



Likestillings- og
diskrimineringsombudet

Barne-, likestillings- og
diskrimineringsdepartementet

E- post: postmottak@bld.dep.no

Vår ref.:
14/2358- 2- HW

Deres ref.:
14/3351 3

Dato:
27.03.2015

Høringsuttalelse- NOU 2014:8 tolking i offentlig sektor

Likestillings- og diskrimineringsombudet (Ombudet) viser til høringssak om tolking i offentlig sektor. Departementet ber om høringsinstansenes synspunkter og prioriteringer av tolkeutvalgets mer enn 70 forslag til tiltak, med utgangspunkt i relevante spørsmål for egen sektor.

Ombudets innspill må ses i sammenheng med vår plikt til å bidra til, og føre tilsyn, med gjennomføring av likestillings og ikke-diskrimineringsvernet, herunder om norsk rett og forvaltningspraksis samsvarer med forpliktelser Norge har etter blant annet 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).

I lys av dette har Ombudet enkelte merknader. Våre anbefalinger følger avslutningsvis under punkt 2. 4.

1. Merknader av mer overordnet karakter

Sektorvise retningslinjer og veiledninger for bruk av tolk har ikke vært effektivt nok til å sikre språklige minoriteters rettsikkerhet. Dette er konklusjonen etter tolkeutvalgets grundige utredning.

Diskrimineringsvernets fremste formål er å fremme likestilling. Likestilling for individer betyr at de skal ha like rettigheter og muligheter. Mulighetene bør også rent faktisk kunne benyttes. I Prop 88L s 75, formuleres dette slik:

*Våre forutsetninger med hensyn til **språk** (vår utheving), funksjonsevne, religion, kulturell bakgrunn osv. har betydning for den enkeltes reelle muligheter. Dette betyr blant annet at tjenester bør tilrettelegges slik at de møter forskjellige behov i befolkningen.*

Prinsippet om menneskers likeverd er et fundament for menneskerettigheter. I 2011 uttrykte FN's Rasediskrimineringskomite derfor en bekymring for diskrimineringen som rammet språklige minoriteter i Norge, og kom med klare anbefalinger:

- styrke tilgjengeligheten på tolk,
- styrke kvaliteten på tolketjenester
- sikre finansieringen av tolketjenester
- forby bruk av mindreårige, pårørende og bekjente
- styrke lovgivningen gjennom en rett til tolk

Flere av anbefalingene følges opp av tolkeutvalget. Tiltak for økt tilgang på tolketjenester og økt kvalitet på tolketjenester utgjør hoveddelen av tiltakene som foreslås.

Hovedbekymringen til ombudet er likevel at ikke *alle* anbefalingene fra komiteen er gjenspeilet like godt i tolkeutvalgets konklusjoner og forslag til tiltak. Dette kan redusere sjansene for at tiltakene endrer forvaltningspraksis og også at flere av forslagene til tiltak blir mindre effektive.

For eksempel mener ombudet at tiltak uten klare og forutsigbare økonomiske rammer, sjelden er særlig effektive. Ny strategi for planlegging og budsjettering for tolkeutgifter kunne vært et godt tiltak.

Videre, positive juridiske plikter må kunne kreves oppfylt, dersom de skal oppfattes som reelle og bindende forpliktelser. Tolkeutvalget foreslår riktignok at IMDI etter § 5 i tolkeloven skal føre tilsyn med at registrerte tolker i tolkeportalen blir brukt og at disse følger god tolkeskikk. Plikten er likevel for lite konkretisert og det kreves mer for å avklare hva aktivitetsplikten innebærer og hvordan tilsynet konkret skal gjennomføres.

Ombudet frykter derfor at utfordringene som har ført til dagens alvorlige problem for språklige minoriteter, vil fortsette å være et problem.

Bekymringen til ombudet underbygges av funn i en fersk rapport. Tolkesentralen ved Oslo universitetssykehus HF har gjennomført en tilfredshetsundersøkelse blant helsepersonell¹ som viser at 88 % av dem som benyttes som tolk, mangler formelle kvalifikasjoner. Undersøkelsen gir verdifull informasjon om beslutningssituasjonen og møtet mellom helsepersonell og språklige minoriteter, og innsikt i hvorfor optimale løsninger på kommunikasjonsutfordringene systematisk velges bort. Dette skyldes *ikke* at helsepersonell ikke forstår viktigheten av å benytte profesjonelle tolker i arbeidet sitt²:

«De ansatte ved sykehusene ønsker altså gode og kvalitetssikrede tolketjenester for at pasienter skal delta i beslutninger om egen helse, og forstå undersøkelser og behandling. De ønsker at behovet for tolk kan dekkes av øyeblikkelig hjelp, samt at tolketjenester blir tilgjengelige nok til at det kan brukes jevnlig gjennom pasientforløpene.»

Helsepersonell mener de hindres i å bruke tolk på grunn av problemer som knyttes opp til ledelse, økonomi og holdninger, og særlig manglende verdsetting av tolkebehovet, prioritering og (u)kultur blant (topp)ledelsen. Økonomi ligger ofte som en underliggende faktor på problemet. I stedet for tolk blir pårørende og ansatte alternativ kommunikasjonshjelp, selv om dette ikke er den enkeltes førstevalg.

Rapportens hovedfunn er dermed at organisatoriske og strukturelle forhold er avgjørende for at kvalifisert tolk velges bort, selv om kommunikasjonsproblemene tilsier at det er behov.

2. Ombudets prioritering av de viktigste tiltakene

- 1) Tolkeutvalget foreslår en plikt for offentlige tjenesteleverandører til å bruke kvalifiserte tolker i en egen tolkelov (tiltak 77, kapittel 17)

Ombudets utgangspunkt for drøftelsen av forslaget, er at rett til kvalifisert tolk følger av diskrimineringsloven om etnisitet § 6 og forbudet mot direkte og indirekte forskjellsbehandling. Formålet med diskrimineringsvernet er å fremme likestilling, noe som innebærer likeverd, like rettigheter og muligheter,

¹ Tilfredshetsundersøkelse 2014: «Det ville vært bedre om vi kunne kvalitetssikre tolketjenesten generelt»

² Pkt 4.3 s 45

tilgjengelighet og tilrettelegging. Forskjellsbehandlingen av språklige minoriteter skjer når kommunikasjonshindringer fører til negative konsekvenser som andre ikke utsettes for.

Det individuelle vernet mot språklig diskriminering, kan påberopes gjennom lavterskeltilbudet som finnes ved ombudet og nemndas håndheving av diskrimineringsvernet. Det faktum at slik diskriminering sjelden tas opp med ombudet, kan skyldes at den enkelte ikke oppfatter at slik manglende tilrettelegging handler om diskriminering og heller ikke kjenner til sin rett til tolk. Det kan også bety at klagesaksbehandling av slik diskriminering ikke anses for å være en nyttig eller egnet reaksjonsform, all den tid språklige minoriteters behov for språkligtilrettelegging er kontinuerlig og ikke et behov som oppstår i enkelte avgrensede situasjoner.

For slike former for diskriminering, blir forebyggingsplikten til offentlige myndigheter desto mer avgjørende. For offentlige myndigheter plikter allerede i dag å arbeide aktivt, målrettet og planmessig for å fremme lovens formål innen sitt virkefelt, jf diskrimineringsloven om etnisitet§ 13. Tolkeutvalgets forslag om plikt for offentlige myndigheter til å sørge for kvalifiser tolk blir således kun en presisering av det som allerede er gjeldende rett.

Aktivitetspliktene i diskrimineringslovgivningen blir ofte beskrevet som symbolpolitikk (ingen pisk og ingen gulrøtter). Intensjonen om at offentlige myndigheter skal arbeide aktivt for å fremme likestilling gir i dag ingen resultater, fordi plikten ikke er konkretisert og fordi ingen fører tilsyn med at pliktene overholdes. Likestillingsutvalget konkluderte derfor i 2011³ med at håndheving av aktivitetspliktene er et minimum dersom pliktene skal ha effekt.

Forslaget om aktivitetsplikt er viktig for å se nærmere på forvaltningspraksis i situasjoner der tolk blir benyttet. Under forutsetning av at pliktens innhold konkretiseres klart nok og at tilsynet gir mulighet for å avdekke når plikten ikke er oppfylt, kan dette tiltaket være et egnet tiltak.

Forslaget er imidlertid ikke egent til å avdekke forvaltningspraksis når det gjelder alternative og ikke- kvalifiserte løsninger på kommunikasjonsproblemet, slik som språklig bistand fra ansatte, bekjente og pårørende. Det er bakgrunnen for at ombudet mener at innføring av et forbud mot bruk av

³ NOU 2011:18 Struktur for likestilling

kommunikasjonshjelper, er avgjørende for at en aktivitetsplikt for forvaltningen skal være effektivt.

Et slikt tilsyn med aktivitetsplikten vil sannsynligvis også ikke kunne avdekke om offentlige tjenesteleverandører tilpasser tjenestenes innhold og kvalitet slik at kommunikasjonsbarrierer ikke blir et problem. Dette kan få negative konsekvenser for medvirkningsprinsippet som forutsetter at den enkelte selv aktivt skal være med å utforme tjenestetilbudet. Prinsippet om medvirkning har på mange sentrale områder styrket kvaliteten på tjenestetilbudet. For språklige minoriteter forutsetter en slik likeverdig medvirkning kvalifiserte tolketjenester. Det er bakgrunnen for at ombudet ser at det er avgjørende å innføre en individuell rett til tolk samtidig med en aktivitetsplikt for offentlige tjenesteleverandører, se nedenfor pkt 4 om våre anbefalinger.

2) Tolkeutvalget følger ikke opp komiteens forslag om forbud mot bruk av kommunikasjonshjelp

Myndighetene behandler for tiden et forslag til endring i forvaltningsloven og innføring av forbud mot bruk av mindreårige som kommunikasjonshjelp. Forbudet begrunnes i «barnets beste» og behovet for å kvalitetssikre saksbehandlingen i saker som gjelder språklige minoriteter. Ombudet mener forslaget er godt egnet til å verne barn mot å misbrukes i saker som gjelder familie og andre. Hensynet til kvaliteten på saksbehandlingen sikres imidlertid ikke alene gjennom et forbud mot bruk av barn, men må på samme måte omfatte alle som ikke har tolkefaglige kvalifikasjoner (pårørende, bekjente, ansatte).

Et forbud vil bli lagt merke til og vil gi et tydelig signal om ansvaret for ikke å velge sub-optimale løsninger på kommunikasjonsproblemer. Uten et forbud, samtidig som det offentlige ansvaret for tolk i større grad byråkratiseres, frykter ombudet at forvaltningens bruk av kommunikasjonshjelper i stedet vil øke. Det er billigere, raskere og enklere enn å få tak i en kvalifisert tolk.

3) Tolkeutvalget foreslår ingen tiltak som gjelder de løpende utgiftene til kvalifisert tolk

Med et betydelig underforbruk av kvalifiserte tolker i dag, må det påregnes betydelige ekstraavgifter for forvaltningen når tolkebruken skal komme på et forsvarlig nivå.

Ombudet savner en nærmere angivelse av tiltak som kan forebygge at stram økonomi og dårlig budsjettmessig planlegging, undergraver effekten av tiltak.

Virksomheter må strategisk planlegge økonomisk konsekvenser av tolking i et mye større omfang enn det som har vært gjort til nå. De økonomiske rammene for virksomhetene må ta høyde for dette. Disse utgiftene må også budsjetteres for på en robust måte som tåler relativt store variasjoner. I noen grad kan muligens IMDI gjennom sin tilsynsrolle bistå forvaltningen i en slik omlegging av den økonomiske planleggingen. Men fordi dette er en avgjørende faktor, hadde ombudet helst sett at spørsmålene hadde blitt tydeligere berørt i utvalgets arbeid.

4) Innføring av en individuell rett til kvalifisert tolk

Ombudet frykter at innføring av en plikt for forvaltningen til å bruke kvalifisert tolk *alene*, ikke er effektivt nok.

I situasjoner der de norskspråklige ferdighetene til den enkelte er usikre kan det være vanskelig, om ikke umulig, å vurdere hvor langt det er forsvarlig å fortsette uten tolk. Uklarheter når det gjelder rekkevidden av den språklige tilretteleggingsplikten for offentlige myndigheter vil ikke løses av en innføring av en egen pliktbestemmelse i seg selv. For forvaltningsorganet vil det også kunne foreligge en interessekonflikt mellom kostnadene og de praktiske utfordringene ved en språklig tilrettelegging. I tolkeutvalgets utredning finner vi eksempler på at forvaltningen vurderer situasjoner feil og tilrettelegger mangelfullt. Ombudet kjenner også til flere slike eksempler, f. eks at voldsutsatte ikke får tolk i møter med politiet, selv om de insisterer på at de trenger det.

Ombudet mener at språklige minoriteter, som den aktøren som mest av alt berøres av sub- optimale løsninger i tjenestetilbudet, bør sikres en tydelig rolle i vurderingen av om tolk er nødvendig. Det er et paradoks at det til enhver tid skal være andre enn den direkte berørte selv, som skal avgjøre hva som skal til for at den enkelte forstår nok og kan medvirke. Ved en individuell rett til tolk vil den enkelte inkluderes som part i avgjørelsen.

Ombudet oppfordrer derfor departementet til å sikre en individuell en rett til tolk.

Signaleffekten av en slik bestemmelse skal ikke undervurderes, fordi den enkelte da selv vil få kunnskap om at de kan delta aktivt i vurderingen av hvor langt en språklig tilrettelegging bør gå. En slik eksplisitt bestemmelse vil også kunne sørge for at flere klager til ombudet når de ser at språk var medvirkende til at de ble utsatt for negative konsekvenser i møte med offentlige aktører. Diskriminering bør koste for de ansvarlige for at den skal ta slutt.

Avslutningsvis understreker ombudet at vårt forslag ikke svekker betydningen av de andre gode forslagene som tolkeutvalget kommer med, snarere tvert i mot. Et forslag om en klar rettighetsbestemmelse for enkeltindivider på kvalifisert tolk, passer godt inn i en 4- årig opptrappingsplan for tolkefeltet.

Ombudets anbefalinger

- Juridiske virkemidler:

Ombudet støtter lovfesting av en aktivitetsplikt og forutsetter at plikten er konkret nok og kan kreves oppfylt av et uavhengig tilsynsorgan med sanksjonsmuligheter.

Ombudet anbefaler en individuell rett til kvalifisert tolk samtidig med at det innføres et forbud mot bruk av ukvalifiserte kommunikasjonshjelp. Rettsinformasjon om rett til kvalifisert tolk er nødvendig for at språklige minoriteter i større grad skal gjøre sin rett gjeldende.

- Ombudet støtter tiltakene som fremmer tilgjengeligheten av kvalifiserte tolker og understreker at et forbud mot bruk av ukvalifiserte kommunikasjonshjelp er en forutsetning for at tiltakene skal være effektive
- Ombudet støtter tiltakene rettet mot virksomhetsledere og deres plikt til å prioritere kvalifisert tolk høyere og anbefaler samtidig spesifikke tiltak rettet mot ledelseskultur, holdninger og prioriteringer, og tiltak som sikrer tettere oppfølging av planlegging og budsjettering for økte utgifter til kvalifisert tolk.

Vennlig hilsen

Guri Hestflått Gabrielsen
avdelingsleder

Heidi Wyller
seniorrådgiver