kvalifisert tolkbistand, men der helsepersonell har motsatt seg dette under

⁵ IMDi-rapport 6 – 2007 Fastleger og tolketjenester. Oslo: IMDI, 2006

henvisning til at pasienten er godt kjent, og at det ikke er praksis for slik tilrettelegging.

Manglende språklig tilrettelegging får heller ingen reelle konsekvenser for forvaltningen. Forvaltningen ser ut til å forholde seg til et spørsmål om språklig tilrettelegging som et mer eller mindre optimalt integreringstiltak, noe som er forståelig i og med at arbeidet med tolketjenester organisatorisk er lagt til Mangfolds- og integreringsdirektoratet (IMDi). Forvaltningen gjør så godt de kan innen stramme økonomiske og tekniske rammer. Forvaltningen har i tillegg i dag svært begrensede tekniske og organisatoriske løsninger som gjør gir en effektiv mulighet for nødvendig språklig tilrettelegging i det enkelte tilfelle. Og i og med at få stiller krav om tilrettelegging eller klager på urett, vil det ikke ligge til rette for at kvaliteten på tilretteleggingen forbedres på sikt.

Det er iverksatt en rekke tiltak med særlig vekt på sektorvise skriftlige veiledere som ikke ser ut til å være effektive nok, verken til å løse kommunikasjonsproblemene eller hindre diskrimineringen som skjer. For eksempel viser kartlegging av praksis for tolkebruk i offentlig sektor⁶ mangelfull og feil bruk av tolk. I 2009 foreslo derfor en tverretattlig arbeidsgruppe (til AID) felles overordnede retningslinjer og mer sektor- vise retningslinjer som raskt kunne avhjelpe situasjonen. På sikt anbefalte arbeidsgruppen «*en samlet gjennomgang, og på bakgrunn av dette en eventuell revidering av aktuelt lov og regelverk*». Gruppen konkluderte slik i sin rapport:

«Fra et rettssikkerhetsmessig perspektiv er dagens situasjon bekymringsfull. Tiltak for bedre kvalitetssikring av tolking i offentlig sektor er derfor helt nødvendig for å sikre minoritetsspråklige grunnleggende menneskerettigheter.»

Egner forslaget seg til å forebygge diskriminering?

I lovforslaget angis to overordnede formål:

- Bidra til å sikre en forsvarlig saksbehandling
- Hensynet til «barnets beste»

Ombudet mener de to formålene har svært forskjellig karakter, og kan kun delvis sies å sikre en forsvarlig saksbehandling.

Hensynet til «barnets beste» vil i et diskrimineringsperspektiv være et viktig argument mot at barn med minoritetsspråklig bakgrunn skal utsettes for en negativ og belastende forskjellsbehandling ved at utnyttes og misbrukes av offentlige tjenesteytere som kommunikasjonshjelpere for sine nærmeste, på en måte som barn med majoritetsbakgrunn ikke blir. Et forbud mot bruk av mindreårige vil både beskytte barnet mot å misbrukes til slike oppdrag og sikre at ukvalifiserte mindreårige benyttes i stedet for kvalifiserte tolker ved kommunikasjonsbarrierer. Ombudet mener derfor denne delen av forslaget er

⁶ <http://www.imdi.no/no/Tolk/>

både nødvendig og godt og vil støtte opp under formålet med forslaget. Det kan tenkes at lovreguleringen bør skje i annet lovverk enn forvaltningsloven, men ombudet lar dette ligge i denne høringen.

Hensynet «*til å sikre en forsvarlig saksbehandling*» kan ikke anses for å sikres like godt gjennom et forbud mot bruk av barn. I et diskrimineringsperspektiv kan det argumenteres for at kommunikasjonshindringer resulterer i en alvorlig og diskriminerende forskjellsbehandling av minoritetsspråklige personer som går ut over den enkeltes rettsikkerhet, helse, deltakelse og mulighet for likeverdige offentlige tjenester. Kommunikasjonshindringer fører med andre ord til at offentlige tjenesteytere ikke utfører sine oppgaver eller levere forsvarlige tjenester. Et forbud mot bruk av barn vil kun delvis løse dette problemet fordi et forbud sannsynligvis kun vil føre til at pårørende og slektninger *i større grad enn tidligere* vil bli foretrukket når det er behov for kommunikasjonshjelp. Problemet vil da være at kvaliteten på kommunikasjonen mellom tjenesteyter og mottaker ikke styrkes og at saksbehandlingen ikke blir mer forsvarlig gjennom et forbud mot bruk av barn.

Hensynet «*til å sikre en forsvarlig saksbehandling*», kun med et forbud mot bruk av barn løser heller ikke den doble eller tredobbelte diskrimineringen som voldsutsatte kvinner og andre utsatte grupper utsettes for, f. eks personer med nedsatt funksjonsevne. Slik vold anses i dag for å være et alvorlig likestillingsproblem. Kvinnevold og vold mot utsatte grupper knyttes ofte til kulturelle og sosiale tabuer og forventninger til ofre, som kan påvirke den enkeltes omtale av traumene dersom folk de kjenner deltar i samtalen. I denne sammenhengen vil voldsutsatte personer, dersom voldsutøveren er nærmeste pårørende, rammes særlig hardt om forvaltningen ikke sikrer kommunikasjonen forsvarlig, uavhengig av nærmeste pårørende. En tilrettelegging av kommunikasjonsbarrierer som ikke tar hensyn til dette, kan derfor være diskriminerende.

Ombudet mener på grunn av dette at forbudet mot bruk av barn, også må omfatte bruk av pårørende og bekjente for å imøtekomme de nasjonale forpliktelser Norge har etter CERD, CEDAW og CRPD.

Ombudets anbefaling

Ombudet er positiv til at det nå foreslås et forbud mot bruk av mindreårige som kommunikasjonshjelper og støtter denne delen av høringen.

I tillegg foreslår ombudet følgende:

1. Regjeringen bør innføre et forbud som også omfatter bruk av pårørende og andre ukvalifiserte enkeltpersoner som kommunikasjonshjelper

2. Regjeringen bør revidere Forvaltningslovens §§ 11 og 17 slik at plikt til bruk av tolk og oversettere presiseres nærmere

3. Regjeringen bør revidere sektorlovgivningen slik at plikt til bruk av tolk og oversettelse klargjøres på områder av **særlig viktighet** (personlig sikkerhet og statens beskyttelse mot vold, retten til bolig, retten til offentlige helsetjenester og medisinsk behandling, trygd og sosiale ytelser)

Vennlig hilsen

Sunniva Ørstavik
Likestillings- og diskrimineringsombud

Heidi Wyller
seniorrådgiver