



DET KONGELIGE  
JUSTIS- OG BEREDSKAPSDEPARTEMENT

Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet  
Postboks 8036 DEP  
0030 OSLO

Deres ref.  
14/3351-3

Vår ref.  
14/7712 – TJU

Dato  
17.04.2015

**Høring - NOU 2014: 8 Tolking i offentlig sektor - et spørsmål om rettssikkerhet og likeverd**

Vi viser til Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementets brev 2. desember 2014 med vedlegg.

**Justis- og beredskapsdepartementet har følgende merknader og kommentarer til høringen:**

**1. Innledning**

Økt globalisering, nye former for kriminalitet, og økt antall personer med utenlandsk opprinnelse stiller økte krav til bruk av tolk.

Kriminalomsorgen har for eksempel de siste 10 årene opplevd en stor økning i antallet utenlandske innsatte i fengslene, spesielt varetektsinnsatte. De siste årene har 60 % av innsatte i varetekt vært utenlandske statsborgere. Antallet utenlandske domfelte som gjennomfører straff i samfunnet ved friomsorgskontorene, øker også.

Underforbruk av tolk og manglende kvalitetskrav til tolker kan føre til at rettssikkerheten for og likebehandlingen av tiltalte, innsatte og domfelte trues. At det legges opp til en heving av kvaliteten på tolker og at det skal være mulig å dokumentere hvilke kvalifikasjoner tolken har, stiller vi oss følgelig positive til.

Vi er ellers enig i følgende premisser i NOU'en:

*«Rettssikkerhet og likeverd er grunnleggende prinsipper i en demokratisk rettsstat. I praksis handler prinsippene om de garantier en borger har for en lovregulert, rimelig og rettferdig*

---

Postadresse  
Postboks 8005 Dep  
0030 Oslo

Kontoradresse  
Gullhaug Torg 4a  
0484 Oslo

Telefon - sentralbord  
22 24 90 90  
Org.nr.: 972 417 831

Plan- og  
administrasjonsavdelingen  
Telefaks  
22 24 95 34

Saksbehandler  
Toril Juul  
22245125  
toril.juul@jd.dep.no

*prosess i tilfeller der det er rettet anklager mot vedkommende for en forbrytelse. Kommunikasjon er helt vesentlig for at rettssystemet skal fungere tilfredsstillende. En gal dom er en tragedie, ikke bare for den som blir utsatt for det, men også for det norske rettssystemet. For at rettssikkerhet og likeverd skal være ivaretatt i saker der det foreligger en språkbarriere, er bruk av kvalifisert tolk helt nødvendig.»*

## **2. Kvalitetssikring av tolking i justis- og beredskapssektoren**

NOU'en gjengir undersøkelse av Riksrevisjonen fra 2009 som følger:

*«Riksrevisjonen gjennomgikk tolkebruken i straffesaker i politiet og domstoler for 2009. Undersøkelsen viste at politiet i stor grad brukte tolker uten registrerte kvalifikasjoner eller tolker i laveste kvalifikasjonsnivå i Nasjonalt tolkeregister. Nesten 60 prosent av de benyttede tolkene i det kontrollerte utvalget var ikke registrert i det nasjonale tolkeregisteret.»*

Riksrevisjonens undersøkelse tilsier at kvaliteten på tolkingen er for lav, og at dette bl.a. går ut over rettssikkerheten til både mistenkte personer og fornærmede.

## **3. Lydopptak som en del av kvalitetssikringen**

Av hensyn til siktede personer, fornærmede, og behovet for best mulig beviskvalitet i straffesakskjeden, bør avhør som gjennomføres med tolk, både under etterforskningen og i retten, tas opp på lyd/video for å sikre notoritet omkring hva som faktisk ble sagt.

Det er imidlertid vanskelig å foreslå et ubetinget krav om dette i alle straffesaker. Lyd- og videoopptak forutsetter at man har tilgjengelig teknisk utstyr. Enkelte avhør i mindre saker tas eksempelvis i noen tilfelle utenfor politiets kontorplasser under patruljetjeneste.

Riksadvokaten ga 16. oktober 2009 retningslinjer om lyd- og bildeopptak av politiavhør, og politiet gjennomfører i dag lydopptak i et betydelig antall straffesaker ved bruk av enkle mobile MP3-spillere. Politiet utvikler nå strategier og nye ikt-løsninger for straksetterforskning «på stedet» hvor en forventer å kunne ta opp forklaringer på lyd og eventuelt bilde. Disse løsningene er omtalt i bl.a. *Merverdiprogrammets brosjyre fra 2013 - «Slik jobber fremtidens politi» fra Politidirektoratet.*

Spørsmål knyttet til lyd- og videoopptak i domstolen er for tiden under utredning av Domstoladministrasjonen, og det vil kreve betydelige investerings- og driftskostnader å tilrettelegge for dette.

#### **4. Kvalifiseringstiltak**

Utvalget foreslår å styrke kvalifiseringstiltakene for tolker blant annet gjennom å utdanne flere tolker og ved å styrke tolkeutdanningen, statsautorisasjonsordningen og ToSPoT (Tospråklig sjekk for potensielle tolker). Behovet for statsautoriserte tolker er stort, og kapasiteten bør økes. Vi stiller oss positive til tiltak som vil være med på å øke tilgangen på kvalifiserte tolker og som vil høyne kvaliteten på tolketjenestene. Vi er også positive til tiltak som innebærer en profesjonalisering av tolkeyrket.

#### **5. Nasjonalt tolkeregister**

Utvalget foreslår en rekke tiltak som skal være med på å videreutvikle og styrke Nasjonalt tolkeregister. Vi stiller oss positive til en satsning for å få flere tolker inn i Nasjonalt tolkeregister og til å rendyrke dette som et innsynsregister over tolker med dokumenterte kvalifikasjoner i tolking. Dette vil øke tilgjengeligheten av kvalifiserte tolker og gjøre det enklere for oppdragsgiver å kvalitetssikre den tolk som bestilles for det enkelte oppdrag.

Vi er videre positive til at det bør utstedes egne ID-kort til registrerte tolker, slik at oppdragsgiver kan utøve nødvendig kontroll. Også andre foreslåtte tiltak, som etablering av en klageordning for brukere av Nasjonalt tolkeregister, og etablering av en tilsynsordning vil være hensiktsmessige for å ivareta kvaliteten på registeret. Se nærmere nedenfor under pkt. 12 om reaksjonsmuligheter.

#### **6. Fjerntolking**

Utvalget går inn for økt bruk av fjerntolking, da dette anses nødvendig for å sikre rettssikkerheten og for å gi likeverdige tjenester til hele befolkningen. Spørsmålet om økt bruk av fjerntolking ble også diskutert i rapporten Rett til tolk – Tolking og oversettelse i norsk straffeprosess, 14. mars 2005. På side 69 i rapporten viser arbeidsgruppen til at det kan være kvalitetsbegrensninger ved fjerntolking i komplekse samhandlingssituasjoner, som for eksempel et rettsmøte. Arbeidsgruppen anbefaler derfor at fjerntolking i retten foreløpig brukes med varsomhet og bare dersom forholdene er tilstrekkelig tilrettelagt.

Fjerntolking er en fellesbetegnelse på skjermtolking og telefontolking. Utvalget uttaler at en betydelig andel tolking skjer via telefon og at dette byr på problemstillinger som sikkerhet mht. taushetsbelagt og sensitiv informasjon, om tolken er rett person, om tolken får med seg konteksten når vedkommende ikke ser den som avhøres. Skjermtolking kan løse noen av disse problemstillingene som telefontolking reiser. Til tross for de kvalitetsmessige begrensninger som foreligger ved telefontolking, mener utvalget likevel at slik fjerntolking ikke kan utelukkes som kommunikasjonsform, da dette i mange tilfeller vil være den eneste måten å kommunisere på. For domstolenes del antar JD at telefontolking sjelden vil være aktuelt.

Utvalget mener at økt bruk av skjermtolking vil være avgjørende for god tilgang til kvalifiserte tolker i hele landet, og at det vil være god ressursutnyttelse av kapasiteten til de kvalifiserte tolkene som finnes. JD ser at skjermtolking i visse situasjoner kan gi økonomiske besparelser. Fremmøtetolking vil imidlertid fremdeles være hovedregelen for rettsmøter i domstolene, og forslaget får derfor mindre betydning her. At det for domstolenes del hovedsakelig vil benyttes fremmøtetolk presiseres også i NOUen. Dette er bakgrunnen for at utvalget ikke redegjør for hvilke økonomiske og administrative konsekvenser forslaget eventuelt vil ha for domstolene.

Det kan i prinsippet tenkes situasjoner der fjermtolking, da spesielt skjermtolking, vil være den mest hensiktsmessige løsning, for eksempel ved korte tolkesekvenser, der retten ellers finner det ubetenkelig. Bruk av skjermtolking krever at domstolene har tilgjengelig teknisk utstyr av høy kvalitet, noe som trolig medfører et behov for innkjøp av nødvendig utstyr og tekniske installasjoner.

Skjermtolking vil kreve tilrettelegging blant annet gjennom egnede lokaler. I kap. 18.4.1, s. 182, om *Samfunnsøkonomiske nytte- og kostnadsvirkninger ved skjermtolking* - fremgår det at: «Det forutsettes at alle tolkebrukerne allerede i dag har lokaler som kan anvendes.» KDI har opplyst at denne forutsetningen ikke alltid vil være til stede i kriminalomsorgen. Det vises blant annet til at "skjermtolkepiloten" i Kongsvinger fengsel viser at det kan være vanskelig å finne egnede lokaler for skjermtolking i fengsel på grunn av sikkerhetsmessige forhold.

## **7. Behov for opplæring i kommunikasjon via tolk**

Utvalget påpeker at et fåtall aktører i straffesakskjeden har fått opplæring i kommunikasjon via tolk. Opplæring bør forslagsvis være en del av utdanningen til politipersonell, eventuelt også påtalejurister som foretar avhør i retten, og fengselsansatte mv.

Kriminalomsorgens utdanningssenter (KRUS) og HiOA samarbeider allerede i forbindelse med grunnopplæringen (fengselsbetjentutdanningen) på KRUS. En lovfesting av plikten til å benytte tolk vil øke behovet for opplæring, også i forbindelse med etterutdanning av ansatte.

Vi vil ellers påpeke at kunnskap om fagterminologi kan være en kritisk faktor i kvaliteten på kommunikasjon med tolk. Et tiltak her kan være utvikling av digitale ordbøker.

## **8. Forslag knyttet til formidling, bestilling og kjøp av tolketjenester**

Utvalget går ikke inn for en fellesløsning for å øke kvalitetsbevisstheten i bestillerleddet, men legger opp til at hver sektor har et selvstendig ansvar for bestilling, kvalitetssikring og oppfølging av tolkene. JD støtter en slik løsning.

JD er positiv til forslaget om en nasjonal bestillerløsning for sjeldne språk, og er enig i

at det er hensiktsmessig at dette legges til et miljø med kompetanse på området.

### **9. Forslag knyttet til tolkenes lønns- og arbeidsforhold**

Utvalget foreslår å innføre et lønnsregulativ for tolker som differensieres etter kvalifikasjoner, slik at tolker med utdanning og autorisasjon får bedre betalt enn tolker uten. En differensiering av salærsatsene avhengig av kvalifikasjoner, ble også foreslått i Rett til tolk (s 141). Vi er positive til et slikt forslag, da dette vil kunne være et effektivt insitament for tolkene til å øke sine kvalifikasjoner.

Dette forslaget kan også gi bedre budsjettmessig forutsigbarhet for etatene. En utfordring per i dag er at offentlige etater har ulike satser og at tolkene, gjerne de best kvalifiserte, derfor velger bort de minst lønnsomme oppdragene.

### **10. Vandelsattest og sikkerhetsklarering - sikkerhet og beredskap**

Vi er enig i at tolking byr på sikkerhetsmessige utfordringer som må løses. I alvorlige straffesaker, sensitive saker og i sikkerhets- og beredskapssammenheng, bør det være et forsvarlig kontrollregime og kvalitetssikring med personer som skal tolke.

### **11. Bruk av barn som tolk**

Forslaget i NOU 2014: 8 har en side til forslaget om forbud mot bruk av barn som tolk i forvaltningsloven, jf. høringsbrev 28. mai 2014 om dette. Vi regner med at arbeidet med et forslag om forbud mot bruk av barn som tolk, av tidsmessige grunner fortsatt gjøres med sikte på eventuelt å regulere dette i forvaltningsloven, iallfall i første omgang. På sikt kan det vurderes å flytte et slikt forbud til en (eventuell) ny tolkelov.

### **12. Reaksjonsmuligheter**

Vi bemerker at forskrift om bevilling av statsautorisert tolk og tolkeprøven (FOR-1997-06-06-571) inneholder få sanksjonshjemler for å frata slik bevilling ut over å kalle bevillingen tilbake når et av vilkårene for å få den, eller inneha den, jf. § 3, ikke lenger oppfylles, eller at vedkommende tolk ikke består den årlige tolkeprøven.

Dagens fragmenterte regulering av tolking for det offentlige er uheldig, og likeledes mangelen på reaksjonsmuligheter. Det bør vurderes innført kontroll- og sanksjonsmekanismer, herunder mulighet for å reagere mot tolker som ikke oppfyller kravene til å være tolk eller som ikke er egnet.

Det er behov for reaksjoner uavhengig av om det i etterkant reises en straffesak mot tolken, for eksempel for brudd på taushetsplikt, der det nedlegges påstand om straff og rettighetstap etter strl. § 29.

Eventuelt forslag om reaksjonshjemler vil imidlertid kreve nærmere utredning og eventuelt alminnelig høring. Blant annet må forholdet til dobbeltforfølgingsforbudet for reaksjoner som er «straff» etter EMK, vurderes.

### 13. Forslag om lovhjemlet plikt for offentlig sektor til å bruke kvalifisert tolk fra 1. januar 2019 - og forslag til egen tolkelov

Vi er enig i at området bør lovreguleres med det formålet som foreslås av utvalget.

Vi støtter utvalgets forslag om en lovpålagt plikt for forvaltningen til å bruke kvalifisert tolk i gitte situasjoner. Det er hensiktsmessig å synliggjøre plikten, og en egen lovhjemmel kan være et egnet virkemiddel for å nå målet at tolk brukes ved behov.

Når det er sagt, har vi merket oss Riksadvokatens høringsuttalelse 27. mars 2015, der det fremgår at de ikke kan støtte forslaget om et unntaksfritt krav til kvalifisert tolk, som innebærer at tolken må oppfylle vilkårene for oppføring i Nasjonalt tolkeregister, jf. forslag til tolkelov § 4 første ledd. I straffesaker vil det iblant være behov for tolking av språk hvor det ikke finnes tolker som oppfyller kvalifikasjonskravet. Vi støtter Riksadvokatens synspunkt i tilknytning til dette.

En lovhjemlet plikt kan imidlertid være med på å tydeliggjøre det offentliges ansvar for bruk av tolk og føre til økt bevissthet knyttet til bruk av kvalifiserte tolker. Når hovedmålsettingen med forslaget er å tydeliggjøre det offentliges ansvar for bruk av tolk, må imidlertid de økonomiske og organisatoriske forutsetningene være på plass, herunder flere kvalifiserte tolker. Vi er enig i at det ikke bør innføres en rett til tolk.

#### *Særskilt om domstolene*

I henhold til § 2 i forslag til tolkelov gjelder denne for «forvaltningsorganer». I kommentarene til lovens virkeområde presiseres det at forvaltningsloven § 4 ikke skal gjelde tilsvarende, noe som innebærer at unntakene i forvaltningsloven § 4 ikke er unntatt tolkelovens bestemmelser. Slik vi forstår utvalgets bemerkninger til lovforslaget, skal den foreslåtte tolkeloven også gjelde for domstolene. Vi påpeker imidlertid at henvisningen til «forvaltningsorganer» i lovforslagets § 2 vil kunne medføre tolkningstvil, med hensyn til om domstolene er omfattet eller ikke.

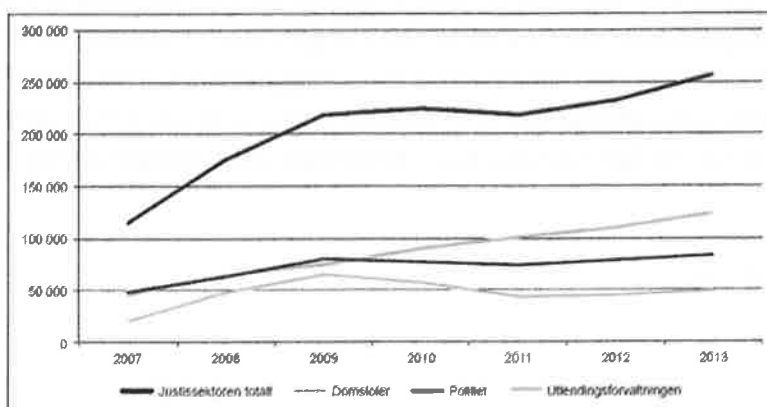
Domstolenes bruk av tolk er forankret i rettspleielovene, herunder EMK, domstolloven og straffeprosessloven. Disse reglene vil dermed gjelde utfyllende til den foreslåtte tolkeloven. Det klare utgangspunkt er at domstolene bruker tolk ved behov. I retningslinjer utgitt av Domstoladministrasjonen i 2010 (Bestilling og bruk av tolk – noen anbefalinger) forutsettes det også at den best kvalifiserte tolk blir bestilt. Vi kan derfor ikke se at en særskilt tolkelov vil få direkte betydning for bruk av tolk i norske domstoler, men den kan være et godt supplement til de øvrige regler som allerede gjelder.

## 14. Økonomiske- og administrative konsekvenser

Vi er enig i utvalgets forslag om at organisering av tolketjenester bør forankres og følges opp i alle sektordepartementer. Dersom organisering av tolketjenester tas med i tildelingsbrev fra fagdepartementet, kan dette bidra til en synliggjøring av tolking som en viktig del av det offentliges ansvar for å sikre rettssikkerhet og likebehandling. I tildelingsbrev i vår sektor er det blitt lagt vekt på at tildelingsbrevet skal omhandle prioriterte endringsmål - og at generelle beskrivelser og omtaler skal reduseres. Det må derfor avklares nærmere hvordan tolking skal prioriteres, og hvordan oppgaven skal organiseres i den videre oppfølgingen av saken.

### 14.1 Omfang og underforbruk av tolker i justissektoren

Tallmaterialet utvalget har innhentet, viser at justissektoren er den største brukeren av tolketjenester:



Figur 4.4 Utgifter til tolking i Justissektoren og utlendingsforvaltningen 2007–2013. Beløp i 1 000 kroner

Utvalget viser også at det er et betydelig *underforbruk* av kvalifiserte tolker bl.a. i straffesakskjeden, og at dette går ut over både effektiviteten og rettssikkerheten. Det er særlig politiet og kriminalomsorgen som utmerker seg negativt.

### 14.2 Utgifter i justis- og beredskapssektoren og utlendingsforvaltningen

NOU'en angir følgende om kostnadene og utviklingen av kostnadene til tolking i justissektoren.

*«I 2013 brukte justissektoren og utlendingsforvaltningen 257 millioner kroner på tolketjenester. Fra 2007 til 2013 økte utgiftene med 142 millioner kroner.»*

Vi må forvente at bruken av tolk vil øke i strafferettspleien og i sikkerhets- og beredskapssammenheng, jf. internasjonaliseringen og de store demografiske endringene som skjer.

### 14.3 Spørsmål om dekning av tolkekostnader via driftsbudsjettene eller statsbudsjettet eller egne regelstyrte bevilgninger

Ifølge utredningen er det i dag ulike budsjettmessige systemer ved bruk av tolk i strafferettspleien. Domstolene har fullmakt til å føre disse utgiftene over egne

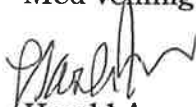
regelstyrte bevilgninger, mens politi og kriminalomsorg må dekke kostnadene over sine ordinære driftsbudsjetter. Det er viktig i den videre saksbehandling at økonomiske og administrative konsekvenser av en utvidet tilgang til tolketjenester utredes godt, at likebehandling av sakene og finansieringen etterstrebes i justissektoren - og at de berørte fagdepartementer involveres i arbeidet på egnet tidspunkt og måte.

Vi er enige med utvalget i at det er vanskelig å angi økonomiske og administrative konsekvenser og at dette må arbeides videre med dette.

### **15. Forholdet til Svalbard**

For at offentligrettslige lover skal gjelde for Svalbard, må det fastsettes særskilt, jf. Svalbardloven § 2 andre ledd. Vi antar at tolkeloven bør gjøres gjeldende for Svalbard. Det kan skrives direkte inn i loven, eller Kongen kan gis myndighet til å gjøre loven helt eller delvis gjeldende og til å gi særlige regler under hensyn til de stedlige forhold. Loven bør trolig også gjelde tilsvarende for Longyearbyen lokalstyre som for kommunene, noe som må presiseres, enten i loven selv eller i forskrift. Ta gjerne kontakt med Justis- og beredskapsdepartementets polaravdeling om dette ved behov.

Med vennlig hilsen

  
Harald Aass  
fagdirektør

  
Toril Juul  
seniorrådgiver