



Likestillings- og
diskrimineringsombudet

Justis- og beredskapsdepartementet
e- post: postmottak@jd.dep.no

Vår ref.:
15/104- 2- HW

Deres ref.:
15/404-GBO

Dato:
25.02.2015

Hørings sak: Forslag til endring i utlendingsloven - politiattest for tolker

Likestillings- og diskrimineringsombudet viser til høringssak om endring i utlendingsloven der departementet skjerper kravet til vandelsattest for tolker ved å foreslå at UDI og UNE bør kunne kreve uttømmende og utvidet politiattest (som i saker for politiet) etter politiregisterloven § 41, av personer som de benytter som tolk.

Departementet mener at skjerpede krav til vandel for tolker er nødvendig og avgjørende for en god og riktig behandling av asylsøknader og for søkerens rettsikkerhet, og at forslaget vil bygge opp under tilliten til brukerne og offentligheten.

Departementet foreslår ingen endringer på krav til de formelle kvalifikasjonene til tolker som skal benyttes i saker for UDI/UNE, selv om det også ville kunne ha betydning for brukernes rettsikkerhet og folks tillit. Forslaget utgjør således ingen oppfølging av tolkeutvalgets anbefalinger i NOU 2014: 8 Tolking i offentlig sektor- et spørsmål om rettssikkerhet og likeverd. Det finner ombudet beklagelig.

Ombudet er bekymret for følgende:

- Tilgangen til kvalifiserte tolker innen enkelte språkgrupper reduseres, fordi ID- problematikk er mer utbredt for flyktninger fra enkelte opprinnelsesland.

- Rettsikkerheten til profesjonelle tolker er ikke godt nok drøftet og ivaretatt i forslaget, jf HR avgjørelse om ulovlig dømte for dokumentfalsk
- Kvalifiserte tolker kan nektes å jobbe som tolk i UDI/UNE på grunn av forhold som ligger langt tilbake i tid og uten at forholdene behøver å ha påvirket yrkesutførelsen konkret
- Enkelte tolker vil miste sitt livsgrunnlag, fordi enkelte blir utestengt og pålagt et reelt yrkesforbud

Ombudets tilsynsrolle

Ombudet skal føre tilsyn med at norsk rett og forvaltningspraksis samsvarer med de forpliktelser Norge har etter FN- konvensjon om å avskaffe alle former for diskriminering av kvinner (CEDAW), FN- konvensjonen om avskaffelse av alle former for rasediskriminering (CERD), og FN- konvensjonen om rettighetene til mennesker med nedsatt funksjonsevne (CRPD).

Tilsynsansvaret innebærer blant annet at ombudet rapporterer eventuelle uoverensstemmelser mellom norsk rett/praksis og konvensjonene til departementet.

I henhold til CERD artikkel 2 (1) c), plikter staten å føre en politikk som tar sikte på å avskaffe rasediskriminering og herunder treffe effektive tiltak *« for å gjennomgå offentlig politikk på nasjonalt og lokalt nivå, og endre, oppheve, eller sette ut av kraft alle lover og forskrifter som fører til rasediskriminering, eller opprettholder rasediskriminering der dette forekommer»*.

FNs Rasediskrimineringskomité (heretter komiteen)kom i sine avsluttende bemerkninger i 2011 med en generell anbefaling om å styrke tilgjengeligheten, kvaliteten og finansieringen av tolketjenester, og var svært bekymret for den manglende tilgangen på kvalifiserte tolker innen helse og rettspleie, når det gjelder samisk, og språk som snakkes av minoritetsgrupper og ikke-borgere. Komiteen var også bekymret for bruk av mindreårige, og ba i sin anbefaling staten om styrke lovgivningen gjennom en rett til tolk.

Styrker departementet rettsikkerheten for søkerne?

Tolkeutvalget konkluderte høsten 2014 med at rettsikkerheten og likeverdet til språklige minoriteter er truet. Utvalget viste til at underbruk og feil bruk av tolk gir gale domsavsigelser, feilbehandlinger, saksbehandlingsfeil, lav effektivitet, lengre ventetid og økt ressursbruk. I følge utvalget har 60-90 prosent av tolkene som brukes ikke dokumenterte tolkefaglige kvalifikasjoner, og lovverket som

gjelder for kommunikasjon via tolk er fragmentert og oppfattes ulikt. Utvalget fant underbruk av tolker, manglende kvalifikasjonskrav for tolker og mangelfulle rutiner for bestilling av tolk.

Departementet har så langt fremmet et forslag om forbud mot bruk av mindreårige som kommunikasjonshjelper, men uten at komiteens andre anbefalinger om forbud mot bruk av pårørende og bekjente ble inkludert.

I saker som gjelder UDI/UNE påpeker tolkeutvalgets¹ at det fortsatt foreligger et bekymringsfullt underforbruk av tolker blant annet ved formidling av vedtak i asyl- og utlendingssaker. Behovet for tolk i denne prosessen er naturlig nok stort. En Fafo-rapport² viser at politiet rutinemessig ikke benytter tolk ved formidling av vedtak om oppholdstillatelse med begrensninger. Ifølge rapporten er uklart regelverk om rett til tolk en av årsakene til at tolk ikke blir benyttet. Og Riksrevisjonen avdekket i 2009 at:

«Underforbruk og manglende kvalitetskrav fører til at rettssikkerhet og likeverd er truet og undergraves. I tillegg er det feil bruk av ressurser når samfunnet kvalifiserer tolker som ikke blir benyttet i offentlig sektor».

Ombudet frykter at lovendringsforslaget i realiteten vil føre til *svakket* rettsikkerheten for søkerne, fordi forslaget kan reduseres antall kvalifiserte tolker til oppdrag for UDI/UNE innen enkelte språkgrupper.

En slik følge hadde måttet aksepteres dersom endringen var nødvendig for å sikre at saksbehandling var forsvarlig i utlendingssakene. Men departementet har ikke fremlagt noen dokumentasjon som kan begrunne *nødvendigheten* av å innføre et slikt lovforslag, eller drøftet om formålet eventuelt kan sikres med mindre inngripende virkemidler, som f. eks stikkprøver eller andre kontrollmetoder på kvaliteten på tolketjenestene. Ombudet kjenner heller ikke til annen dokumentasjon på at uprofesjonelle tolker påvirker den som søker om opphold på en ulovlig måte. Det kan derfor se ut som om departementets forslag i stedet er basert på udokumentert og fordomsfull mistenkeliggjøring av enkelte grupper av tolker.

¹ NOU 2014: 8 Tolking i offentlig sektor- et spørsmål om rettssikkerhet og likeverd, under punkt 4.5.2

² Fafo (2012) Sønsterudbråten, Silje: Lovlig med forbehold

I ombudets supplerende rapport til statens 21./22 rapport til komiteen tar vi derfor opp tolkespørsmålet på nytt og særlig vår bekymring for at Norge ikke har fulgt opp komiteens bekymringer for kvalifiserte tolketjenester fra 2011.

Sikrer departementet rettsikkerheten til den som berøres av forslaget?

De aller fleste som kommer hit som asylsøkere har flyktet fra land hvor det mangler infrastruktur eller en fungerende administrasjon som kan tilby sine borgere formelle id-papirer. For de som har gyldige papirer, opplever mange at smuglerne som "hjalp dem" med å flykte krevde at de skulle kvitte seg med id-papirene, eller de ble fratatt disse underveis.

Sommeren 2014 kom Høyesterett til at norsk praksis med å straffe flyktninger for innreise med falske dokumenter har vært i strid med flyktningkonvensjonen³. Til da hadde norsk praksis for asylsøkere som kom til Norge med falske dokumenter, vært at de ble straffet med fengsel i 45-60 dager for dokumentfalsk. Ifølge flyktningkonvensjonen skal imidlertid en slik handling være straffri dersom nærmere bestemte vilkår er oppfylt. Blant annet kreves det at asylsøkeren straks fremstiller seg for myndighetene og godtgjør at han har gyldig grunn for den ulovlige innreisen.

Høyesteretts dom innebærer at norsk praksis er ulovlig og må endres. Det er så langt, så vidt ombudet kjenner, ikke blitt fulgt opp. Riksadvokaten har instruert politiet til å utsette soning og gjenoppta saker for asylsøkere som er feilaktig dømt for å ta seg inn i landet med falske dokumenter. Norsk organisasjon for asylsøkere (NOAS) har bedt justisministeren rette opp den urett som er begått mot asylsøkere som tidligere er dømt til fengselsstraff i strid med flyktningkonvensjonen. Riksadvokaten har fulgt opp med ny instruks til påtalemyndighet og kriminalomsorg, for å få utsatt soning og gjenopptatt saker for flyktninger som var idømt fengselsstraff før Høyesteretts kjennelse fra i fjor sommer. Med instruksens sikres rettssikkerheten for:

- De som har begjært gjenåpning og som er kalt inn til soning.
- De som nå begjærer saken gjenåpnet.

³ <http://www.domstol.no/no/Enkelt-domstol/-Norges-Hoyesterett/Avgjorelser/Siste-avgjorelser/Forbudet-i-flyktningkonvensjonen-art-31-nr-1-mot-a-straffe-flyktninger-for-ulovlig-innreise-og-opphold/>

- De som kalles inn til soning for å ha reist inn ulovlig med falske dokumenter og som ikke selv har forstått at Høyesterettsdommen har relevans for dem.

Men NOAS har pekt på at instruksene ikke sikrer rettsikkerheten for alle.⁴ De som er dømt og har sonet en dom (eller betalt en bot) må selv be om gjenopptakelse av saken. Og det er langt fra sikkert at alle slike saker er fanget opp. Mange saker kan ligge flere år tilbake i tid, og det er tvilsomt om et spørsmål som Riksadvokaten selv ikke har sett rekkevidden av, skal oppfattes av den enkelte flyktning.

Dersom noen er feilaktig dømt i strid med flyktningkonvensjonen, har Norge en plikt til å rette opp menneskerettsbruddet. Det politiske ansvaret ligger til Justisdepartementet. Ombudet finner det derfor beklagelig at ikke departementet selv finner grunn til å rydde opp i ringvirkningene av den ulovlige praksisen etter flyktningkonvensjonen, før et slikt endringsforslag fremmes.

Ombudets anbefaling

Departementet bør skrinlegge lovendringsforslaget fordi:

- Justisdepartementet har ikke dokumentert at det foreligger et problem eller et nødvendig grunnlag for å endre loven
- Justisdepartementet ikke kan garantere for at lovendringsforslaget ikke vil ramme folk som er feilaktig dømt og straffet for dokumentfalsk

Vennlig hilsen

Guri Hestflått Gabrielsen
avdelingsleder

Heidi Wyller
seniorrådgiver

⁴ <http://www.noas.no/anundsen-ma-ta-ansvar-for-feildomte-asylsokere/>

