

Kunnskapsdepartementet
Postboks 8119 DEP
0032 OSLO

Deres ref.
19/952-1

Vår ref.
19/1225 - TJU

Dato
18.06.2019

Høring - Forslag til lov om offentlige organers ansvar for bruk av tolk mv (tolkeloven)

Vi viser til Kunnskapsdepartementets brev 1. mars 2019 med vedlegg.

Justis- og beredskapsdepartementet (JD) har følgende merknader:

Juridiske forhold

Innføringen av en generell lov om offentlige organers bruk av tolk reiser en rekke lovstrukturelle spørsmål, både når det gjelder forholdet til den alminnelige forvaltningsloven og til reguleringen av bruk av tolk i de enkelte særlovene. Et av formålene med å vedta en ny lov er ifølge høringsnotatet å samle bestemmelsene om tolking i offentlig sektor, slik at regelverket blir mindre fragmentert og bestemmelsene lettere tilgjengelige. Vi savner imidlertid en nærmere vurdering av mangler og uklarheter i gjeldende regelverk, og en drøftelse av ulike alternative løsninger for å avhjelpe disse. Forslaget innebærer videre bare i begrenset grad at eksisterende bestemmelser om bruk av tolk kan oppheves. På flere punkter er det derfor etter vårt syn fare for at innføringen av en ny tolkelov som foreslått i høringsnotatet vil kunne føre til uheldige dobbeltreguleringer og skape uklarheter når det gjelder den praktiske anvendelsen av regelverket. I det videre arbeidet med en eventuell proposisjon må behovet for å avklare forholdet til annen lovgivning vies særlig oppmerksomhet.

Ved utarbeidelsen av en proposisjon om forslaget til ny tolkelov kan det være grunn til å presisere forholdet mellom reglene i lovforslaget og regler om bruk av tolk i særlovgivningen ytterligere. Etter forslaget til § 3 gjelder tolkeloven med mindre annet er bestemt i eller i medhold av lov, og det fremgår videre at den generelle plikten til å bruke tolk etter § 6 første ledd andre punktum skal gjelde «[i] tilfeller der plikt til å bruke tolk ikke er regulert i annen lov». Isolert sett er det nærliggende å tolke dette slik at utgangspunktet er at plikten etter § 6 første ledd andre punktum ikke gjelder i situasjoner der særlovgivningen regulerer bruk av tolk, med mulig unntak for særlige tilfeller der det også vil foreligge plikt til å bruke tolk etter forvaltningsloven og ulovfestet rett i dag. Dette er etter vår oppfatning også den mest hensiktsmessige og klareste løsningen. Punkt 5.1.2 i høringsnotatet inneholder imidlertid uttalelser som kan gjøre det uklart om den generelle plikten skal supplere bestemmelser i særlovgivningen i større grad enn det som vil gjelde i dag. Etter vårt syn bør det i en proposisjon fremgå klart at utgangspunktet er at særlovgivningen går foran, og at den generelle plikten etter forslaget til § 6 første ledd andre punktum bare i særlige tilfeller vil gjelde ved siden av mer presis regulering i andre lover.

Etter forslaget til § 3 andre ledd kan det i bestemmelser i særlovgivningen som fraviker forslaget til § 7, ikke stilles lavere kvalifikasjonskrav, og det kan bare gis strengere taushetspliktsregler enn det som følger av § 14. Bestemmelsen er nokså knapt omtalt i høringsnotatet. Det er imidlertid klart at dersom det gis bestemmelser i særlover som fraviker §§ 7 og 14 i tolkeloven, vil det i alle tilfeller bero på en tolkning av de relevante lovbestemmelsene hvilke krav til kvalifikasjoner og hvilken taushetsplikt som gjelder. Bestemmelser i lov som tilsynelatende legger bånd på hva som kan vedtas i andre lovbestemmelser, bør bare vedtas dersom tungtveiende grunner taler for det.

Det følger av forslaget til § 2 andre ledd at loven, med unntak av forbudet mot å bruke barn som tolk i § 4, ikke skal gjelde ved tolking for døve, hørselshemmede og døvblinde. Det er ikke gitt noen nærmere begrunnelse for hvorfor de øvrige generelle bestemmelsene om for eksempel taushetsplikt, habilitet og god tolkeskikk ikke skal gjelde for tegnspråktolker. Vi anbefaler at dette klargjøres i det videre arbeidet med lovforslaget.

Det kan være grunn til å omtale forholdet mellom § 4 om forbud mot å bruke barn som tolk og § 7 om krav til kvalifisert tolk noe nærmere i en proposisjon, herunder forholdet mellom unntaksbestemmelsene i §§ 4 andre ledd og 7 andre ledd. I situasjoner der virksomheten har plikt til å bruke kvalifisert tolk etter § 7, vil dette i seg selv utelukke bruk av barn som tolk, som følge av at barn neppe vil kunne oppfylle kravene til å bli registrert i Nasjonalt tolkeregister. Er det adgang til å gjøre unntak etter § 7 andre ledd, kan derimot spørsmålet om bruk av barn som tolk oppstå. I en slik situasjon vil man måtte forholde seg til skjønnsmessige unntaksvilkår i både §§ 4 andre ledd og 7 andre ledd. Vi kan ikke se at forholdet mellom disse bestemmelsene er omtalt i høringsnotatet.

I høringsnotatet er det foreslått at tilsyn med offentlige organers bruk av tolk skal utføres av de allerede eksisterende tilsynsmyndigheter. Videre er det i § 2 fjerde ledd foreslått at reglene om tilsyn og pålegg ikke skal gjelde for domstolene og PST. Dersom tilsynsmyndigheten legges til eksisterende tilsyn, vil det allerede av dette følge at det ikke vil føres tilsyn med tolkebruken i domstolene og PST, i tillegg til en rekke andre organer der det i dag ikke finnes tilsynsmyndigheter eller –ordninger. Forslaget til § 2 fjerde ledd fremstår derfor som overflødig. Hvilke organer som vil bli underlagt tilsyn og hvilke som vil falle utenfor bestemmelsen, drøftes så vidt vi kan se ikke i høringsnotatet. Slik vi forstår bestemmelsen legges det ikke opp til at overordnede organ som ikke har en særlig tilsynsrolle skal føre tilsyn etter forslaget. Dette er imidlertid også uklart.

Etter forslaget til § 11 andre ledd skal tilsynsmyndighetene kunne kreve at offentlige organer det føres tilsyn med, gir de opplysningene som er nødvendige for å gjennomføre tilsynet. Det fremgår ikke i forslaget til lovtekst eller merknaden om tilsynsmyndigheten skal kunne kreve taushetsbelagte opplysninger. Dersom slike opplysninger skal kunne kreves, må det fremgå av § 11.

Forslaget i § 15 om inhabilitet for tolker reiser etter vårt syn flere spørsmål. Som Kunnskapsdepartementet også omtaler i høringsnotatet, kan det diskuteres hvorvidt tolkens arbeid kan anses som tilrettelegging av grunnlaget for avgjørelser i en forvaltningssak. Når det er dette inhabiliteten etter forvaltningsloven § 6 knytter seg til (i tillegg til det å treffe avgjørelsen), blir det upresist å si at habilitetsreglene i § 6 gjelder tilsvarende for tolker. Dette kunne tenkes løst ved å omformulere forslaget, for eksempel til at en tolk ikke kan ta tolkeoppdrag dersom det foreligger forhold som ville føre til inhabilitet etter § 6 første eller andre ledd.

I § 15 andre ledd foreslås det videre at «[o]ppdragsgiver avgjør om tolken skal brukes». Det er uklart om man her mener at oppdragsgiver avgjør inhabilitetsspørsmålet, eller om man mener at oppdragsgiver står fritt til å velge å bruke en tolk selv om denne må anses inhabil (slik det blant annet er lagt til grunn i IMDis retningslinjer for god tolkeskikk og Tolkeforbundets yrkesetiske retningslinjer). Hvis det sistnevnte er tilfellet, vil regelen for tolker skille seg klart fra habilitetsreglene i fvl. § 6, der en inhabil tjenestemann må avstå fra å treffe eller tilrettelegge grunnlaget for avgjørelsen. Dette vil etter vårt syn ikke være en heldig løsning. Skal bestemmelsen forstås slik, vil det også være uklart hvordan den forholder seg til unntaksregelen i forslaget til § 15 fjerde ledd.

Det er også uklart hvordan forslaget til § 15 tredje ledd forholder seg til regelen i domstolloven § 138, som allerede regulerer inhabilitet for tolker i retten.

Det er ikke samsvar mellom formuleringen av unntaksbestemmelsen i forslaget til § 15 fjerde ledd og gjengivelsen av vilkårene i merknadene til § 15, der det blant annet vises til et krav om «sterke grunner» som ikke følger av forslaget til lovbestemmelse.

Som antyd det foran, kan tolkens rolle etter omstendighetene på vesentlige punkter skille seg fra det som gjelder for tradisjonelle saksbehandlere. De hensynene som gjør at en tolk i enkelte tilfeller bør avstå fra et oppdrag på grunn av sin relasjon til parten, er derfor ikke nødvendigvis de samme som de som begrunner inhabilitet for tradisjonelle saksbehandlere eller beslutningstakere. Dette tilsier også at habilitetsreglene ikke uten videre kan «gjelde tilsvarende» for tolker. Det er etter vårt syn heller ikke gitt at terskelen for når det er forsvarlig å bruke barn som tolk, skal være den samme som når det vil være forsvarlig f.eks. å bruke en voksen slektning, jf. merknadene til § 15.

I lovutkastet § 17 tredje og sjette ledd samt § 18 annet ledd er en bestemt institusjon (OsloMet) tillagt særlige oppgaver. Etter vårt syn hører regulering på et slikt detaljnivå ikke hjemme i loven, men bør i stedet fastsettes i bestemmelser på lavere nivå (jf. for så vidt utkastet til § 19, hvor der fremgår at en uansett har tenkt å gi utfyllende bestemmelser).

I utkastet til tolkeforskriften skal OsloMet etter forslaget til § 17 sjette ledd kunne gi retningslinjer om statsautorisasjon, herunder gjennomføring av prøven. Vi minner om at dersom det er aktuelt å gi regler som oppfyller forskriftsdefinisjonen i forvaltningsloven § 2 første ledd bokstav c jf. bokstav a, må disse gis i forskrifts form. Det samme gjelder for de utfyllende bestemmelsene som omtales i forslaget til § 19 i forskriften. Det er videre noe uklart for oss hvordan forholdet mellom de to bestemmelsene i §§ 17 og 19 skal forstås.

Vi anbefaler at det i utkastet til forskriften § 14 presiseres hva slags opplysninger tolken plikter å gi til Integrerings- og mangfoldsdirektoratet.

Særskilt om forholdet til særlovgivningen

KD uttaler i punkt 5.1.2.1. i.f. at «plikten til å bruke tolk som følger av særlovgivningen eller av tolkeloven er ment å inntre når det foreligger et reelt behov for tolk i saker som har stor betydning for den enkelte.» KD ber videre om høringsinstansenes innspill, og reiser i punkt 1.3 nr. 2 spørsmål om «det bør gjøres justeringer i pliktbestemmelsen eller i særlovgivningen for å sikre at plikten til å begrense tolk avgrenses til situasjoner der det foreligger reelt behov».

Tolkeloven lovfester den generelle plikten til bruk av tolk. Plikten inntre når det er «nødvendig» for å ivareta hensynet til «rettsikkerhet» eller «forsvarlig hjelp og tjeneste, jf. lovutkastet § 6 første ledd. Inngangsvilkårene gjør terskelen høy, og tolk skal videre ikke være nødvendig hvis «partene kan kommunisere forsvarlig på norsk eller et annet språk», jf. punkt 5.1.2.3.

Begrensningene som nevnt, gjelder imidlertid bare for den generelle plikten, og berører ikke tilfellene der en mer vidtgående plikt følger av særlovgivningen, som for eksempel sameloven. I tillegg innføres en plikt til å bruke kvalifisert tolk etter lovutkastet § 7 første ledd både når det offentlige skal bruke tolk etter den generelle regelen og særlovgivningen. Det innføres dermed i realiteten en plikt til å bruke kvalifisert tolk mellom norsk og samisk, selv om brukeren forstår norsk. Dette er etter vår oppfatning ikke nødvendig for å oppnå rettsikkerhet eller for å sikre at domstolene, politiet mv. yter en forsvarlig hjelp og tjeneste. Det anses ikke hensiktsmessig å innføre et strengere krav til bruk av kvalifisert tolk enn det som er nødvendig for å oppfylle formålet med loven etter lovutkastet § 1.

Det er i dag god tilgang på personer som snakker både samisk og norsk på en tilfredsstillende måte. Mange av tolkene som brukes i dag har ikke tolking som profesjon, og er ikke oppført i det nåværende nasjonale tolkeregisteret. Likevel opplyser Domstoladministrasjonen at de oppfatter at tolkningen er av god kvalitet. Dersom det innføres en plikt for politiet og domstolene m.fl. til å kun benytte kvalifiserte tolker, vil det medføre et stort press på disse tolkene. Dette vil kunne medføre økt saksbehandlingstid i bl.a. domstolene, uten at det kan antas å medføre noen rettsikkerhetsgevinst. Dersom kvalifiserte tolker må hentes fra andre deler av landet, vil det i tillegg medføre økte reisekostnader mv.

Vi mener derfor at det etter sameloven og annen særlovgivning, bør åpnes for unntak for kravet om kvalifisert tolk når det ellers ytes en rettssikker og forsvarlig hjelp eller tjeneste. Vi mener i tillegg at det bør tydeliggjøres at det skal gjelde unntak fra kravet til å bruke kvalifisert tolk i tilfeller der det tolkes på samisk, når det er nødvendig av hensyn til effektiv saksbehandling, jf. utkastet § 7 annet ledd. Samelovens formål om å sikre og utvikle samisk språk, kultur og samfunnsliv vil ivaretas selv om det ikke brukes kvalifisert tolk.

Domstoladministrasjonen har ikke full oversikt over hva kostnaden ved å innføre kvalifisert tolk vil være, idet det ved dagens bruk av tolk ikke registreres tolkespråk. Det er i dag 14 domstoler og jordskifteretter som omfattes av samelovens bestemmelser. I tillegg kommer politiet, Kontoret for voldsoffererstatning, vergemålsavdelingen hos Fylkesmannen i Troms og Finnmark og andre offentlige etater i forvaltningsområdet. Kostnadene er heller ikke forsøkt beregnet i høringsnotatet.

Domstolene opplyser om underforbruk av kvalifisert samisk tolk i dag, også der parten ikke snakker norsk. Fylkesmannens vergemålsavdeling opplyser at de har et underforbruk av tolk som sådan i dag, ettersom de i stor grad benytter samisk personale der vergehaver oppholder seg, for å formidle Fylkesmannens budskap på samisk. All den tid det i dag er en mangel på kvalifiserte samiske tolker bør det i tillegg åpnes for å bruke den samisktalende del av befolkningen som tolk, selv om de ikke har formell utdanning. Det vises til høringsnotatet punkt 2.7, der det fremkommer at

Sametinget i sin høringsuttalelse pekte på at samiske tolker ikke kan omfattes av kvalifikasjonskravene før samisk tolkeutdanning har fungert over en viss tid.

Særskilt om forhold i kriminalomsorgen

Kriminalomsorgen kan etter gjeldende regelverk benytte flerspråklige ansatte ved kommunikasjon med innsatte/domfelte. Det følger av rundskriv nr. 1 2018 Om bruk av tolk og oversettelser i kriminalomsorgen punkt 3 at hvis ansatte behersker siktedes/innsattes/domfeltes språk vil det normalt være unødvendig å tilkalle tolk.

Det følger av høringsnotatet punkt 5.1.2.3 at hvorvidt bruk av tolk er nødvendig blant annet avhenger av om partene kan kommunisere forsvarlig på norsk eller et annet språk. Videre uttales det at «det kan ofte være tids- og kostnadsbesparende, dersom partene kan kommunisere på et annet språk istedenfor å bruke tolk. Engelsk er for eksempel et språk som mange har tilstrekkelige språkkunnskaper i til å gjøre seg godt forstått. Dersom begge parter har tilstrekkelige kunnskaper i engelsk vil det derfor ikke være nødvendig å bruke tolk.» Samtidig fremgår det at i hverdagslige situasjoner *«kan eventuelt flerspråklige medarbeidere eller den enkeltes slekt og venner bistå. Det er imidlertid viktig å skille mellom slike situasjoner og situasjoner der disse personene i realiteten brukes som tolk. Å opptre som tolk inngår ikke i en medarbeiders arbeidsoppgaver og mange vil heller ikke være kvalifisert til dette»*.

Vi mener at flerspråklige medarbeidere må kunne benyttes der plikt til å bruke tolk følger av forslagets § 6 første ledd annet punktum, dersom kravet til forsvarlig kommunikasjon er oppfylt og det ikke foreligger andre hensyn som taler mot det. Det vil, etter vårt syn, være hensiktsmessig dersom kommunikasjonen kan skje på innsattes/domfeltes eget språk når ansatte behersker dette. I slike tilfeller foreligger det etter vårt syn ikke et reelt behov for kvalifisert tolk i henhold til forslagets § 7 første ledd.

Vi mener derfor at lovforslaget bør tydeliggjøre at flerspråklige medarbeidere kan benyttes i de tilfeller hvor det foreligger en plikt til å bruke tolk. Når det gjelder slekt og venner er vi enig i at disse ikke skal benyttes i større grad enn det høringsnotatet legger opp til.

Utkastets § 11 Tilsyn

Når det gjelder forslaget om tilsyn i § 11 kan særregler for kriminalomsorgen få konsekvenser for hvilke opplysninger tilsynsorganet får tilgang til. Etter forslaget til § 9 annet ledd og merknaden til bestemmelsen, kan tilsynsmyndighetene kreve opplysninger om enkeltsaker eller relevante deler av organets virksomhet i forbindelse med tilsyn.

Etter straffegjennomføringsloven § 9 skal tilsynsrådene føre tilsyn med fengsler og friomsorgskontor og med behandlingen av de domfelte og innsatte. Etter forskrift om straffegjennomføring § 2-3 kan tilsynsrådet bare få innsyn i konkrete saker dersom domfelte eller innsatte samtykker. Tilsyn med kriminalomsorgens bruk av tolk kan bli begrenset av at domfelte eller innsatte ikke samtykker til at tilsynsrådet får innsyn i en konkret sak.

Vi viser til at POD og Kripos i sine høringsuttalelser har lagt til grunn at påtalemyndigheten vil være føre tilsyn når det gjelder bruk av tolk i politiets strafferettspleie, og at POD vil føre tilsyn med politiets virksomhet for øvrig. Som pekt på foran, er det imidlertid uklart i hvilken grad overordnede organer skal føre tilsyn etter forslaget til § 11.

Økonomiske og administrative konsekvenser

Fare for mindre tilgang til kvalifisert tolk

Domstolene er avhengig av høyt kvalifiserte tolker for å gjennomføre sivile- og straffesaker på en måte som sikrer rettssikkerhet og tillit til domstolene. Utlendingsforvaltningen (UDI og UNE) er tilsvarende avhengig av høyt kvalifiserte tolker for å sikre forsvarlig saksbehandling og rettssikkerhet for asylsøkere. I motsetning til en del andre offentlige sektorer har domstolene, UDI og UNE i dag ingen underdekning i bruk av tolk, og bruker i vesentlig grad kvalifisert tolk. Som det fremgår av høringsnotatet er det i dag stor mangel på kvalifisert tolk, og antall kvalifiserte tolker må dobles for å kunne oppfylle kravene etter ny tolkelov. En ev. innføring av tolkelov vil føre til økt etterspørsel og således konkurranse om kvalifisert tolk. Dette vil, i tillegg til prisøkning, kunne påvirke tilgangen til kvalifisert tolk. Vi er bekymret for at en innføring av ny tolkelov på nåværende tidspunkt vil føre til at domstolene, UDI og UNE får problemer med å få tak i de høyt kvalifiserte tolkene de trenger. Det vil være en utfordring for rettssikkerheten dersom det i større grad enn i dag må tas i bruk lavere kvalifisert- eller ukvalifisert tolk, eller at saker blir utsatt pga. mangel på kvalifisert tolk.

Utgifter til tolk i straffesaker (over kap. 466, post 01) utgjør den klart største delen av tolkeutgiftene knyttet til domstolene, om lag 90 prosent. Utgifter til tolk i straffesaker økte med 62 prosent i perioden 2008-2014. Rapporten om økonomiske og administrative konsekvenser av ny tolkelov fra Agenda Kaupang og Oslo Economics tar utgangspunkt i mer generelle modeller for beregning av framskrevet tolkebehov. Vi utelukker ikke at det kan være spesielle forhold knyttet til endringer i kriminalitetsbildet og saker for domstolene som kan gjøre at behovet for tolk i straffesaker kan utvikle seg annerledes, og at det dermed kan være noe mer usikkerhet knyttet til beregningene for domstolene.

Vi gjør derfor oppmerksom på faren for at en innføring av foreslått tolkelov i nær fremtid potensielt vil ha svært negativ effekt på blant annet domstolenes tilgang til kvalifisert tolk, og dermed føre til lengre saksbehandlingstid.

Høyere investeringskostnader til skjermtolking

Når det gjelder utgifter og gevinster knyttet til skjermtolking i domstolene er investeringskostnadene oppgitt i rapporten fra Agenda Kaupang og Oslo Economics altfor lave (2,1 mill. kroner). I dag er det rundt 400 rettssaler. Domstoladministrasjonen anslår at utstyr til 70 rettssaler, slik rapporten legger til grunn, vil være på 31,5 mill. kroner i investeringskostnader, samt 2,1 mill. kroner i årlige drifts- og vedlikeholdskostnader.

Domstoladministrasjonens vurdering er imidlertid at det ikke er tilstrekkelig å utruste 70 rettssaler for å oppnå den effekten og de gevinstene som legges til grunn i rapporten. Bakgrunnen er antallet domstoler, størrelsen på domstolene og hvor geografisk spredt norske domstoler er.

Domstoladministrasjonen anslår at 133 saler (1/3 av dagens saler) vil være mer hensiktsmessig og realistisk tall. Med en slik forutsetning vil de fleste domstoler kunne få utstyrt minst én sal for skjermtolking, samtidig som større domstoler og domstoler med særskilte behov vil kunne få flere saler. Dette anslås å ha en investeringskostnad på 60 mill. kroner og årlige drifts- og vedlikeholdskostnader på 4 mill. kroner.

Vi gjør derfor oppmerksom på at de anslåtte investeringskostnadene til skjermtolkingsutstyr som er nødvendig for å oppnå de forventede effektene og gevinstene som legges til grunn for domstolenes del, er langt høyere enn anslått i høringsnotatet.

Investeringsbehov knyttet til bestilling og bruk av kvalifisert tolk i nasjonalt tolkeregister

Vi gjør oppmerksom på at det er behov for investeringer i domstolene knyttet til felles løsning for bestilling og bruk av kvalifisert tolk, som er integrert med nasjonalt tolkeregister som følge av den foreslåtte § 6, og disse kostnadene er ikke omtalt i høringsnotatet.

Kriminalomsorgen

Forslag til ny tolkelov inneholder en bestemmelse hvor «offentlig organ kan velge mellom fremmøtetolking eller fjerntolking». Kriminalomsorgen har gitt retningslinjer om bruk av tolk hvor skjermtolking er anbefalt. Med fengsler og friomsorgskontorer fordelt over hele landet, vil bruk av fjerntolkning være nødvendig ved iverksettelse av ny lov. Kriminalomsorgen har i dag ikke utstyr ved enhetene som vil gjøre dette mulig.

Engangsutgift til anskaffelse av utstyr til skjermtolking anslås av KDI til om lag 8 millioner kroner. Beløpet er beregnet til å dekke utgifter til en lokasjon for skjermtolking per enhet (friomsorg og fengsel). I tillegg til anslått etableringskostnad, anslås det at det vil påløpe 600 000 kroner årlig til drift og vedlikehold av det tekniske utstyret. I tillegg vil det kreves et tilpasset lokale for tolken.

Det er i anslått etableringskostnad forutsatt at fengslene har lokaler som kan benyttes uten vesentlig tilrettelegging, utover begrenset klargjøring, for at utstyr skal kunne monteres. Erfaringer fra pågående forsøk med skjermtolking i kriminalomsorgen tilsier imidlertid at det vil kunne være en utfordring å finne egnede lokaler ved enkelte enheter. Innen høringsfristen har det ikke vært mulig å kartlegge hvilke enheter hvor dette vil være spesielt utfordrende og hva en eventuell bygningsmessig tilrettelegging vil kunne koste. Generelt vil utfordringen med tilgang på egnede lokaler være størst ved mindre fengsler. I den grad etablering av utstyr for skjermtolking enkelte steder skulle vise seg å kreve større bygningsmessige arbeider til en uforholdsmessig høy kostnad, vil fengselet måtte benytte fremmøtetolking.

Det må også påregnes utgifter til opplæring av ansatte i bruk av skjermtolking. Det antas at utgiftene vil være størst i forbindelse med etablering av skjermtolkingsutstyr i den enkelte enhet.

Kriminalomsorgen iverksetter årlig om lag 12 000 dommer, hvor om lag 30 prosent gjelder utenlandske statsborgere. Hvor stor andel av disse som har behov for tolk, og i hvilket omfang, er usikkert. KDI anslår et behov for kjøp av tolketimer i kriminalomsorgen i størrelsesorden 5500 timer årlig. Kostnad til skjermtolking koster i dag kriminalomsorgen 875 kroner eks. mva. KDI antar imidlertid at kostnad per time vil øke vesentlig med en ny tolkelov som følge av økt etterspørsel etter tjenesten. Forutsatt en pris per time på 1000 kroner eks. mva. og et behov for årlig kjøp av 5500 tolketimer, vil kostnaden utgjøre 5,5 millioner kroner årlig. Bruk av fremmøtetolking vil koste mer enn bruk av skjermtolking, siden reisetid også vil tilkomme.

Som det fremgår av det ovenstående er det usikkerhet, både knyttet til behovet for tolk og i hvilke enheter i kriminalomsorgen det vil være mulig å legge til rette for fjerntolking. KDI anslår på denne bakgrunn at kriminalomsorgen som følge av ny tolkelov vil få en årlig utgift til kjøp av tolketjenester og service og vedlikehold av utstyr på mellom 5 og 8 millioner kroner.

Kriminalomsorgens utgifter til bruk av tolk har de senere år ligget på omkring 1 million kroner årlig. Beregningene fra KDI tilsier med andre ord en årlig økning i utgifter til bruk av tolk i størrelsesorden 4 til 7 mill. kroner.

Samlet anslås merkostnaden for KDI seg til 8 mill. kroner til investeringer og 6-9 mill. kroner i årlig drift.

Andre ordninger/offentlige virksomheter i justissektoren

Den foreslåtte tolkeloven vil også påvirke en rekke andre ordninger/virksomheter i justissektoren, som ikke er særskilt nevnt i høringsnotatet. Staten dekker utgifter til tolk i forbindelse med innvilgelse av fritt rettsråd (fylkesmannen), innvilgelse av fri sakførsel etter rettshjelploven (fylkesnemndene for barnevern og sosiale saker) og i forliksrådene. Tilgangen på kvalifisert tolk i disse sakene kan bli en utfordring også her.

Til orientering har Sekretariatet for konfliktrådet (Sfk) har opplyst at de p.t. ikke har oversikt over kostnader knyttet til bruk av tolk og at de ikke har foretatt noen beregninger av økonomiske konsekvenser av tolkeloven. Sfk har fått utsatt høringsfrist til 30. juni 2019.

Med hilsen

Harald Aass
fagdirektør

Toril Juul
seniorrådgiver

Vedlegg:

- Høringsuttalelser fra POD og politiet ellers, herunder Kripos og Politiets Utlendingsenhet

Dokumentet er godkjent og sendes uten signatur



POLITIET
KRIPOS

Politidirektoratet

NCIS NORWAY

politidirektoratet@politiet.no

Deres referanse:
201900987

Vår referanse:
201802908

Sted, dato
Bryn, 20.05.2019

HØRING – FORSLAG TIL LOV OM OFFENTLIGE ORGANERS ANSVAR FOR BRUK AV TOLK MV. (TOLKELOVEN) – HØRINGSSVAR FRA KRIPOS

1. Innledende merknader

Det vises til Kunnskapsdepartementets høringsbrev av 1. mars 2019 vedlagt forslag til lov om offentlige organers ansvar for bruk av tolk mv. (tolkeloven) med høringsfrist 7. juni s.å. Kripos er egen høringsinstans. Politidirektoratet har ved epost av 29. april s.å. vist til oversendelsesbrev fra Justis- og beredskapsdepartementet av 6. mars s.å., og bedt om at høringssvar sendes via direktoratet innen 20. mai s.å.

Kripos støtter forslaget om å samle bestemmelser om offentlige organers plikt til å bruke tolk, krav om å bruke kvalifisert tolk, bruk av fjerntolking, krav om politiattest, taushetsplikt og habilitet i en og samme lov.

Tolkeloven forventes å føre til bedre rettssikkerhet, bedre tilgjengelighet på kvalifiserte tolker og bedre regulering av godtgjørelser. Politiet vil særlig ha nytte av dette fordi tolkesituasjonene kan være preget av tidspress og krisehåndtering, og samtidig underlagt særlige krav til konfidensialitet og sikkerhet. Bruk av telekommunikasjon og IKT (fjerntolking, skjermtolking) er tilsvarende nyttig.

Kripos har først og fremst kommentarer til bestemmelser som får direkte anvendelse for oss, men ønsker innledningsvis å poengtere at tolking også i andre etater/sektorer har betydning for ansvarsområdet til Kripos og politiet for øvrig. Eksempelvis har det betydning at andre etater gjennom personer med tilstrekkelig språkkompetanse avdekker og forstår informasjon som kan være av betydning for å melde videre strafferettslige forhold eller alvorlige hendelser som det ligger til politiet å gripe inn i.

Vedlagt direktoratets epost av 29. april ligger et arbeidsutkast til svarbrev fra direktoratet til JD, og det fremgår at det er ønskelig med tilbakemeldinger på dette utkastet. Siden Kripos er egen høringsinstans, hadde vi startet arbeidet med vårt høringssvar før vi mottok oversendelsen fra direktoratet. Av den grunn inngis våre merknader på selvstendig grunnlag, og ikke som merknader til direktoratets arbeidsutkast. Vi håper likevel at våre innspill kan være til nytte i det videre arbeidet med direktoratets høringssvar.

Kripos

Den nasjonale enhet for bekjempelse av organisert og annen alvorlig kriminalitet

Postboks 2094 Vika, 0125 Oslo

23 20 88 80

kripos@politiet.no

974 760 827

7694.05.17962

www.politi.no

For øvrig viser vi til høringssvaret vi sendte direktoratet 3. april (vår ref. 201901033) i forbindelse med høring om forslag til endringer i introduksjonsloven – hjemmel for behandling av personopplysninger i Nasjonalt tolkeregister, hvor vi kom med enkelte innspill om innhenting av politiattest, opplysninger som kan behandles og sletting av personopplysninger.

I det følgende inngis merknader til enkelte av bestemmelsene i lov- og forskriftsforslaget.

2. Merknader til enkelte bestemmelser

Til § 2 Virkeområde

Loven gjelder for offentlig organ som bestiller og bruker tolk i Norge. Det kan eventuelt vurderes om loven så langt den passer skal gjøres gjeldende også for norske myndigheters informasjonsinnhenting i utlandet, for eksempel bevisopptak. I de tilfeller hvor tolking skjer i regi av andre lands myndigheter, vil deres lover og regelverk nødvendigvis være førende.

Til § 5 og forslag til tolkeforskriften § 13 Opplysninger som kan inngå i Nasjonalt tolkeregister

Kripos støtter departementets uttalelse om at det er nødvendig å lovfeste et tydelig behandlingsgrunnlag for Nasjonalt tolkeregister og utveksling av personopplysninger om tolkene. Videre er Kripos enig i at samtykke ikke er et hensiktsmessig behandlingsgrunnlag.

Kripos støtter forslaget til forskriften § 13 som lister opp aktuelle personopplysninger som behandles i Nasjonalt tolkeregister. Som nevnt i vårt høringssvar til forslag til endringer i introduksjonsloven¹, antar vi imidlertid at det er mer hensiktsmessig å behandle opplysninger om fødselsnummer i stedet for personnummer, jf. forslaget til tolkeforskriften § 13 bokstav d.

Til § 7 Krav om kvalifisert tolk

Kripos er i utgangspunktet enig i kvalifikasjonskravene, men vi er samtidig opptatt av at mulighetene til å fravike disse ikke bør være for strenge. Særlig i forbindelse med skjult etterforskning og krav til særlig konfidensialitet er det nødvendig med et relativt stort handlingsrom. Det vil være uheldig om en ny lov setter så store krav til kvalifikasjoner at man på enkelte språk stadig må benytte unntaksbestemmelser i loven. Eksempel på dette kan være språket kinyarwanda som er sentralt for etterforskningen av krigsforbrytelser begått i Rwanda. Der har man svært få tilgjengelige tolker i Norge. For en så smal språkgruppe er det også vanskelig å se for seg hvordan det skal være mulig å fremlegge nødvendig dokumentasjon på formelle tolkefaglige kvalifikasjoner.

Det er bra at det åpnes for tolkesamarbeid med andre land, samt relétolking. Dette er en aktuell problemstilling ved små tolkespråk, men også ved større eller spesielle hendelser/saker der tilgang på tolker er begrenset.

Til § 8 Bruk av fjerntolking

Med store framskritt og muligheter innen informasjons- og kommunikasjonsteknologi støttes en frihet til å velge mellom fremmøtetolking eller fjerntolking, og legge til rette for mer fjerntolking.

¹ Høring – forslag til endringer i introduksjonsloven – hjemmel for behandling av personopplysninger i nasjonalt tolkeregister, jf. vår referanse 2019/01033.

I denne sammenheng kan det være nødvendig å beskrive tolking som er i grenselandet mellom oversettelser og tolking eller fremmøtetolking og fjerntolking. Politiet gjør nytte av tolking fra opptak av lyd til nedtegning i skriftlige dokumenter, og ved bevissikring på sosiale medier der det er en blanding av lyd, bilde og tekst.

Til § 10 Krav om politiattest

I vårt hørings svar som det er henvist til over påpekte vi at det foreligger et udekket behov for å hjemle innhenting av politiattest også ved oppdrag for andre organer enn politiet og påtalemyndigheten. Videre sluttet vi oss til departementets vurdering om at oppdragsgiveren selv må vurdere tolkens egnethet på bakgrunn av fremlagt politiattest, jf. høringsnotatet punkt 6.3.1.

Kripos følger departementets redegjørelse for hensynet til tillit, herunder at de involverte parter må være trygge på at tolken gjør sin jobb på en god og tillitsfull måte uten press utenfra eller egeninteresser i saken. Tolkene er ofte involvert i saker med særlig sensitiv og taushetsbelagt informasjon, og er i mange tilfeller de eneste som kan begge språk og således kontrollere det som blir oversatt. Disse hensynene gjør seg også gjeldende for de andre organene som benytter tolker i saker med taushetsbelagt informasjon, og ikke kun politiet og påtalemyndigheten.

Det er etter vår vurdering fornuftig at organet selv tar en vurdering av egnethet, da de er nærmest til å vurdere hva som er relevant for det enkelte oppdraget.

Til § 11 Tilsyn

Tilsyn i politiet anbefales gjennomført i forbindelse med påtalemyndighetens tilsynsrolle når det gjelder strafferettspleien og for øvrig av direktoratet. Systemrevisjon på grunnlag av fremlagt materiale kan være et alternativ for en ekstern tilsynsmyndighet.

Opplysninger som er taushetsbelagte etter straffeprosessloven § 216i (kommunikasjonskontroll m.m.) kan bare underlegges tilsyn av kontrollutvalget for kommunikasjonskontroll. Dette følger av lovteksten. Tilsynet må derfor også avgrenses mot dette.

Til § 14 Taushetsplikt

Det synes hensiktsmessig å innføre en generell bestemmelse om taushetsplikt i tolkeloven, slik at det ikke hersker tvil om at taushetsplikten gjelder ved alle tolkeoppdrag, uavhengig av hvilken sektor det aktuelle tolkeoppdraget knytter seg til. Det er imidlertid viktig at det fremgår klart av loven – slik det legges opp til i § 3 – at særlovgivningen kan ha strengere taushetspliktsregler enn det som følger av § 14. Herunder er det selvsagt viktig at det bekjentgjøres overfor tolkene dersom taushetsplikten er straffesanksjonert.

Det bør ikke være valgfritt å destruere (på egen hånd) det materialet som er utlevert for tolking, eller hvordan det ferdigtolkede produktet skal oppbevares. Det er viktig at tolkene får klare retningslinjer fra oppdragsgiver om oppbevaring og destruksjon.

Til § 16 Nasjonalt tolkeregister

Politiet imøteser et nasjonalt tolkeregister, blant annet fordi det vil gi en god oversikt over kvalifikasjoner, hvilket vil effektivisere bestilling og bruk av tolk. Samtidig ser vi et klart behov for å ha mulighet til å skjerme identiteten til tolker i særskilte tilfeller. Dette gjør seg eksempelvis gjeldende for tolker som jobber med skjulte metoder i straffesaker og for tolker som tilhører mindre nasjonale grupperinger i Norge. Disse er potensielle ofre for utpressing, og

i noen tilfeller kan eksponering av deres identitet også medføre en sikkerhetsrisiko. De må likevel kunne oppføres i registeret, eksempelvis med tolkenummer og nødvendige kontaktopplysninger.

Til tolkeforskriften § 15 Sletting av opplysninger

Kripos stiller spørsmål ved utformingen av slettebestemmelsen i utkastet til forskriften § 15, noe vi også påpekte i vårt høringssvar til forslag til endringer i introduksjonsloven. Etter vår mening er ikke bestemmelsen som er foreslått god nok når det gjelder regulering av sletting av personopplysninger.

Når samtykke ikke er gyldig behandlingsgrunnlag etter loven, kan heller ikke samtykke være eneste mulighet for sletting av opplysninger.

Kripos viser til prinsippet om lagringsbegrensning som står sterkt i personvernlovgivningen. Det bør etter vår mening etableres sletterutiner som gjør at personopplysninger ikke lagres lenger enn det som er nødvendig for formålet de er innhentet for. Integrerings- og mangfoldsdirektoratet kan videre fastsette mer detaljerte sletterutiner, eventuelt etablere regler for yttergrensene for lagring av personopplysninger i et slikt register.

Kripos legger eksempelvis til grunn at tolker rutinemessig skal slettes fra registeret når arbeidsforholdet som tolk avsluttes, ved oppnådd pensjonsalder og ved død.

3. Økonomiske og administrative konsekvenser

Godtgjørelsen er en drivende faktor for tolkene. Mange av dem har ikke tolkefaglig utdanning, og det er ingen/liten differensiering av godtgjørelsen mellom kvalifiserte og ukvalifiserte tolker. Det er av denne grunn ingen motivasjon for å ta tolkefaglig utdanning. Tolkegodtgjørelsen bør gjenspeile den tolkefaglige kvalifikasjonen. Kanskje burde tolkegodtgjørelser knyttes til en "tariff" som kan ligne salærforskriften. Ulike og vilkårlige godtgjørelser kan gi flere skjevheter, f.eks. i form av konkurransefortrinn for noen sektorer, og tilsvarende utfordringer for andre.

En manglende standardisering kan gi transaksjonskostnader som krevende forhandlinger i fastsettelse av godtgjørelser, flyktige avtaler mv.

Tolkeloven medfører plikter for offentlige organer, og reduserer valgfriheten til å unnlate tolking. Det har altså en ønsket samfunnsmessig effekt, men trolig med økte kostnader som resultat.

De økonomiske beregningene er imidlertid delt i sektorkostnader og felleskostnader (begrenset til tilsyn, sentrale investeringer for skjermtolking og utgifter til utdanning og kvalifisering av tolker) uten å drøfte muligheten for "nasjonalt sentralt kostnadssted" for tolkeutgifter, enten sektorvis eller samlet. Sentral budsjettpost/finansiering vil kunne medføre manglende motivasjon fra sektorene til å velge kostnadseffektive løsninger. Men for politiet er det viktig å påpeke at tolkekostnadene vil kunne påvirke prioriteringer i straffesaksporteføljen, særlig i de alvorligste straffesakene med internasjonale aktører. Tolkekostnadene knyttet til skjulte metoder, som er særlig uforutsigbare og kostnadsdrivende, i et fåtall straffesaker går langt ut over det budsjetttrammene er beregnet for. Politiet er blant de største brukerne av tolketjenester, men ikke målt i antall oppdrag (antagelig fordi oppdragene har større omfang, enkeltvis).

Kripos er nasjonalt kontaktpunkt for internasjonalt politisamarbeid og har hatt gjennomsnittlige årlige tolkeutgifter i perioden 2011–2018 på drøyt kr 1 500 000. I en enkelt av Kripos' egne straffesaker utgjorde utgifter til tolking hele kr 1 232 966 i 2018, hvilket utgjorde 48 % av straffesaksutgiftene til denne saken (24 % i 2017).

Det er ikke antatt at innføringen av en ny tolkelov vil ha en avgjørende innvirkning på forbruket av tolketjenester ved Kripos.

Kripos har imidlertid tidligere² påpekt at det er uheldig at utgiftene til tolketjenester må dekkes av etatens driftsutgifter. I en situasjon med stadig strammere økonomiske rammer, er det en risiko for at forventede høye kostnader til tolking vil kunne påvirke beslutninger om hvorvidt det skal iverksettes etterforskning eller ikke. Innenfor kriminalitetsområder med en overrepresentasjon av utenlandske aktører kan politiet stå i fare for ikke å ha tilstrekkelige driftsmidler til å bekjempe denne kriminaliteten. Vi vil derfor gjenta vårt tidligere innspill om at politiet, påtalemyndigheten og kriminalomsorgen bør postere tolke- og oversettelsesutgifter direkte over statsbudsjettet, i likhet med domstolene.

Med hilsen

Vigleik Antun

ass. sjef Kripos

Saksbehandlere:
Målfrid Høivik
Hanne Snesrud
Linn Kristine Klemo

Gjenpart: Det nasjonale statsadvokatembetet

² Se vårt hørings svar til POD 27.02.2015 i høringsrunden for NOU 2014:8 – Tolking i offentlig sektor (vår ref. DL 201402041).



Politidirektoratet

Postboks 2090 Vika
0125 Oslo

Deres referanse
201900987

Vår referanse
201800742

Dato
20.05.2019

**HØRINGSSVAR – FORSLAG TIL LOV OM OFFENTLIGE ORGANERS
ANSVAR FOR BRUK AV TOLK MV. (TOLKELOVEN)**

Det vises til e-post av 29. april 2019 fra Politidirektoratet (POD) med vedlagt høring om forslag til lov om offentlige organers ansvar for bruk av tolk mv. (tolkeloven). POD har satt frist for innspill til høringsnotatet til 20. mai 2019.

Politiets utlendingsenhet (PU) vil i det videre gå gjennom de konkrete spørsmålene som er fremhevet i høringsnotatet, samt komme med øvrige bemerkninger til den foreslåtte tolkeloven. Deretter vises det til en vurdering av kostnadene som den foreslåtte tolkeloven kan medføre for PU, samt en kvalitetssikring av rapporten "Økonomiske konsekvenser ved innføring av tolkeloven", utarbeidet av Agenda Kaupang og Oslo Economics.

1. Generelt

Politiets utlendingsenhet er en storforbruker av tolketjenester. Tolker anvendes daglig, blant annet i forbindelse med asylregistreringer, ved underretting av vedtak om bortvisning og utvisning og ved utlendingskontroller. I 2018 utgjorde PU sine kostander for tolketjenester ca. 11,3 millioner kroner. Tolkoppdragene ble i 82 % av tilfellene gjennomført som fremmøte, og i 18 % av tilfellene som telefontolking. I en treårsperiode frem til 2015 brukte PU cirka 60 millioner kroner på tolketjenester.

PU er i utgangspunktet positiv til at det skal utformes en tolkelov, slik at bestemmelser som omhandler tolking blir samlet og kravene til tolker tydeliggjøres. PU opplever at det er behov for økt kontroll på tolkebransjen. I teorien kan enhver person som kan kommunisere forsvarlig på et andrespråk opptre som tolk. Dette satt sammen med at en tolk får tilgang på sensitiv informasjon, medfører at effektivitetshensyn, sikkerhetshensyn, og hensyn til den parten det tolkes for, tilsier at det er behov for en bedre kontroll på tolker som brukes av offentlige organer. Det er i den forbindelse viktig at en nyopprettet tolkelov er tilstrekkelig detaljert og tydelig til at den får en effekt, fremfor å kun innebære en sammenstilling av det som har eksistert.

Innføring av tolkeloven kan resultere i økte kostnader for politiet. Dette på grunn av økt bruk av tolk, tekniske innretninger og lignende. PU fremhever derfor at ettersom tolkeloven vil innebære en tydeligere plikt til å bruke tolk på bakgrunn av en nødvendighetsvurdering, i tillegg til det som fremgår av særlovgivningen, bør det vurderes om tolkeutgifter for politiet skal sentraliseres. Eventuelt at det synliggjøres som en post i statsbudsjettet. Dette i stedet for at beløpet belastes PU sitt interne budsjett og regnskap.

Politiets utlendingsenhet

Besøk: Økernveien 11-13, 0653 Oslo
Post: Postboks 2095 Vika, 0125 Oslo
Tlf: 22 34 24 00 Faks: 22 35 37 00
E-post: politiets.utlendingsenhet@politiet.no

Org. nr.: 986 210 504 mva

2. Svar på særlige spørsmål til høringsinstansene

I høringsnotatet bes det om en tilbakemelding på noen konkrete spørsmål. PU har i det videre forsøkt å besvare de spørsmålene som er ansett som aktuelle for særorganet.

2.1 Bør andre enn domstolene og PST unntas fra bestemmelsene om tilsyn og pålegg?

En tilsynsordning kan innebære at et tilsynsorgan vil kunne få inngående opplysninger om hvordan politiet arbeider, for å kunne vurdere om PU oppfyller pliktene etter. Konsekvensene av at slik informasjon fordeles utover nok et tilsynsorgan kan være svært uheldig.

Dersom Politidirektoratet (POD) er PU sitt tilsynsorgan, så aksepteres PU det. Dersom oppgaven som tilsynsorgan tenkes tillagt andre, mener PU at politietaten bør unntas bestemmelsen om tilsyn og pålegg. Det vises kort til at bakgrunnen for at PST er unntatt tolkelovens bestemmelser om tilsyn og pålegg, herunder særlige sikkerhetshensyn, også kan gjøre seg gjeldende for resten av politiet.

Det vises for øvrig til pkt. 3.3.

2.2 Bør det gjøres justeringer i pliktbestemmelsen eller i særlovgivningen for å sikre atplikten til å bruke tolk avgrenses til situasjoner der det foreligger et reelt behov?

I dagens samfunn er det flere som er flerspråklig, og en kommunikasjon kan da skje forsvarlig på et språk som ikke utgjør partenes morsmål. PU er iblant i kontakt med personer som kan kommunisere forsvarlig på et annet språk enn morsmålet, og som en tjenesteperson også kan kommunisere forsvarlig på. Tolk blir likevel innkalt for å hindre eventuelle etterfølgende innsigelser og problemstillinger.

I utlendingsforskriften § 17-2 tredje ledd første punktum, vises det til at "med mindre søkeren og den som skal foreta intervjuet kan kommunisere forsvarlig på et felles språk, skal tolk tilkalles". Dersom en tilsvarende setning inntas i tolkeloven, vil det kunne bidra til at tolk avgrenses til situasjoner der det foreligger et reelt behov. Dersom det er en samtale som kan få stor betydning, kan notoritet på enigheten om å ikke innkalle tolk forsøkes sikres ved at utlendingen underskriver et dokument. Eventuelt, kan det i noen tilfeller være en mulighet å ta opp samtalen på lydbånd, hvor enigheten fremgår.

Den foreslåtte pliktbestemmelsen i § 6 første ledd viser til en nødvendighetsvurdering. En nødvendighetsvurdering kan innebære at tolketjenester ikke er ansett som nødvendig dersom partene er enige om å kommunisere på et tredje språk, og at det ikke foreligger et reelt behov.

Det kan likevel være tids- og kostnadsbesparende dersom det tydeliggjøres i § 6 at tolk ikke er nødvendig dersom partene kan kommunisere forsvarlig på et felles språk, tilsvarende som i utlf. § 17-2(2). Slik § 6 er utformet i dag, kan det i praksis medføre at tolker blir innkalt til tross for at det ikke er et reelt behov.

2.3 Bør unntaket fra kravet om å bruke kvalifisert tolk konkretiseres ytterligere?

PU støtter unntaksregelen slik den er forelagt. PU har daglig behov for tolker, og daglig et behov for at tolker kan møte på kort varsel. Det varierer fra dag til dag hvilke språk som trengs og hvor stort behovet for tolketjenester er. Dette kan iblant medføre at tolker som er formelt kvalifiserte ikke er tilgjengelige, og det må brukes andre tolker. Dette til tross for at PU tilstreber å bruke tilstrekkelig kvalifiserte tolker. Et for snevert og konkretisert unntak fra hovedregelen om å bruke en kvalifisert tolk, vil kunne medføre store problemer for PU, eksempelvis at PU må løslate personer hvor

vilkårene for pågripelse og internering er tilstede, men hvor en tolk som er formelt kvalifisert ikke er tilgjengelig

Dersom unntaket fra å bruke kvalifisert tolk anses å være for vidt, bør det heller vurderes om departementet skal skrive mer utfyllende om hvilken terskel som ligger i unntakene i foreleggelsen for stortinget. Dette i stedet for å direkte endre rekkevidden av unntaksbestemmelsen.

PU støtter en målsetting om at offentlige organer skal bruke kvalifiserte tolker, men det forutsetter at det til enhver tid skal være nok kvalifiserte tolker på samtlige språk til å kunne møte behovet for tolketjenester. Frem til det målet er nådd vil det kunne få svært uheldige konsekvenser dersom en unntaksbestemmelse blir for snevert utformet.

2.4 Hvordan kan skjermtolking i offentlig sektor organiseres?

Foreløpig gjennomføres tolkeoppdrag i PU i hovedsak ved oppmøte, med unntak av noe telefontolking ved blant annet utlendingskontroller og ved underretting av vedtak om restriksjoner på Politiets utlendingsinternat. I flere av PU sine saker anses skjermtolking sjeldent å være aktuelt per i dag. Ved eksempelvis en asylregistrering er PU avhengig av å tilrettelegge best mulig for en asylsøker for å få best mulig informasjon og hindre at misforståelser oppstår. En slik tilrettelegging og tillitsbygging kan være utfordrende dersom tolken ikke er stedplassert i samme rom. PU nevner også at det er mange tolker som bor i Oslo eller omegn.

PU gjennomfører imidlertid hyppig fjernmøter i rettsmøter hvor utlendinger som er internerte på Politiets utlendingsinternat begjæres internert utover den opprinnelige interneringsperioden. Fjernmøter innebærer en skjermtolking. Domstolen beslutter fjernmøte dersom det er ubetenkelig ut fra formålet med rettsmøtet og øvrige omstendigheter, og at et personlig fremmøte ville medført omkostninger som ikke står i rimelig forhold til betydningen av at siktede møter, jf. straffeprosessloven § 185 fjerde ledd. Vurderingen gjøres opp mot fremstilte, ikke nødvendigvis tolkingen. Erfaringen ved fjernmøter kan likevel være overførbart.

I rettsmøtene er fjernmøtet organisert slik at utlendingen er stedplassert på Politiets utlendingsinternat på Trandum. Advokaten og tolken velger om de møter på utlendingsinternatet eller i tingretten. Utlendingen er tilgjengelig på storskjerm i tingretten, hvor han/hun kan se og kommunisere med aktørene via skjerm på utlendingsinternatet.

Ved rettsmøtene er aktørene og det tekniske utstyret, plassert hos to offentlige organer. Det er i den forbindelse personell tilgjengelig som kan følge opp eventuelle tekniske utfordringer. Det gjøres også en viss vurdering av om omstendighetene er tilrettelagt for en forsvarlig utførelse av tolkeoppdrag.

Dersom skjermtolking skal gjennomføres med en tolk som er stedplassert et sted som ikke er under offentlige organers kontroll, må det ut fra innholdet i samtalen stilles strenge krav til tolkens omgivelser, og at omgivelsene tilsier at en tolking kan gjennomføres forsvarlig. Dette kan til dels være forsøkt ivarettatt ved at tolken selv har ansvar for å forsikre seg om at forholdene ligger til rette for forsvarlig utførelse av tolkeoppdraget, som foreslått i § 13. PU vil imidlertid sjeldent anse dette som tilstrekkelig, på bakgrunn av bla. tolkeoppdragets innhold. Det vises til at det ikke vil være mulig for det offentlige organet å kontrollere om det er opptaksverktøy eller andre personer i nærheten som hører på, som ikke er tilgjengelig på skjermen. I politiets saker medfører dette en utfordring ved ordningen, og nok et moment ved tolkebransjen som utelukkende er basert på tillitt. Dersom det også eksisterte en myndighet som gjennomførte tilsyn av tolkene, kunne en slik ordning ha blitt forsøkt kontrollert bedre. Et tilsyn kunne da ha kontrollert blant annet det tekniske utstyret tolkene bruker og om tolkens omgivelser er tilrettelagt for forsvarlig fjerntolking. Et tilsyn vil imidlertid skje sjeldent, satt opp mot antall tolkeoppdrag.

Det gjøres også oppmerksom på at en tolk er å regne som databehandler iht. personvernforordningen (GDPR), og at det kan innebære at det stilles krav til tolken iht. bla. GDPR art. 28.

2.5 Bør det etableres et partssammensatt utvalg for å vurdere varsler mot tolker og gi advarsler?

PU mener at det ikke bør etableres et slikt partssammensatt utvalg. Så lenge IMDi er tillagt ansvar for det nasjonale tolkeregisteret, herunder bla. å oppdatere registeret, vurdere om tolkene er kvalifisert til å bli registrert og eventuelt ekskludere tolker fra registeret, anses det som mest hensiktsmessig at IMDi alene har ansvar for å vurdere varsler mot tolker og gi advarsler. En ordning med et partssammensatt utvalg vil medføre store kostnader og økt byråkratisering. Det vil raskt innebære en lang saksbehandlingstid, som kan få konsekvenser for både offentlige organer og tolken. Videre vil det også være et spørsmål om hvem som til enhver tid skal utgjøre det partssammensatte utvalget.

Ettersom enhver etat kan varsle IMDi, er det IMDi som vil være nærmest å vurdere å gi advarsler basert på varslene de har mottatt fra en eller flere andre organer. At IMDi får ansvaret alene kan også bidra til at direktoratet får bedre rutiner for hvordan å følge opp varsler, og at de får bedre oversikt og dermed kontroll over tolkene som er registrert i databasen.

2.6 Bør det innføres en mulighet til å kreve inn en egenandel fra brukere av tolketjenester?

På bakgrunn av PU sine sakstyper vil det sjeldent være aktuelt å kreve en egenandel, og PU overlater derfor spørsmålet til andre offentlige organer.

PU er pliktig til å gi utlendingene en mulighet til å fremlegge sine synspunkter på et språk utlendingen kan kommunisere på etter utlendingsloven § 81. Dette gjelder blant annet for asylregistreringer og i saker om bortvisning og utvisning. Ettersom PU sin tolkebruk iblant følger av lov, vil det omfattes av foreslått § 6 første ledd første punktum. Det vil da ikke være adgang til å kreve et gebyr.

Videre bruker også PU tolk når det er nødvendig i andre tilfeller, blant annet ved utlendingskontroller. Behovet for tolk vurderes da fortløpende, og en tolketjeneste blir bestilt for å dekke et umiddelbart behov hvor politiet har kontroll på utlendingen. Adgangen til å kreve inn en egenandel vil heller ikke da være aktuelt.

2.7 Bør kravet om kvalifisert tolk tre i kraft på ulike tidspunkt i ulike sektorer for å motvirke mangelen på kvalifiserte tolker?

PU mener at kravet om å anvende kvalifisert tolk bør tre i kraft overfor alle sektorer samtidig. Tolkesektoren har vært begrenset regulert i lang nok tid, og hensyn til rettssikkerheten tilsier at kravet bør tre i kraft samtidig.

Det kan imidlertid være hensiktsmessig å vurdere tiltak som gjør at tolker blir kjent med lovforslaget, slik at de kan påbegynne eller ferdigstille de formelle kvalifikasjonene som gjør at de kan brukes som tolker iht. foreslått § 7.

Dersom det ved ikrafttreddelsen av tolkeloven blir en mangel på kvalifiserte tolker, vil unntakshjemmelen i foreslått § 7 andre ledd kunne anvendes i en overgangsperiode. At det ikke er tilgjengelige tolker som følge av ikrafttreddelsen av tolkeloven, må kunne anses som en legitim grunn

til å fravike hovedregelen om en kvalifisert tolk fordi "andre sterke grunner tilsier det", jf. foreslått § 7 andre ledd. I sakene til PU vil det også være adgang til å fravike hovedregelen "av hensyn til en effektiv saksbehandling".

3. Innspill til de konkrete lovforslagene i høringsnotatet

3.1 Foreslått § 7 Krav om kvalifisert tolk

Politiets utlendingsenhet er positive til at det tydeliggjøres at tolker som anvendes av offentlige organer skal være kvalifisert. Hensynet til rettssikkerhet og effektivitet tilsier at det bør være et slikt minstekrav. PU mener imidlertid at det også bør tydeliggjøres at tolken skal være skikket.

PU erfarer at det ikke er tilstrekkelig at en tolk er formelt kvalifisert. En tolk kan inneha de formelle kvalifikasjonene, samtidig som at tolken ikke er skikket til å opptre i det konkrete oppdraget eller som tolk generelt. PU sin erfaring er at dette eksempelvis er tolker med dårlige holdninger, upassende uttrykkelige politiske meninger, og personer som har en tilknytning til miljøer som ikke er overens med organet de tar oppdrag for.

En tolk får i sitt virke tilgang på mye taushetsbelagt informasjon. I PU sine saker kommer også ofte en tolk i kontakt med sårbare personer eller personer i en sårbar posisjon. Sikkerhetsmessige grunner tilsier derfor at en tolks skikkethet må vurderes forløpende.

Med bakgrunn i det ovennevnte er det viktig å tydeliggjøre at det offentlige organet har adgang til å foreta en form for skikkethetsvurdering, og at en slik vurdering skjer fortløpende, i motsetning til de formelle kvalifikasjonene.

Det fremgår av foreslått § 13 at tolken skal vurdere egen skikkethet. I tillegg kan ethvert organ unnlate å innkalle en tolk på bakgrunn av bla. egne erfaringer. Dette fordi tolker ofte opptrer på oppdragsbasis, og fordi en tolk ikke har krav på oppdrag til tross for å være registrert i det nasjonale tolkeregisteret.

PU mener likevel at det er hensiktsmessig å tydeliggjøre skikkethetskravet, og foreslår at det fremgår av § 7 at tolken skal være skikket til å ta det konkrete oppdraget og oppdrag for det offentlige organet generelt.

3.2 Foreslått § 10 Krav til politiattest

PU har anledning til å innhente politiattest fra tolker iht. politiregisterforskriften § 35-15, hvor det fremgår at "det *kan* utstedes uttømmende og utvidet politiattest til personer som skal tjenestegjøre som tolk for politiet eller påtalemyndigheten". I motsetning til den foreslåtte bestemmelsen i § 10 ilegges ikke tolken en plikt til å fremlegge politiattest etter prgf. § 35-15. Hvorvidt tolken har fremlagt politiattest har vært avhengig av om politiet har bedt om slikt.

Politiets utlendingsenhet er positiv til at det stilles et krav til at tolken *skal* levere politiattest for å kunne ta oppdrag som tolk for politiet og utlendingsforvaltningen. En tolk får tilgang på mye sensitiv og taushetsbelagte opplysninger i sitt virke, kommer i møte med sårbare personer eller personer i sårbare situasjoner, og kan også få tilgang på opplysninger om hvordan organet arbeider.

Det er imidlertid viktig å presisere at en innlevert politiattest kun utgjør et minstekrav for å utføre oppdrag som tolk. Ved en alminnelig ansettelsesprosess ville tolken blitt vurdert på bakgrunn av blant annet intervju og referanser, i tillegg til innlevert utvidet og uttømmende politiattest. Ettersom tolken opererer på oppdragsbasis blir ikke slikt gjennomført, til tross for at tolken kan bli brukt hyppig. En tolk kan også ha ett oppdrag for organet i året, som da tilsier at oppdragsgiver har en langt dårligere kontroll på en tolk enn en arbeidsgiver har overfor en alminnelig ansatt. Samtidig vil

det at tolker opptrer på oppdragsbasis, innebærer at et organ kan stoppe å bruke en tolk uten ytterligere begrunnelse, i motsetning til ved en ansettelse.

Det vises til utvalgets kommentarer i forbindelse med politiregisterloven, Ot.prp.nr.108 (2008-2009) pkt. 12.2.3, hvor utvalget fremhevet at "en vandelskontroll, og særlig en politiattest, ikke løser alle problemer. En politiattest kan tvert i mot gi falsk trygghet i forhold til den personen som ansettes eller gis tillatelse. Uoppklart kriminalitet den aktuelle personen har begått og mørketall i forhold til saker som aldri anmeldes til politiet, fanges ikke opp av slike attester. Det er derfor viktig at de alminnelige kontrollrutiner, som intervjuer, referansekontroll og lignende opprettholdes. Utvalget mener derfor at det er naturlig å anta at den største effekten av vandelskontrollen ligger i at den som har noe på rullebladet ikke søker stillinger eller annet hvor det oppstilles krav om plettfriandel. Videre antar utvalget at et krav om politiattest i noen grad også kan ha en forebyggende virkning".

PU er enig med tolkeutvalget i NOU 2014:8, som ga uttrykk for at sektorene selv må vurdere hva som er hensiktsmessig når det gjelder å kontrollere vandel, og sikkerhetsklarere tolkene, og videre at dersom vandelsattest skal gi en sikkerhet, kreves det jevnlig oppfølging.

Det er viktig å fremheve at det i denne forbindelse ikke bare er tolkens personvern som skal ivaretas, men også personen det skal tolkes for. I PU sine saker er det viktig å ivareta asylsøkere på best mulig måte, og for å gjøre dette må politiet kunne foreta skikkethetsvurderinger av tolker. Dette er viktig for blant annet å forebygge og avdekke flyktningsspionasje.

PU fremhever derfor igjen at det er viktig at det gjøres fortløpende skikkethetsvurderinger av tolker, og at adgangen til slike vurderinger burde fremgå eksplisitt av tolkeloven. Det bør også av effektivitets- og kostnadshensyn vurderes om offentlige organer kan ha tilgang på et erfaringsregister.

3.3 Foreslått § 11 Tilsyn

Offentlig sektor har en rekke forskjellige tilsynsordninger- og myndigheter. Det kan iblant være uoversiktlig hvem som har ansvar for forskjellige tilsynsordninger. Det kan derfor være hensiktsmessig at det presiseres i forskrift hvem som er sektortilsynsmyndigheten for de større offentlige organene. Det legges til grunn at PU sin sektormyndighet er Politidirektoratet (POD).

3.4 Foreslått § 16 Nasjonalt tolkeregister

Nasjonalt tolkeregister har eksistert siden 2005, men har blitt lite brukt av PU. Offentlige organer forholder seg til flere forskjellige oversikter over tilgjengelige og aktuelle tolker. Det kan være hensiktsmessig at offentlige organer samordner ett register. Det kan gi en mulighet til en god kvalitetssikring av tolker, en mulighet til en effektiv organisering av tolking i offentlig sektor, en generell økt kontroll av tolkebransjen, og at tolkebransjen blir mer profesjonalisert. Videre kan en forankring av Nasjonalt tolkeregister bidra til å ansvarliggjøre en utvikling av et slikt system og en oppfølging overfor tolkebransjen.

PU setter imidlertid spørsmål ved om lovforslaget slik det er forespeilet per i dag, vil medføre en realitetsendring i kontrollen av tolkebransjen.

Det vises til at iflg. det foreslåtte regelverket kan ikke IMDi gi advarsler til tolker, følge opp varsler mot tolker, eller ekskludere en tolk iht. foreslått §§ 19 og 20, så lenge tolken ikke er registrert i Nasjonalt tolkeregister. Videre er det frivillig for tolken å være i registeret. Verktøyene i tolkeloven er således avhengig av at tolken selv ønsker å være registrert i Nasjonalt tolkeregister. Dersom en tolk ikke ønsker å utsette seg for slik kontroll, eventuelt at tolken er ekskludert fra tolkeregisteret, så er det ingenting som hindrer tolken i å ta oppdrag for offentlige organer uten å være registrert i tolkeregisteret. Ettersom det ikke er lagt opp til at beslutninger om ekskludering og varsler blir delt

med alle de offentlige organene, og det heller ikke er et tilgjengelig erfaringsregister, vil ikke offentlige organer være kjent med at tolkene tidligere er ekskludert og/eller ikke ansett som skikket.

Videre vises det også til at det ikke er et krav om å levere politiattest for å være oppført i Nasjonalt tolkeregister, sml. foreslått § 10 første ledd og § 16. Til tross for at en tolk er registrert i Nasjonalt tolkeregister vil det derfor ikke kunne brukes av blant annet politiet før en politiattest er innhentet særskilt. Utbyttet av at en tolk er registrert i Nasjonale tolkeregister vil i hovedsak være en bekreftelse på at tolken innehar tilstrekkelig formelle kvalifikasjoner.

Som vist til i høringsutkastet, utgjorde offentlig sektors kostnader ved bruk av tolk ca. 829 millioner kroner i 2017. Innføringen av tolkeloven vil medføre flere hundre millioner kroner i økte kostnader over en åtteårsperiode. Tolkebransjen er dermed et stort marked. Kostnadene, ressursene, behovet og bekymringene overfor tolkebransjen tilsier at det er et marked som burde reguleres. Det Nasjonale tolkeregisterets potensiale er derfor stort, men det må bli gitt tilstrekkelig med midler og verktøy for å kunne oppnå det.

Noe av hensikten med innføring av en tolkelov antas å være en økt kontroll av tolkebransjen. Samtidig setter PU spørsmål ved om innføringen av tolkeloven egentlig medfører en slikt økt kontroll, eller om den i hovedsak medfører økte kostnader for det offentlige.

3.5 Foreslått forskrift § 14 opplysninger som kan inngå i Nasjonalt tolkeregister

På bakgrunn av effektivitetshensyn ønsker PU at også tolkens opprinnelsesland inngår i Nasjonalt tolkeregister.

PU har jevnlig behov for en rekke forskjellige dialekter innenfor forskjellige språk. Dette vil eksempelvis særlig være gjeldende ved store språk, for eksempel arabisk. Det er en stor variasjon i dialektene innenfor arabisk, som kan være nært knyttet til tolkens opprinnelsesland.

I tillegg tolkes det iblant i saker hvor sakens karakter tilsier at det bør innkalles en tolk som har bakgrunn fra et annet opprinnelsesland enn personen som det skal tolkes for. Dette til tross for at tolken selv vil anse seg selv som habil iht. foreslått § 15.

3.6 Foreslått forskrift § 15 Sletting av opplysninger

En alminnelig forståelse av bestemmelsen i den foreslåtte forskriften § 15, kan tilsi at det ikke foreligger noen begrensninger for når opplysningene ikke slettes etter forespørsel fra tolken. Dersom tolken fortsatt ønsker å være registrert i registeret, så må det også legges til grunn at det foreligger grunnlag for å behandle opplysningene iht. forordning (EU) 2016/679 (GDPR) art. 6.

4. Økonomiske og administrative konsekvenser ved innføring av tolkeloven for PU, samt kvalitetssikring av rapporten "Økonomiske konsekvenser ved innføring av tolkeloven"

De siste årene har PU deltatt aktivt i politiets arbeid med å gjennomgå tilgjengelig tolkeløsning, for å heve kvaliteten på tolketjenester som benyttes i politiet. PU har deltatt i styringsgruppen for tolkeprosjektet samt i arbeidsgrupper. I dette arbeidet er det sett hen til arbeidet som er gjort med ny tolkelov, og føringer fra tolkelovsarbeidet har blitt lagt til grunn så langt det har latt seg gjøre.

PU har i 2018 og 2019 utviklet en ny bookingløsning for tolk ifbm. moderniseringsarbeidet i utlendingsforvaltningen. Bookingløsningen er tatt delvis i bruk fra og med medio april 2019. Innføringen av ny bookingløsning antas å ha overlappende gevinster med innføringen av ny tolkelov. Bookingløsningen er knyttet opp til et register som Utlendingsdirektoratet (UDI) har ansvar for.

4.1 Kostnader, oppdrag og timer før lovendring

I vedlegg nr. 1 til hovedrapporten "Økonomiske konsekvenser ved innføring av tolkeloven", fremgår det at PU brukte 26,62 millioner på tolketjenester i 2017. Dette tallet er ikke korrekt, og det er for PU ukjent hvor det kom fra. PU sine kostander for tolketjenester i 2017 var 16,1 millioner kroner inkludert arbeidsgiveravgift for de som var lønsmottakere. I 2016 var utgiftene på over 45 millioner. Tallene fra 2018 viser et totalforbruk på ca 11,5 mill. kroner, mens 1. tertial 2019 viser en ytterligere nedgang flatt fremskrevet. Dette bør justeres i sektorforutsetninger, og vil ha vesentlig påvirkning på politiets samlede tolkeforbruk. Kostnadene for tolketjenester har således gått ned de siste årene. Dette grunnet lavere aktivitetsnivå og lave ankomster

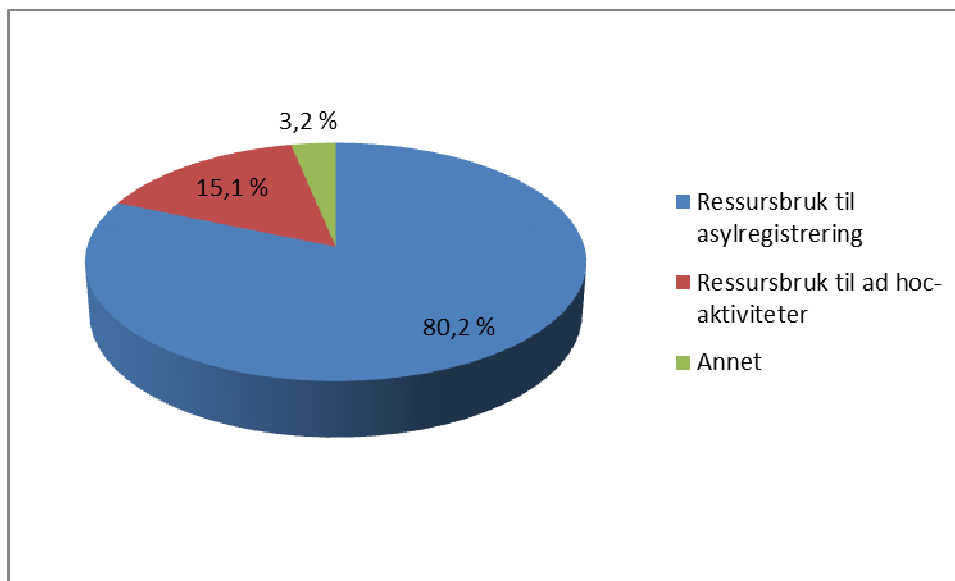
Dersom innføringen av tolkeloven, og en eventuell konkurranse overfor tolkene, medfører at satsene økes, vil PU ha en økt kostnad tilsvarende forskjellen mellom dagens sats og ny sats. Dagens satser hos PU for lønsmottakere er: (AGA legges på kostnaden)

Kategori 1-2: 680 kr/t

Kategori 3- 5: 600 kr/t

Kategori ukvalifisert eller test finnes ikke: 572 kr/t

Hovedandelen av tolkebruk for PU målt i kroner, er til ankomstregistrering (80 % i 2018). Se figur 1.



Figur 1: Fordeling av tolkebruk i PU (i prosent av kroner)

PU har ikke hatt systemstøtte for å kunne måle antall oppdrag og varighet av oppdragene i 2018. Det nye tolkebookingsystemet som PU begynte å ta i bruk fra midten av april 2019, gir imidlertid denne muligheten. På grunn av den korte tidsperioden er ikke tallene statistisk valide, men de gir en indikasjon. Snitt-tid i asylregistrering er fem timer per tolkeoppdrag, og det ble gjennomført 108 oppdrag på én måned på denne aktiviteten. Generelt vil hver asylankomst generere tilsvarende bruk, med unntak av barn og mindreårige med foreldre. Andre typer oppdrag i PU er av kortere varighet.

4.2 Kvalifikasjonsnivå

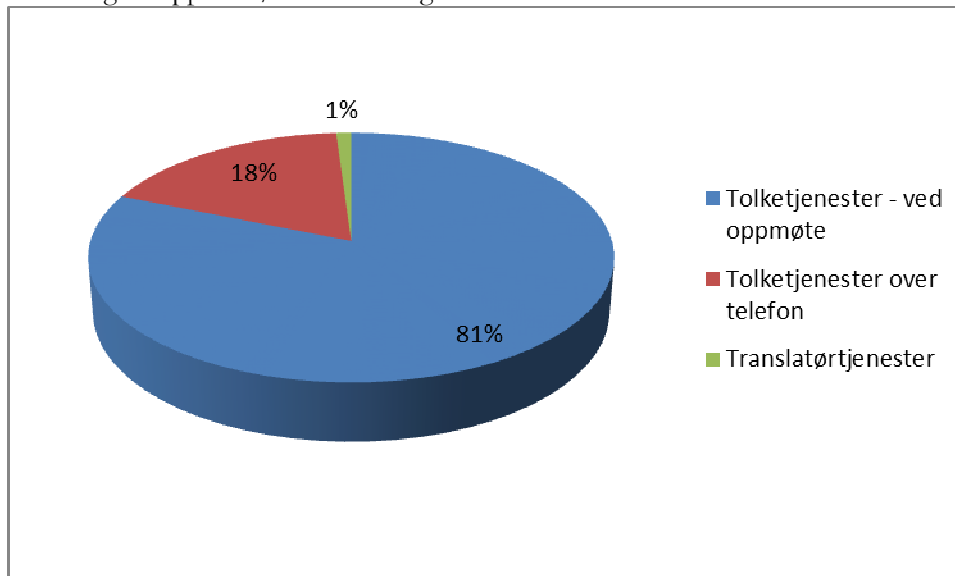
PU sitt nye system for tolkebooking legger til rette for å bruke de best kvalifiserte tolkene til enhver tid. Effekten av å bruke høyere kvalifiserte tolker vil derfor synliggjøres allerede i 2019 før innføringen av tolkeloven, og dermed antakelig i liten grad i forbindelse med ny tolkelov. Tolkebookingen forventes også å ha effekt på underdekning av tolk, noe som for øvrig ikke vurderes å være et stort problem for PU.

4.3 Fordeling og muligheter for økt bruk av fjerntolking

Når en asylsøker registreres hos PU, brukes en tolk også til ytterligere oppgaver enn å tolke innholdet i en asylregistrering isolert sett. Tolkene kan blant annet bistå med å oversette identitetsdokumenter, og andre innleverte dokumenter. I tillegg må iblant opplysninger som blir gitt under asylregistreringen transkriberes. Dersom fjerntolking skal fungere, innebærer dette krav til ytterligere tekniske løsninger. Den generelle vurderingen er at kommunikasjonen under en asylregistrering er utfordrende å erstatte med fjerntolking uten å tape kvalitet.

PU bruker også tolk i forbindelse med uttransporteringer, identitetsavklaring, utlendingskontroller, underretning av vedtak, på Politiets utlendingsinternat og ved delegasjonsbesøk. I disse tilfellene vil potensialet for bruk av fjerntolking være langt større.

Fordeling av oppmøte/telefontolking ser slik ut for 2018 i PU:



Figur 2: Fordeling av type tolking i 2018 (i prosent av kroner)

Fordelingen i figuren over er basert på forbruk i kroner, ikke antall oppdrag. Derfor kjenner ikke PU seg igjen i tallene som står i vedlegg 1 til rapporten "Økonomiske konsekvenser ved innføring av tolkeloven", punktet for "Fordeling mht teknologi før lovendring". Det fremstår som uklart hva som er opphavet til de tallene. PU sin vurdering er imidlertid at mye av bruken av tolketjenester over telefon kan erstattes av skjermtolking. Det kan også sannsynligvis hentes ut noe effekt på tolketjenester ved oppmøte, men med risiko for redusert kvalitet.

Videre nevnes det at i år 2020 vil PU i økt grad ta i bruk Ankomstsenter Østfold sammen med UDI og andre aktører i asylkjeden. Det er da et uttalt mål om å bruke tolker på tvers av etater, som vil redusere kostnader til reisetid. Dette er en effekt som tas ut uten ny tolkelov.

4.4 Administrative konsekvenser

Det nye systemet for tolkebooking vil inkludere utbetalingsløsning. Med bakgrunn i dette ser ikke PU at det vil være en økning i de administrative kostnadene.

4.5 Oppsummering

Oppsummert vurderer PU at ny tolkelov isolert sett vil ha liten økonomisk effekt for PU. Dette fordi ny bookingløsning for tolk gjør at PU tar ut mye relevant effekt før tolkeloven innføres og dermed uavhengig av ny tolkelov. PU presiseres imidlertid at det er et manglende tallgrunnlag for å foreta en presis vurdering, herunder bla. om tolkeloven vil kunne resultere i flere tolkeoppdrag.

Kristel Lee Høgslett
seksjonsleder

Karianne Larsen
politiadvokat



POLITIET

Politidirektoratet
Postboks 2090 Vika
0125 OSLO

ØST POLITIDISTRIKT

Deres referanse:
201900987

Vår referanse:
201908212-2 008

Sted, Dato
Grålum 20.05.2019

HØRINGSSVAR - FORSLAG TIL LOV OM OFFENTLIGE ORGANERS ANSVAR FOR BRUK AV TOLK MV (TOLKELOVEN) – ANMODNING OM TILLEGGSUTTAELSE FRA POLITIDISTRIKTENE

Det vises til Politidirektoratets oversendelse av 29.april d.å. Øst politidistrikt har lagt frem deres forslag og det direktoratet spesielt ber oss se på for enheter i distriktet som bruker tolker hyppig. Dette er da enheten Felle utlending og forvaltning og Retts og påtale. De har følgende kommentarer. Det bemerkes at det var noe kort svarfrist, og dette er hovedpunkter av det som ble gjennomgått.

Beregning av økonomiske og administrative konsekvenser (investeringer, drift og gevinster):

Tolkeutvalget viser til at tolkebruken i offentlig sektor er preget av underforbruk (utvalget anslår 6 % i politiet), manglende kvalitetskrav til tolker, og for få kvalifiserte tolker. En naturlig konsekvens av lovforslaget synes å være økt bruk av tolk sammenliknet med i dag, prisøkning på tolketjenester (kvalifikasjonskrav § 7, krav om politiattest § 10), og i sum vil dette innebære en utgiftsøkning for politiet. Utgiftenes størrelse vil bero på antallet utlendinger som bosetter seg i politidistriktet fremover, hvilke land de kommer fra, og i hvilken grad de vil generere tolkeoppdrag. Dersom det blir færre aktuelle tolker tilgjengelig når behovet er tilstede (krav til ferdigheter § 16, utestenging av tolker § 20), vil det kunne få konsekvenser for politiets saksbehandlingstider og effektivitet. Det at det kan gis gebyr for manglende oppmøte, vil kunne være positivt for saksbehandlingstiden.

Innspill til utkastet til høringssvar fra POD:

Utlendingsloven § 81 første ledd sier følgende: "I saker etter §§ 28 og 73, samt i saker om bortvisning, utvisning, tilbakekall av gitt tillatelse eller tilbakekall av oppholdsdokument, jf. § 120 annet ledd, skal utlendingsmyndighetene sørge for at utlendingen får mulighet til å fremlegge sine synspunkter på et språk utlendingen kan kommunisere forsvarlig på. Dette skal skje så snart som mulig, og under enhver omstendighet før det treffes vedtak i saken. Det skal legges til rette for utlendinger med spesielle behov". I praksis vil dette ofte si at samtalen bør gjennomføres ved hjelp av tolk, se RS 2011-039 «Bruk av tolk i utlendingssaker».

ØST POLITIDISTRIKT

Når vi i dag skal vurdere om vi skal benytte tolk i utlendingssaker, ser vi hen til Lovavdelingens generelle fortolkningsuttalelse 30.01.2003 (nr. 2002-6741) – Veilednings- og informasjonsplikt i kommunikasjon med personer som ikke har tilstrekkelige norskkunnskaper. Lovavdelingen mener at rett til tolk kan være aktuelt i noen type saker : "I visse saker vil imidlertid fvl. § 17, i tillegg til det ulovfestede kravet til forsvarlig saksbehandling, kunne medføre at det foreligger en plikt for forvaltningen å sørge for tolk eller oversettelse, dersom man ikke på annen måte kan kommunisere forsvarlig med parten. Et relativt klart eksempel på dette vil være i saker der forvaltningen selv igangsetter en prosess som leder fram til et vedtak av inngripende karakter". Med dette bakteppet antar vi at terskelen for å benytte tolk i de nevnte sakstypene vil være omtrent den samme som i dag.

I saker hvor utlendinger eksempelvis skal forhåndsvarsles om tilbakekall eller utvisning, eller informeres om vedtak i slike saker, vil det ofte være varierende norskkunnskaper. Vi vurderer per dags dato konkret om vi skal underrette forhåndsvarslet ved hjelp av tolk, eller om vi skal sende det til personen. Ofte har vi ikke møtt personen som UDI ønsker vi skal forhåndsvarsle. I en slik vurdering vil det blant annet ses hen til hvor lenge utlendingen har oppholdt seg i Norge, om vedkommende har gjennomført og bestått norskopplæring mv. Det er betydelig mer ressurskrevende å skulle invitere en utlending til politiet – for å bli informert med assistanse fra en tolk – enn å sende forhåndsvarslet/vedtaket per post.

Når det gjelder søknader om familieinnvandring eller arbeidsinnvandring må utlendingen i utgangspunktet selv – slik regelverket praktiseres i dag – ta ansvar for å kunne kommunisere med norske myndigheter iht. RS 2011-039.

I familieinnvandringssaker ber politiet p.t. referansepersoner/søkere som ikke forstår norsk om å ha med seg tolk – på egen regning, og tolkene er ofte ikke kvalifiserte. Disse intervjuene varer ofte en hel arbeidsdag.

De som søker om tillatelse ved utlendingsavsnittene, kommer som regel uten tolk, selv om de ikke kan kommunisere godt verken på norsk eller engelsk, og det tilhører sjeldenhetene at politiet bestiller tolk til dem.

Dersom lovforslaget innebærer at politiet forventes å bestille tolk i saker hvor vi i dag ikke ville gjort det, vil utgiftene som påløper kunne komme til å bli store, fordi det vil kunne få betydning i mange saker.

Når det gjelder skjermtolkning, er det en forutsetning at både politiet og den aktuelle tolken har investert i nødvendig utstyr (webkamera mv.), har opplæring, og god internetthastighet. Sensitive personopplysninger vil kunne komme på avveie dersom man benytter seg av webkamera på usikre internettlinjer.

Vår oppfatning er at det vil være hensiktsmessig å opprette en felles tolkeenhet i politiet, som inkluderer en nasjonal bestillingsløsning for tolk (IT-system). Det vil kunne skape behov for opplæring og (døgnkontinuerlig) brukerstøtte. Tolkene bør evalueres etter at oppdragene er gjennomført.

Det bemerkes også at politiet er avhengig av rask levering av tolketjenester og tilgjengeligheten er helt avgjørende i vår hverdag. Dette for eksempel i forbindelse med pågripelser og avhør på kvelds/natterstid og hvor man skal vurdere og avgjøre om vedkommende skal fremstilles for varetektsfengsling.

Politiet trenger også en del skriftlige oversettelser av dokumenter og dette brukes en del saker med forgreninger til utlandet. Det er noe usikkerhet om dette omfattes av loven. De samme hensyn gjør seg gjelende i denne type oversettelser mht taushetsplikt, vandel, oppbevaring av dokumenter hos oversetter mv. Det bør avklares og vurderes om dette faller inn under loven.

Med hilsen

Hilde Arnesen
politiadvokat

Iris Rosø Wernersen
Seksjonsleder Stab for virksomhet



POLITIET

Politidirektoratet
Postboks 2090 Vika
0125 OSLO

SØR-VEST POLITIDISTRIKT

Deres referanse:

Vår referanse:
201903543-2 008

Sted, Dato
Stavanger, 16.05.2019

HØRINGSSVAR - FORSLAG TIL LOV OM OFFENTLIGE ORGANERS ANSVAR FOR BRUK AV TOLK MV (TOLKELOVEN) - UTSENDELSE

Det vises til høring vedrørende ny tolkelov oversendt pr mail 29. april 2019.

Det er viktig at det offentliges bruk av tolker reguleres i egen lov.

Vi vil uttrykke generelt at vi støtter det lovforslaget som fremgår av høringsnotatet fra Kunnskapsdepartementet av mars 2019.

Pr i dag er det ulike løsninger og ulike terskler for å bruke tolker. Vi vil derfor også signalisere at det bør gis retningslinjer både for utlendingsforvaltningen i politiet og politiet generelt hva som ligger i nødvendighetskravet i forslaget § 6 mht bruk av tolk der dette ikke er lovbestemt.

Som eksempel er det i dag ikke et lovbestemt at det skal brukes ordinær tolk ved intervjuer i eksempelvis familieinnvandringssaker. Det er ulik praksis på dette, noe som også påvirker kostnadssiden i politidistriktene.

Vi vil også trekke fram at det bør vurderes å forskriftsregulere fast(e) timepris(er) ut i fra tolkens kompetanse og eller type oppdrag og type tolkning.

Med hilsen

Leif Ole Topnes

*politiinspektør/Leder Felles enhet for utlending
og forvaltning*

Dokumentet er elektronisk godkjent uten signatur.

SØR-VEST POLITIDISTRIKT

Post: Postboks 240, 4001 Stavanger
E-post: post.sor-vest@politiet.no

Tlf.: 51899000
Faks: 51899100

Org. nr.: 983998313
www.politi.no



POLITIET
POLITIDIREKTORATET

Kunnskapsdepartementet

Postboks 8119 Dep
0032 Oslo

NATIONAL POLICE DIRECTORATE

Deres referanse:
19/983

Vår referanse:
201901025

Sted, Dato
Oslo, 24.04.2019

**HØRINGSSVAR – FORSLAG TIL ENDRINGER I INTRODUKSJONSLOVEN –
HJEMMEL FOR BEHANDLING AV PERSONOPPLYSNINGER I NASJONALT
TOLKEREISTER**

Vi viser til Kunnskapsdepartementets høringsbrev vedlagt høringsnotat av 1. mars 2019 med forslag til endringer i introduksjonsloven som hjemmel for behandling av personopplysninger i Nasjonalt tolkereister. Frist for høringen er satt til 12. april 2019. Ved henvendelse til Kunnskapsdepartementet fikk Politidirektoratet forlenget frist til 26. april.

Politidirektoratet har forelagt høringen for Kripos og Oslo politidistrikt. Politidirektoratet har mottatt høringsuttalelser fra begge. Disse høringsuttalelsene er vedlagt.

Kort om høringsnotatet

Kunnskapsdepartementet har sendt høringsnotat om forslag til tolkelov samtidig med dette høringsnotatet. Det planlegges for at nytt tolkereister skal lanseres våren 2020, uavhengig av behandlingen av forslaget til tolkelov. Departementet må sikre hjemmel for registeret fra 1. januar 2020. Det foreslås derfor at hjemmelen for behandling av personopplysninger inntas i introduksjonsloven inntil tolkeloven trer i kraft.

Nasjonalt tolkereister inneholder kontakinformasjon og andre opplysninger om tolker, som tolkespråk og kvalifikasjonskategori. Det er frivillig for tolkene å bli oppført i registeret og behandlingsgrunnlaget er i dag samtykke fra tolkene. Det nye registeret vil være mer brukervennlig og skal blant annet inneholde en angivelse av tolkenes kapasitet. Koblinger mellom tolkereisteret og offentlige etaters og tolkeformidlers bestillingsregistre skal gjøre det enkelt å sjekke om tolken er oppført i registeret. Det forventes at nytt nasjonalt tolkereister vil gjøre det lettere å få tak i kvalifiserte tolker og bidra til økt bruk av kvalifisert tolk.

Departementet har kommet til at behandlingen av personopplysninger i registeret ikke lenger kan baseres på samtykke. Det er viktig at det kommer tydelig fram for tolkene hvilke opplysninger som skal behandles, og at det kommer tydelig fram for tolkebestillere hvilke opplysninger registeret omfatter. Lovregulering er også nødvendig når det skal innhentes opplysninger fra Folkeregisteret og utlendingsmyndighetene. Behandling av

Politidirektoratet

Post: Postboks 2090 Vika, 0125 Oslo
Besøk: Fridtjof Nansens vei 14/16

Tlf: 23 36 41 00
Faks: 23 36 42 96
E-post: politidirektoratet@politiet.no

Org. nr.: 982 531 950
Giro: 7694.05.02388
www.politi.no

personopplysninger i Nasjonalt tolkeregister er etter departementets vurdering nødvendig for å utføre en oppgave i allmennhetens interesse. Dette behandlingsgrunnlaget omfattes av personvernforordningen artikkel 6 nr. 1 bokstav e. For å behandle personopplysninger etter artikkel 6 nr. 1 bokstav e kreves det et supplerende rettsgrunnlag i nasjonal rett etter artikkel 6 nr. 3. Forslaget i høringsnotatet er et forslag om et slikt supplerende rettsgrunnlag.

Departementet foreslår at utfyllende bestemmelser om registeret gis i forskrift. Det foreslås en hjemmel for å gi forskrift om hvilke krav som skal stilles for å kunne bli oppført i Nasjonalt tolkeregister, krav til forvaltningen av registeret og til hvilke opplysninger som kan registreres.

Innledende merknader

Politidirektoratet er positiv til forslaget om etablering av et nytt nasjonalt tolkeregister. Tolkeregisteret vil særlig være nyttig for politiet dersom opplysninger i registeret raskt kan sikre at kvalifiserte tolker blir benyttet. Høy kvalitet på tolkingen er avgjørende for å sikre rettssikkerhet og god kommunikasjon knyttet til politiets arbeid. Før det nye tolkeregisteret etableres bør behandling av personopplysninger i registeret hjemles i lov. Politidirektoratet er, i likhet med Kripos og Oslo politidistrikt, enig i forslaget om å endre behandlingsgrunnlaget fra dagens samtykke til allmennhetens interesse, jf. personvernforordningen artikkel 6 nr. 1 bokstav e. Videre framstår introduksjonsloven som et egnet sted for å hjemle registeret fram til ny tolkelov trer i kraft. Høringsuttalelsene fra Kripos og Oslo politidistrikt er i tråd med disse merknadene fra Politidirektoratet.

I det følgende kommenteres noen av hovedpunktene i forslag til endringer sett fra Politidirektoratets ståsted.

Formål med registeret

Etter Politidirektoratets vurdering er det en svakhet ved forskriftsutkastet at formålet med registeret ikke er beskrevet nærmere, jf. personvernforordningen artikkel 5 nr. 1 bokstav b. Formålet med registeret er avgjørende for blant annet å kunne fastsette regler for sletting og hvilke opplysninger som er nødvendig å behandle, jf. prinsippet om lagringsbegrensning og dataminimering i personvernforordningen artikkel 5 nr. 1 bokstav e og c. Direktoratet viser for øvrig til Oslo politidistrikts høringsuttalelse s. 2, nest siste avsnitt hvor det etterlyses en grundigere vurdering av formålet med det nasjonale registeret.

Utkastet § 7 – sletting av opplysninger

Både Kripos og Oslo politidistrikt har merknader til utkastet § 7 som omhandler sletting av opplysninger. Kripos uttaler blant annet: "Ved å endre grunnlaget for behandling av personopplysninger fra samtykke til allmennhetens interesser bør det også etableres sletterrutiner som ikke er avhengig av en anmodning fra den registrerte." Kripos uttaler videre:

"Personvernprinsippene viser til prinsippet om lagringsbegrensning, som står sentralt i personvernlovgivningen. Det bør etter vår vurdering fastsettes at personopplysninger ikke skal lagres lenger enn det som er nødvendig for formålet de er innhentet for, slik at Integrerings- og mangfoldsdirektoratet kan fastsette mer detaljerte sletterrutiner, eventuelt etablere regler for yttergrensene for lagring av personopplysninger i et slikt register. Kripos legger eksempelvis til grunn at tolker rutinemessig skal slettes når arbeidsforholdet som tolk avsluttes, ved oppnådd pensjonsalder og ved død."

Oslo politidistrikt uttaler seg i samme retning som Kripos.

Etter Politidirektoratets oppfatning er den foreslåtte slettebestemmelsen ikke tilfredsstillende og vi tiltrer merknadene fra Kripos og Oslo politidistrikt. Politidirektoratet påpeker særlig at når forskriften regulerer hvilke opplysninger som kan registreres, kan det ikke være slik at det er tolken som avgjør hvilke opplysninger som skal slettes. Det følger allerede av personopplysningsloven at personopplysninger ikke skal lagres lenger enn det som er nødvendig med formålet de er innhentet for. Forskriften bør derfor søke å konkretisere nærmere når opplysningene ikke lenger er nødvendige. Ved en nødvendighetsvurdering vil som tidligere omtalt formålet med registreringen være sentralt.

Tolkers egnethet – erfaringsregister

Oslo politidistrikt uttaler at de savner en grundigere vurdering i høringsnotatet av hvilke formål og samfunnsinteresser det nye tolkeregisteret skal ivareta og hvilke opplysninger som er nødvendige for å ivareta slike formål og interesser. Etter distriktets oppfatning bør et nasjonalt tolkeregister i større grad gjøre det mulig å vurdere tolkens egnethet ved at det gis adgang til å omtale og registrere erfaringer. Registeret bør etter Oslo politidistrikts oppfatning også inneholde andre opplysninger om egnethet, slik som opplysninger om advarsler og utestengelse. Det uttales at samfunnets interesser i opplysninger om advarsler må gå foran tolkenes rett til personopplysningsvern. Dette vil blant annet gjelde ved bruk av tolker i alvorlige og omfattende straffesaker på kompliserte fagområder. Oslo politidistrikt uttaler videre at personvernforordningen i seg selv ikke er til hinder for behandling av ytterligere opplysninger om egnethet i registeret, men at dette krever en grundigere vurdering av de formål og samfunnsinteresser registeret bør ivareta, samt de krav personvernforordningen stiller til nasjonal lovgiver.

Politidirektoratet er noe usikker på om det er hensiktsmessig eller ønskelig at tolkers faglige og personlige egnethet registreres i tolkeregisteret som foreslått av Oslo politidistrikt. Dette bør i så fall utredes videre. Når det gjelder de faglige krav til tolk og personlig egnethet er dette tema som i første rekke omhandles i den ordinære høringen til ny tolkelov. Politidirektoratet går derfor ikke nærmere inn i disse temaene i denne høringen.

Andre forhold

- Personvernforordningens kapittel III omhandler den registrertes rettigheter, artikkel 23 har bestemmelser om begrensninger i rettighetene omtalt i kapittel III. Bestemmelsene i kapitlet er i liten grad omtalt i høringsnotatet. En nærmere omtale om disse forhold er hensiktsmessig for å avklare spørsmål om når og hvordan retten til informasjon skal oppfylles. Se nærmere høringssvaret fra Oslo politidistrikt.
- Det savnes en omtale av hvem som skal ha tilgang til registeret eller hvor opplysninger om godkjente tolker skal være tilgjengelig for oppdragsgiver. Se nærmere høringssvaret fra Kripos.
- Til utkastet § 5 bør det vurderes om det er mer hensiktsmessig å behandle opplysninger om fødselsnummer i stedet for personnummer, jf bokstav d. Se nærmere høringssvaret fra Kripos.

Med hilsen

Kristine Langkaas
seksjonssjef

Morten Rustad
seniorrådgiver

Dokumentet er elektronisk godkjent uten signatur.

Kopi:

- Justis- og beredskapsdepartementet

Vedlegg:

- Høringssvar fra Kripos av 3. april 2019
- Høringssvar fra Oslo politidistrikt av 8. april 2019



POLITIET

Politidirektoratet
Postboks 2090 Vika
0125 OSLO

OSLO POLITIDISTRIKT

Deres referanse:
201901025

Vår referanse:
201903578-2 008

Sted, Dato
, 08.04.2019

HØRING - FORSLAG TIL ENDRINGER I INTRODUKSJONSLOVEN - HJEMMEL FOR BEHANDLING AV PERSONOPPLYSNINGER I NASJONALT TOLKEREJSTER

Det vises til oversendelse av 12. mars 2019 fra Politidirektoratet vedrørende overnevnt, med frist for svar 5. april 2019. Fristoversittelsen beklages.

Det er opplyst at det vil komme en egen bestilling til politietaten knyttet til høring om tolkelov. Det gjøres oppmerksom på at denne høringsuttalelsen er avgrenset til dette forslaget om nasjonalt tolkerejster. Oslo politidistrikt har tidligere uttalt seg om et nasjonalt tolkerejster. Det vises for eksempel til vår høringsuttalelse av 27. februar 2015 om Tolkning i offentlig sektor – et spørsmål om rettsikkerhet og likeverd (NOU 2014:8), samt høringsuttalelse av 2. januar 2008 om rapport "rett til tolk" – tolking og oversettelse i norsk straffeprosess.

1. Generelt

Oslo politidistrikt er en storforbruker av tolketjenester. Vi erfarer at høy kvalitet på tolkingen er avgjørende for å ivareta rettsikkerhet og for å sikre god kommunikasjon i straffesaksarbeidet. Vi er derfor positive til forslag om etablering av et nytt nasjonalt tolkerejster. Vi mener imidlertid at departementet med fordel kunne vurdert behandlingen av personopplysninger i Nasjonalt tolkerejster på en grundigere måte, se merknadene nedenfor.

2. Merknad om personvernprinsipper

Forordningens artikkel 5 om prinsipper for behandling av personopplysninger er det grunnleggende fundamentet for personopplysningsretten, og trolig den mest sentrale bestemmelsen i hele personvernforordningen. Prinsippene har ikke bare betydning for hvordan de øvrige bestemmelser i forordningen skal forstås, men har også normativ kraft i seg selv.

Prinsippene i personvernforordningen artikkel 5 er langt på vei en videreføring av prinsippene i personverndirektivet artikkel 6. Det er likevel uklart hvorfor departementet har valgt å henvise til personverndirektivet og gammel personopplysningslov i gjennomgangen av personvernprinsippene.

OSLO POLITIDISTRIKT

Det hadde også vært en fordel med en mer utførlig behandling av prinsippene etter personvernforordningen artikkel 5 opp mot lovreguleringen av registeret. For eksempel om det burde vært en formålsbestemmelse i forskriften, jf. formålsbegrensningsprinsippet. Dette er vanlig i andre sektorer, se for forskrifter til sentrale helseregistre.¹ Et annet eksempel er om det burde vært en nærmere regulering av sletting i forskriften, jf. lagringsbegrensningsprinsippet.² Vi antar for eksempel at opplysninger kan slettes når arbeidsforholdet som tolk avsluttes, ved oppnådd pensjonsalder og ved død.

3. Merknad om behandlingsgrunnlag og personopplysninger i registeret

Departementet har vurdert at personvernforordningen artikkel 6 nr. 1 bokstav e kan utgjøre et rettslig grunnlag for behandling av personopplysninger i Nasjonalt tolkeregister. Til denne bestemmelsen er viktig å merke seg at EU-domstolen har fastslått at begrepet «nødvendig» er et selvstendig fellesskapsrettslig begrep.³ EDPS⁴ har også utarbeidet en veileder til lovgivere i EU om hvordan kravet til *nødvendighet*⁵ og *proporsjonalitet*⁶ skal vurderes i lovgivningsarbeid. Vi mener veilederne også er relevant for lovgiver i Norge.

Vi er enig i at personvernforordningen artikkel 6 nr. 1 bokstav e kan utgjøre et rettslig grunnlag for behandling av opplysninger i et Nasjonalt tolkeregister.⁷

Vi savner imidlertid en grundigere vurdering av hvilke formål og samfunnsinteresser *Nasjonalt tolkeregister* skal ivareta og hvilke opplysninger som er nødvendig for å ivareta slike formål og interesser. Dette er omtalt på en nokså kortfattet måte i høringsnotatets punkt 3 flg. I punkt 3.2 opplyses det at det i hovedsak skal registreres opplysninger om navn, kontaktinformasjon, språk og kvalifikasjoner. Det er i tillegg opplyst at det er behov for opplysninger om oppholdstillatelser for å avgjøre hvorvidt tolken har mulighet til å arbeide i Norge. Det er også opplyst at opplysninger om språk i visse tilfeller kan avsløre etnisk opprinnelse, og dermed utgjøre en særlig kategori opplysning etter personvernforordningen artikkel 9. Det konstateres deretter at det ikke er nødvendig å behandle andre særlige kategorier av opplysninger.

Vi har i de ovenfor nevnte høringsuttalelsene omtalt behovet for øvrige opplysninger i registeret. Vi viser særlig til høringsuttalelse av 2. januar 2008 hvor vi har uttalt at et

¹ Se for eksempel Norsk pasientregisterforskriften § 1-2 om registerets formål, og § 1-3 om forbud mot bruk.

² Vi viser i denne forbindelse også til følgende uttalelse i dom av 7. mai 2009 fra EU-domstolen, C-553/07 punkt 33, om det tilsvarende lagringsbegrensningsprinsipp i personverndirektivet artikkel 6 nr. 1 bokstav e: *"Ifølge stk. 1, litra e), skal medlemsstatene fastsette bestemmelser til sikring af, at personoplysninger ikke opbevares i et længere tidsrum end det, der er nødvendigt af hensyn til de formål, hvortil de indsamles, eller med henblik på hvilke de behandles på et senere tidspunkt. Oplysningerne skal altså slettes, når disse formål er opfyldt."* (vår utheving)

³ Se for eksempel sak C-524/06 punkt 52:

⁴ European Data Protection Supervisor.

⁵ https://edps.europa.eu/sites/edp/files/publication/17-06-01_necessity_toolkit_final_en_0.pdf

Det vises særlig til veilederens side 9 til 24 hvor det er utarbeidet en nyttig sjekkliste.

⁶ https://edps.europa.eu/sites/edp/files/publication/19-02-25_proportionality_guidelines_en.pdf

⁷ Vi nevner også at begrepet «*oppgave i allmennhetens interesse*» etter artikkel 6 nr. 1 bokstav e har blitt sett på som et fellesskapsrettslig begrep, se for eksempel SOU 2017: 39 side 122-123.

nasjonalt tolkeregister i større grad gjør det mulig å vurdere tolkens *egnethet* ved at det muliggjør et *erfaringsregister*. For eksempel at politidistrikt A kan dele erfaringer om en tolk med politidistrikt B. Vi mener registeret også bør inneholde andre opplysninger om egnethet. Vi tenker da særlig på opplysninger om advarsler og utestengelse. I visse tilfeller mener vi samfunnets interesser i opplysninger om advarsler må gå foran tolkene rett til personopplysningsvern, for eksempel ved bruk av tolker i alvorlige og omfattende straffesaker på kompliserte fagområder.

Vi mener personvernforordningen i seg selv ikke er til hinder for behandling av ytterligere opplysninger om egnethet i registeret. Dette krever imidlertid en grundigere vurdering av de formål og samfunnsinteresser registeret bør ivareta, samt de krav personvernforordningen stiller til nasjonal lovgiver. Vi mener departementet bør utrede dette handlingsrommet nærmere.

4. Merknad om rettigheter

Vi savner en nærmere vurdering av personvernforordningens rettighetsbestemmelser i kapittel III, samt en vurdering av eventuelle behov for spesifikke unntak etter personvernforordningen artikkel 23.⁸

Rettigheter er imidlertid behandlet enkelte steder i høringsnotatet. Et eksempel er retten til informasjon, innsyn og retting er nevnt i punkt 2.4.4 i forbindelse med omtalen av personvernprinsipper. Det bemerkes at det i praksis vil det oppstå spørsmål om hvordan og når retten til informasjon skal oppfylles, jf. personvernforordningen artikkel 12 til 14. For eksempel ved søknad om registrering i registeret, innhenting av opplysninger til registeret fra Folkeregisteret og utlendingsmyndighetene, utlevering av opplysninger til offentlige myndigheter, ved varslinger på tolker og ved oppfølging av et varsel.

Vi savner også en nærmere vurdering av retten til sletting, som er foreslått i forskriftens § 7. Vi mener at retten til sletting også bør vurderes opp mot de krav til harmonisering som følger av personvernforordningen og artikkel 17.

Med vennlig hilsen

Sveinung Sponheim
Visepolitimester

Bård Soløy Ødegaard
Seniorrådgiver

⁸ Det kan være behov for mer sektorspesifikke unntak enn de generelle og til dels nokså vage unntakene som er gitt i personopplysningsloven.



Politidirektoratet

NCIS NORWAY

Sendes per e-post til politidirektoratet@politiet.no

Deres referanse:
201901025

Vår referanse:
201901033

Sted, Dato
Oslo, 03.04.2019

HØRING – FORSLAG TIL ENDRINGER I INTRODUKSJONSLOVEN – HJEMMEL FOR BEHANDLING AV PERSONOPPLYSNINGER I NASJONALT TOLKEREGISTER

Kripos viser til e-post fra Politidirektoratet av 12. mars 2019 med vedlagt høringsnotat fra Kunnskapsdepartementet. Frist for innspill til direktoratet er satt til 5. april s.å. Høringen omhandler *forslag til endringer i introduksjonsloven – hjemmel for behandling av personopplysninger i Nasjonalt tolkeregister*.

Kripos er enig i at behandling av personopplysninger i tolkeregisteret må hjemles i lov før dette etableres, estimert våren 2020, og at introduksjonsloven er et egnet sted å hjemle registeret frem til ny tolkelov trer i kraft. Nasjonalt tolkeregister kan være en god ressurs for politiet dersom registeret inneholder opplysninger som gjør det mulig å sikre at kvalifiserte tolker benyttes. Høringsnotatet beskriver ikke hvem som skal ha tilgang til registeret eller hvor opplysninger om godkjente tolker skal være tilgjengelig for oppdragsgiver. Det forutsettes imidlertid at departementet vurderer dette nærmere, herunder eventuelle behov for å regulere dette.

Videre støtter Kripos forslaget som er skissert om å endre behandlingsgrunnlag fra samtykke til allmennhetens interesse.

Til utkastets § 5 – opplysninger som kan behandles

Kripos stiller spørsmål ved om det er mer hensiktsmessig å behandle opplysninger om fødselsnummer i stedet for *personnummer*, jf. bokstav d.

Til utkastets § 7 – sletting av opplysninger

Kripos stiller spørsmål ved utformingen av slettebestemmelsen i § 7, da forslaget etter vår vurdering ikke regulerer sletting av personopplysninger godt nok. Ved å endre grunnlaget for behandling av personopplysninger fra samtykke til allmennhetens interesse bør det også etableres sletterutiner som ikke er avhengig av en anmodning fra den registrerte.

Personvernprinsippene viser til prinsippet om lagringsbegrensning, som står sentralt i personvernlovgivningen. Det bør etter vår vurdering fastsettes at personopplysninger ikke skal

Kripos

Den nasjonale enhet for bekjempelse av organisert og annen alvorlig kriminalitet

Post: Postboks 2094 Vika, 0125 Oslo
Besøk:

Tlf: 23 20 80 00

Faks: 23 20 88 80
E-post: kripos@politiet.no

Org. nr.: 974 760 827

Giro: 7694.05.17962
www.politi.no

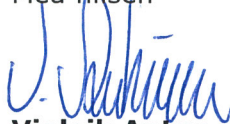
lagres lenger enn det som er nødvendig for formålet de er innhentet for, slik at Integrerings- og mangfoldsdirektoratet kan fastsette mer detaljerte sletterrutiner, eventuelt etablere regler for yttergrensene for lagring av personopplysninger i et slikt register. Kripos legger eksempelvis til grunn at tolker rutinemessig skal slettes når arbeidsforholdet som tolk avsluttes, ved oppnådd pensjonsalder og ved død.

Krav om politiattest

Kripos vil komme tilbake til spørsmålet om innhenting av politiattest i vårt høringssvar til ny tolkelov som er sendt ut parallelt, hvor det foreslås en bestemmelse som hjemler innhenting av politiattest. Politiet har i dag hjemmel til å innhente utvidet og uttømmende politiattest til personer som skal tjenestegjøre som tolk for politiet og påtalemyndigheten, jf. politiregisterforskriften § 34-15. Kripos nøyer seg i denne omgang med å bemerke at det foreligger et udekket behov for å hjemle innhenting av politiattest også ved oppdrag for andre organer, for eksempel domstolen, og støtter derfor initiativet i forslag til ny tolkelov.

Kripos er videre enig i at organet selv må vurdere tolkens egnethet på bakgrunn av fremlagt politiattest, jf. punkt 6.3.1 i høringsnotatet om forslag til ny tolkelov.

Med hilsen



Vigleik Antun

ass. sjef Kripos

Saksbehandler:

Linn Kristine Klemo

rådgiver

Seksjon for personvern

Telefon: 23 20 87 72



Justis- og beredskapsdepartementet
Postboks 8005 Dep
0030 Oslo

NATIONAL POLICE DIRECTORATE

Deres referanse:
19/1225

Vår referanse:
201900987

Sted, Dato
Oslo, 03.06.2019

HØRINGSSVAR – FORSLAG TIL LOV OM OFFENTLIGE ORGANERS ANSVAR FOR BRUK AV TOLK MV. (TOLKELOVEN)

Vi viser til Justis- og beredskapsdepartementets (JD) brev av 6. mars 2019 vedlagt høring fra Kunnskapsdepartementet (KD) med forslag til lov om offentlige organers ansvar for bruk av tolk mv. (tolkeloven). I brevet utbes innspill til JD høringsuttalelse til KD. Politidirektoratets (POD) frist er forlenget fra 15. mai til 27. mai 2019.

JD uttaler at det er særlig viktig at virksomhetene – i tillegg til ordinær behandling – vurderer, herunder beregner, hvilke økonomiske og administrative konsekvenser, det være seg investeringer, drift og gevinster, saken medfører på eget område. JD ber videre om at det vurderes hvordan loven vil påvirke virksomheten, og at det i størst mulig grad vises til tydelige økonomiske og administrative konsekvenser som eventuelt kan brukes i budsjettinnspill. JD ber også om at rapport utarbeidet av Agenda Kaupang og Oslo Economics på oppdrag av KD som omhandler økonomiske konsekvenser ved innføringen av tolkeloven kvalitetssikres.

POD har forelagt høringen for samtlige politidistrikt, Kripos, Politiets utlendingsenhet (PU), Politihøgskolen og Politiets fellestjenester (PFT). POD har mottatt høringsuttalelser fra Kripos, PU og politidistriktene Sør-Vest og Øst. Disse høringsuttalelsene er vedlagt. PFT har bidratt med innspill til de økonomiske og administrative konsekvenser ved prosjektet, Tolketjenester i politiet.

Hovedpunkter i høringsnotatet fra KD

I den følgende omtales hovedpunkter i høringsnotatet fra KD.

- Loven skal bidra til å sikre rettssikkerhet og forsvarlig hjelp og tjeneste gjennom å regulere offentlige organers ansvar for å bruke tolk. Tolker skal holde en faglig forsvarlig standard.
- Loven skal gjelde for offentlige organer som bestiller og bruker tolk og for private rettssubjekter som utfører tjenester på vegne av det offentlige, samt private barnehager, friskoler og private grunnskoler. Loven skal også gjelde for personer som tar tolkeoppdrag.
- Loven skal gjelde tolking mellom norsk og andre talespråk.
- Offentlige organer får hjemmel til å behandle personopplysninger når det er nødvendig for å utføre oppgaver etter tolkeloven.

Politidirektoratet

- En todelt plikt for offentlige organer til å bruke tolk. En plikt til å bruke tolk i medhold av særlovgivningen, og i de tilfeller der plikt til å bruke tolk ikke er regulert i annen lov, skal offentlige organer bruke tolk når det er nødvendig for å ivareta hensynet til rettssikkerhet eller for å yte forsvarlig hjelp og tjeneste.
- Offentlig organ bør vurdere å bruke tolk selv om det ikke foreligger en plikt.
- Offentlige organer som bruker tolk i plikt-tilfellene skal bruke kvalifisert tolk. Med kvalifisert tolk menes en tolk som oppfyller kravene til å bli oppført i Nasjonalt tolkeregister, herunder minst kvalifikasjonskategori 5.
- Kravet om kvalifisert tolk skal kunne fravikes når det er nødvendig av hensyn til en effektiv saksbehandling, i nødssituasjoner eller når andre sterke grunner tilsier det.
- Hjemmel for bruk av fjerntolkning.
- Offentlige organer som jevnlig bruker tolk skal ha retningslinjer for bestilling og bruk av tolk.
- Innføring av hjemmel for krav om politiattest. Det foreslås et krav om utvidet og uttømmende politiattest for tolker som tar oppdrag for politiet, påtalemyndigheten, domstolene, utlendingsforvaltningen, kriminalomsorgen eller gjenopptakelses-kommisjonen.
- Tilsyn med at offentlig organ overholder lovens plikt til å bruke tolk, kravet om å bruke kvalifisert tolk, bruk av fjerntolkning og utarbeidelse av retningslinjer for bestilling og bruk av tolk.
- Tydeliggjøring av krav til tolkens rolle og yrkesutøvelse.
- Bestemmelser om Nasjonalt tolkeregister, statsautorisasjonsordningen og reaksjoner ved brudd på krav som stilles til tolken.
- Hjemmel for etablering av Nasjonalt tolkeregister inntas i loven, sammen med bestemmelser om at det skal stilles krav for å bli oppført i registeret.
- Bevilling som statsautorisert tolk og tilbakekall av bevillingen hjemles i loven.
- Bestemmelse i loven for å synliggjøre muligheten til å varsle om feil i utførelsen av tolkeoppdraget.
- Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi) skal kunne gi advarsel og utestenge tolker oppført i Nasjonalt tolkeregister fra registeret hvis de ikke overholder kravene om god tolkeskikk om taushetsplikt og om habilitet.
- Offentlig organ gis en mulighet til å kreve gebyr fra brukere som ikke møter opp til planlagt møte hvor det er bestilt tolk.
- Sammen med tolkeloven foreslås det en utfyllende forskrift. Departementets vurdering er at det er mest hensiktsmessig i størst mulig grad å samle bestemmelsene som gjelder tolker i samme lov og forskrift.
- Departementet har utarbeidet forslag til forskrift til tolkeloven. Forskriften inneholder blant annet bestemmelser om retningslinjer for bestilling og bruk av tolk, god tolkeskikk, Nasjonalt tolkeregister, statsautorisasjonsordningen for tolker og gebyr.

Innledende merknader

Bruk av tolk i politiet er et område som har vært modent for utvikling, forbedring og helhetlig tilnærming i lang tid. Temaet har vært utredet en rekke ganger over de siste årene. Dagens situasjon representerer utfordringer med hensyn til å ivareta rettssikkerhet, kvalitet og effektiv ressursutnyttelse. IMDi har avdekket at over 60 prosent av tolkene mangler språklige forutsetninger for oppgaven. Majoriteten av alle tolkeoppdrag i politiet foregår uten sjekk av politiattest, og det anvendes i stor grad tolkebyråer/-formidlere og selvstendige tolker uten formell kompetanse. Praksis varierer fra distrikt til distrikt og innad i distrikter, men overordnet sett er det lav kontroll på kvalifikasjoner og kostnader.

Tolkeutgifter utgjør en betydelig kostnad i politiet. I 2016 ble det brukt 126 mill. kroner på tolk. I takt med redusert innvandring sank beløpet til 93 millioner kroner i 2017. I tillegg kommer utgifter til administrasjon, som utgjør anslagsvis 10 årsverk (tilsvarende 9,5 mill. kroner). Behov for tolk i politiet vil være vedvarende i tiden som kommer. Bestilling av tolk via tolkeformidlingsbyråer og bruk av tolk uten kvalifikasjoner og godkjent politiattest vil fortsette dersom dagens praksis videreføres.

POD, Kripes, PU og Sør-Vest politidistrikt støtter generelt sett forslaget om ny tolkelov. Lovforslaget antas å være positivt for politiets arbeid og for øvrige brukere samtidig som kostnadene for politiet relativt sett antas å bli beskjedne. Politiet er allerede i gang med å implementere elementer av lovforslaget. Det gjelder blant annet retningslinjer for bruk av tolk. Tolkeregisteret vil særlig være nyttig for politiet dersom opplysninger i registeret raskt kan sikre at kvalifiserte tolker blir benyttet. Høy kvalitet på tolkingen er avgjørende for å sikre rettssikkerhet og god kvalitet på politiets arbeid.

Bestillingen fra JD har medført at omtalen av de økonomisk administrative konsekvensene har blitt særlig vurdert i dette høringssvaret. Kripes og PU har gitt grundige høringssvar som bør leses for seg, selv om de mest sentrale merknadene stedvis er søkt innarbeidet eller omtalt. I høringssvaret har POD vektlagt temaer som har særlig antas å ha betydning for politiets virksomhet og oppgaveutførelse. Under punkt 2 i PUs høringssvar tas det opp en del temaer som faller noe utenfor rammen av høringen og som ikke er videre omtalt av POD.

Operasjonalisering av ny tolkeloven i politiet¹

Før det beskrives hvilke virkninger tolkeloven vil kunne få for politiet og politiets brukere, gis det en kort beskrivelse av hvordan POD ser for seg at ordningen vil kunne bli operasjonalisert. Forslaget er basert på innhold i en konseptutredning/prosjektforslag fra 2018, se fotnote. Det er per i dag ikke besluttet igangsetting av prosjektet, og det er flere forhold som må utredes nærmere i en videre planleggingsfase, herunder grensesnitt mellom politiets bestillingsløsning og nasjonalt tolkeregister.

Prosjektet anbefaler videre planlegging av Alternativ 1 – Opprettelse av en felles tolkeenhet i politiet. Dette inkluderer:

- Felles bestillingsløsning for tolk (IT-system)
- Felles database med tolker som er kontrollert forandel og kvalifikasjoner
- Standardisert og effektivisert prosess for avlønning

Denne fremtidige tolkeforvaltningen vil kunne bestå av fire hovedelementer:

1) Prosesser

"Tolkeenheten" vil overta ansvaret for å effektivisere og kvalitetssikre tolketjenester i politietaten. I dag utføres prosessene i hvert enkelt distrikt og særorgan på individuelle måter og etter varierende rutiner. I første omgang skal prosessene konsolideres, standardiseres og effektiviseres, herunder prosesser relatert til database med tolker, bestilling, bruk av tolk og honorar/utbetaling.

2) System og informasjon

¹ Innhold i dette avsnittet er i stor grad hentet fra *Prosjektforslag. Tolketjenester i politiet. Versjon 1.0. 25.10.2018.*

Tolketjenestefunksjonen må ha en bestillingsløsning for å kunne yte effektive tjenester, noe som ikke vil være inkludert i IMDis løsning med nasjonalt tolkeregiester. Systemet skal bidra til rask tilgang til riktig informasjon for å sikre en standardisert og tilpasset bestillingsprosess. Funksjonaliteten i et fremtidig system må dekke følgende områder: Database med tolker, inkludert grensesnitt mot IMDis register, bestilling av tolk, kommunikasjon med tolk (varsling på SMS / e-post) og grunnlag for oppgjør med grensesnitt økonomi/lønnssystem.

3) Styring og kontroll

Tolkeenheten skal ha ansvar for strategisk og administrativ oppfølging av tolketjenester mot brukermiljøene. Dette tilrettelegger for standardisering og utnyttelse av stordriftsfordeler som kan føre til mer kostnadseffektiv forvaltning. Handlingsrom for både bestiller og tolkeenheten vil defineres. I samråd med andre instanser i politiet vil tolkeenheten for eksempel ta stilling til lovgivning, herunder krav til kompetansenivå og utdanning, behov for politiattest og avlønningsvilkår. Styringsmodellen skal fungere som kontrollfaktor og verktøy for å sikre kontinuerlig forbedring av tolkeområdet.

4) Organisering

Tolkeenheten bør ledes av en fagansvarlig. Organisatorisk tilknytning vil avklares. Tolkeenheten vil bemannes med en minimumsorganisasjon og etter hvert dimensjoneres basert på innsikt i volum. Andre relevante roller: IT system (drift og forvaltning), database med tolker (rekruttering og kvalitet), samt brukerstøtte (opplæring mm.)

Økonomiske og administrative konsekvenser av ny tolkelov²

I det følgende ses det på ulike økonomiske og administrative konsekvensene av en ny tolkelov for politiet basert på lovens innhold samt forslag til operasjonalisering av tolkeforvaltningen i politiet. Igjen understrekes at denne operasjonaliseringen ikke er besluttet i politiet. Det er forsøkt å tallfeste virkninger i kroner for ulike grupper som vil kunne bli berørt der det er hensiktsmessig og mulig. Det ses ikke på virkningene for tolkebyråer.

En tolkelov vil kunne innebære en rekke nyttevirksomheter (gevinster) og kostnadsvirkninger for aktører som bruker/møter tolketjenester for politiet. Det skilles mellom tre grupper, sluttbrukere, tolker og politiet.

Sluttbrukere vil kunne oppleve større grad av rettsikkerhet og likebehandling ettersom tolken gjennomgående vil ha høyere kompetanse enn tilfellet er i dag. Bruk av politiattest vil kunne bidra til at sluttbruker vil kunne få høyere opplevd og faktisk trygghet.

Tolkene vil få et mer etablert fagmiljø, samt få tilbud om kompetanseheving og incentiver til å heve sine tolkefaglige kvalifikasjoner. De må kunne forvente mer stabile og eventuelt høyere inntjeningsmuligheter.

Det er ikke ansett hensiktsmessig å tallfeste de nevnte nyttevirksomhetene.

For politiets del er det forsøkt å angi nyttevirksomheter som kan tallfestes og virkninger som ikke kan det.

Ikke-prissatte gevinster:

² Innhold i dette kapitlet er i stor grad hentet fra *Prosjektforslag. Tolketjenester i politiet. Versjon 1.0. 25.10.2018.*

- Informasjon om tolkefaglige kvalifikasjoner finnes i samme system.
- Bestillere i politiet får bedre forutsetning for å bestille kvalifisert tolk.
- Økt brukertilfredshet blant dem som bestiller tolketjenester i politiet
- Større fokus og kapasitet til å håndtere kvalitet og klager på tolk vil heve kvaliteten på benyttede tolker.
- Bedre oversikt over bruk og kostnader til tolk vil kunne tilrettelegge for notoritet av informasjon og utvikling av tolkeenheten. Det vil være mulig å identifisere forbedringspotensialet i:
 - Høyere utnyttelse av hver enkelt tolk, og dermed et lavere antall tolker i porteføljen.
 - Høyere utnyttelsesgrad av tolken.
- Et mer attraktivt fagmiljø for tolkeforvaltning i politiet
- Flere kvalifiserte tolker og økt vandelskontroll av tolker vil føre til økt kvalitet i straffesaksbehandling og økt rettsikkerhet. Det antas at dette vil kunne få en samfunnsøkonomisk besparelse.

Verdsatte nyttevirksomheter (gevinster):

- Mindre tid medgått til bestilling av tolk. Det anslås at det i gjennomsnitt tar 30 minutter å bestille tolk i dag. En ny løsning er forventet å kunne redusere tiden med om lag 50 prosent. Dette tilsvarer ca. 9.000 frigjorte timer eller 5 årsverk. Det vil være vanskelig å hente ut dette som "budsjetteffekt", men effektiviseringspotensialet vil gi utslag i frigjort tid til verdiskapende politiarbeid.
- Mindre tid medgått til bearbeiding av fakturaer. Undersøkelser antyder at det i dag tar om lag 20-30 minutter å behandle hver tolkefaktura. Ny løsning er forventet å kunne redusere tiden med anslagsvis 40 prosent. Dette tilsvarer ca. 7.000-11.000 frigjorte timer eller 4-6 årsverk.
- Unngåelse av dobbeltfakturerings. Grunnet stort volum av tolkeregninger (om lag 33.000 per år) er det vanskelig å kontrollere dobbeltfakturerings. Dette foregår i et ukjent omfang i dag. Bedre systemer vil kunne forhindre/minimere dobbeltfakturerings. Det har ikke vært mulig å kartlegge omfanget, men det gis tydelig tilbakemelding på at dette er en utfordring. Dersom dobbeltfakturerings har en frekvens på 1 % av alle oppdrag og andelen elimineres, vil politiet kunne spare 1,1 mill. kroner årlig (beregnet ut fra et snittforbruk i 2016 og 2017 på 110 MNOK)
- Standardiserte timepriser. I dag opereres det med ulike timepriser for tolking, oversettelse, reise og kansellering av oppdrag. Eksempelvis betales det i tilfeller salærsats i politiets forvaltningssaker. Standardisering av timepriser i henhold til kvalifikasjoner vil bidra til kostnadsreduksjon i et ukjent omfang.

Verdsatte kostnadsvirkninger:

Det er vanskelig å angi presist kostnadsvirkninger av etablering av tolkeforvaltningen beskrevet ovenfor. Det skyldes blant annet valg av teknologi.

- Planleggingsfasen: Anslås til om lag 1,6 mill. kroner. Kostnadene er knyttet til interne og eksterne personalressurser.

- Gjennomføringsfasen: Anslås til 2,4–7,5 mill. kroner. Kostnadene vil avhenge av systemvalg³.
- Varige driftskostnader er estimert til mellom 3–6 mill. kroner for lønnsmidler til tolkeenheten (to fulltidsansatte) og driftskostnader knyttet til IKT (lisenser, support og drift/vedlikeholdskostnader). Varige driftskostnader vil være avhengig av systemvalg og må kartlegges nærmere.

Ovenfor er det sett bort fra effektene av å etablere skjermtolking. Begrepet fjerntolking er en samlebetegnelse for telefontolking og skjermtolking. Ved telefontolking er tolken og samtalepartene geografisk atskilt, og har kun kontakt via telefon. Ved skjermtolking er også tolken og samtalepartene geografisk atskilt, men har lyd- og bildekontakt via videokonferanseutstyr eller bildetelefon. Dette innebærer at tolkebrukerne kan se tolken og rommet der denne befinner seg og motsatt. Økt bruk av fjerntolking vil trolig kunne bidra til økonomiske besparelser. Skjermtolking vil trolig gi betydelig bedre kvalitet på tolkingen i forhold til telefontolking, som benyttes i stor grad i dag.

Fjerntolking er også et viktig tiltak for en bedre ressursutnyttelse av tolkene. En tolk vil gjennom fjerntolking kunne utføre langt flere oppdrag ettersom man slipper å bruke tid på reise. Fjerntolking skaper mulighet for optimal tilgjengelighet på ellers lite tilgjengelig kompetanse.

Som påpekt av PU i deres hørings svar punkt 2.4 reiser skjermtolking også en del sikkerhetsmessige og personvernmessige utfordringer som igjen vil ha økonomiske konsekvenser i form av økte sikkerhetstiltak og krav til tilfredsstillende tekniske løsninger.

Bruken av fjerntolking i politiet i dag er varierende. Det er blitt kartlagt bruken av fjerntolking i åtte politidistrikt og særorgan. Enkelte beskriver utstrakt bruk av fjerntolking gjennom telefontolking. Andre beskriver tilnærmet kun bruk av fremmøte. Ingen av de spurte beskriver bruk av skjermtolking, da tjenesten er lite tilgjengelig per dags dato.

Innføring av skjermtolking kan ses på som uavhengig av innføring av en tolkelov. Det må gjøres en nærmere vurdering av på hvilken måte og i hvilket omfang fjerntolking kan implementeres i politiet.

Kvalitetssikring av rapport utarbeidet av Agenda Kaupang og Oslo Economics

JD ber om at POD kvalitetssikrer konsekvensene som er angitt i rapport utarbeidet av Agenda Kaupang og Oslo Economics om tolkeloven. POD har relativt summarisk forsøkt å vurdere konsekvensene som er beskrevet.

Når det gjelder andeler for hhv fremmøte- og fjerntolking i politiet er disse omtrent likt fordelt for årene 2016 og 2017 totalt sett, men det er betydelige forskjeller mellom de enkelte politidistrikter og særorgan.

Det anslås i rapporten et underforbruk på 6 prosent i politiet. Anslaget fremstår skjønnsmessig begrunnet. Underforbruk uttrykkes som prosentvis andel av totalt antall situasjoner der en person har hatt behov for tolk, hvor tolking ikke har funnet sted. POD kjenner ikke til at det er

³ Per april 2019 vil det kunne stå mellom å ta i bruk i) Tolkemodulen i UTSYS, dvs. tilpasning av eksisterende løsning (antatt 6 måneders varighet) eller gjennomføre en offentlig anskaffelse av bestillingsløsning (antatt 14 måneders varighet).

blitt gjort målinger for eventuelt underforbruk i etaten. POD vil formode at underforbruket er relativt lavt ettersom politiet bruker tolk i en rekke prosesser/møter der dette er et krav for å sikre notoritet/kvalitet, som i straffeprosess-sporet.

I tabellen på side 46 i rapporten, anslås en fordeling på dagens tolker i politiet på henholdsvis kategori 1-2 (9 %), Kategori 3-4 (21 %), Kategori 5 (21 %) og Ukvalifisert (48 %). PFT opplyser at det ikke foreligger lokal eller sentral informasjon om tolkenes kvalifikasjoner. Brukere rapporterer at tolkenes kvalifikasjoner ikke blir kontrollert, verken i forkant eller etterkant av oppdrag.

PU har i sitt hørings svar punkt 4.1 påpekt en vesentlig feil i vedlegg nr. 1 til hovedrapporten "Økonomiske konsekvenser ved innføring av tolkeloven". Det framgår blant annet i rapporten at PU brukte 26,62 millioner på tolketjenester i 2017, mens det korrekte tallet er 16,1 millioner. Se nærmere hørings svaret fra PU.

POD registrerer at det hefter noe usikkerhet til tallgrunnlaget i konsulentrapportene, men støtter i hovedsak hovedfunnene i rapportene.

Høringsnotatet punkt 2.8.3 – Utlendingsforvaltningen

POD gjør oppmerksom på at i omtalen av utlendingsforvaltningen er politidistriktenes utlendingsforvaltning utelatt. Politidistriktenes utlendingsforvaltning benytter tolk i forbindelse med saksbehandling etter utlendingsloven § 81. Dette er saker om bortvisning, utvisning, tilbakekall av gitt tillatelse eller tilbakekall av oppholdsdokument. Bruk av tolk sikrer at utlendingen får mulighet til å fremlegge sine synspunkter på et språk utlendingen kan kommunisere forsvarlig på. Tilsvarende gjelder barn dersom barnet ønsker det, og det er nødvendig for å ivareta barnets rett til å bli hørt. I tillegg benyttes tolk ved intervjuer i forbindelse med søknad om familieinnvandring og visum. Det benyttes også tolk ved effektivering av vedtak som er fattet etter søknad om beskyttelse.

Det påpekes også at PU benytter tolk ved oversettelse av dokumenter og at det er et stort uttak av tolker knyttet til rettsmøter. Bruk av tolk ved rettsmøter dekkes økonomisk av domstolene, men bestillingene og organiseringen gjøres i stor grad av politiet.

Den omtalte retningslinje for bruk av tolk, RS 2011 – 039 Bruk av tolk i utlendingssaker benyttes i tillegg til PU og Utlendingsdirektoratet, også av utlendingsforvaltningen i politidistriktene.

Høringsnotatet punkt 4.5 - Behandling av personopplysninger

KD sendte 1. mars 2019 ut høringsbrev vedlagt høringsnotat med forslag til endringer i introduksjonsloven som midlertidig hjemmel for behandling av personopplysninger i Nasjonalt tolkeregister. I høringsbrevet går det fram at det planlegges for at nytt tolkeregister skal lanseres våren 2020 og at det er behov for å sikre hjemmel for behandling av personopplysninger i registeret innen lanseringen og før en eventuell ny tolkelov kan hjemle behandlingen av personopplysninger. Høringsfristen var satt til 12. april som POD ved henvendelse til KD fikk forlenget til 26. april 2019. Slik høringsnotatet til ny tolkelov er utformet når det gjelder behandling av personopplysninger, anser POD det som fyllestgjørende å vise til hørings svaret som ble gitt til forslaget til endringer i introduksjonsloven. POD forela denne høringen for Kripos og Oslo politidistrikt og det vises til PODs hørings svar vedlagt hørings svarene fra Kripos og Oslo politidistrikt. Hørings svarene vedlegges for hurtigreferanse.

Høringsnotatet punkt 5.2 - Krav om kvalifisert tolk

I lovforslaget (§ 7) foreslås det at når det offentlige bruker tolk skal tolken oppfylle kravene til å bli oppført i tolkeregisteret (§ 16). Kravet om kvalifisert tolk kan fravikes når hensynet til effektiv saksbehandling tilsier det, det foreligger en nødssituasjon eller andre sterke grunner. For å bli oppført i tolkeregisteret stilles det etter lovforslaget krav om språklige og tolkefaglige ferdigheter. Nærmere krav framgår av forslag til forskrift som angivelse av de forskjellige kvalifikasjonskategoriene i tolkeregisteret.

POD tiltrer de foreslåtte kvalifikasjonskravene. Kripas opplyser i sitt høringssvar at de også i utgangspunktet enig i kvalifikasjonskravene, men er samtidig opptatt av at mulighetene til å fravike disse ikke bør være for strenge. Særlig i forbindelse med skjult etterforskning og krav til særlig konfidensialitet opplyser Kripas at det er nødvendig med et relativt stort handlingsrom og at det vil være uheldig om en ny lov setter så store krav til kvalifikasjoner at en på enkelte språk stadig må benytte unntaksbestemmelser i loven.

PU er positive til at det tydeliggjøres at tolker som anvendes av offentlige organer skal være kvalifisert og at hensynet til rettssikkerhet og effektivitet tilsier at det bør være et slikt minstekrav. PU viser i sitt høringssvar under punkt 2.2 til utlendingsforskriften § 17-2 tredje ledd første punktum hvor det heter at "...med mindre søkeren og den som skal foreta intervjuet kan kommunisere forsvarlig på et felles språk, skal tolk tilkalles". Som påpekt av PU er det i dagens samfunn flere som er flerspråklig, og en kommunikasjon kan da skje forsvarlig på et språk som ikke utgjør partenes morsmål. PU opplyser at tolk likevel blir innkalt for å hindre eventuelle etterfølgende innsigelser og problemstillinger. Dersom en tilsvarende setning inntas i tolkeloven, vil det kunne bidra til at tolk avgrenses til situasjoner der det foreligger et reelt behov. POD tiltrer tilleggsmerknadene fra Kripas og PU.

Høringsnotatet punkt 6 - Krav om politiattest

Politiet har i dag hjemmel til å innhente utvidet og uttømmende politiattest til personer som skal tjenestegjøre som tolk for politiet og påtalemyndigheten, jf. politiregisterloven § 34-15. I lovforslaget (§ 10) foreslås det et krav om utvidet og uttømmende politiattest for tolker som tar oppdrag for politiet, påtalemyndigheten, domstolene, utlendingsforvaltningen, kriminalomsorgen eller gjenopptakelseskommisjonen. Krav om politiattest kan fravikes dersom situasjonen som begrunner tolkeoppdraget ikke tillater det mv. Dersom det er en anmerkning på politiattesten er det oppdragsgiver som skal vurdere om det straffbare forhold har betydning for vedkommendes egnethet som tolk. POD, PU og Kripas er positiv til lovforslaget.

Kripas og PU har en del tilleggsbemerkninger til kravet om politiattest. Kripas påpeker at det foreligger et udekket behov for å hjemle innhenting av politiattest også ved oppdrag for andre organer enn politiet og påtalemyndigheten. Kripas påpeker at tolkene ofte er involvert i saker med særlig sensitiv og taushetsbelagt informasjon, og er i mange tilfeller de eneste som kan begge språk og således kontrollere det som blir oversatt. Disse hensynene gjør seg også gjeldende for de andre organene som benytter tolker i saker med taushetsbelagt informasjon, og ikke kun politiet og påtalemyndigheten.

PU minner om at politiattest kun utgjør et skikkethetsmessig minstekrav for å utføre oppdrag som tolk og viser blant annet til forarbeidene til politiregisterloven (Ot.prp.nr.108 (2008-2009) pkt. 12.2.3) hvor det framheves at en vandelskontroll, og særlig en politiattest, kan gi en falsk trygghet. Uoppklart kriminalitet den aktuelle personen har begått og mørketall i forhold til saker som aldri anmeldes til politiet, fanges ikke opp av slike attester. Vanlige kontrollrutiner,

som intervjuer, referansekontroll og lignende vil i mindre grad kunne anvendes for tolker som leilighetsvis tar oppdrag.

POD tiltrer tilleggsmerknadene fra Kripos og PU. PU fremhever videre behovet for å gjøre fortløpende skikkethetsvurderinger av tolker og at en slik adgang burde hjemles i tolkeloven. PU opplyser at de erfarer at en tolk kan inneha de formelle kvalifikasjonene samtidig som tolken ikke er skikket av ulike grunner som dårlige holdninger, har tilknytning til upassende miljøer mv. PU påpeker videre at en tolk i sitt virke kan få tilgang til mye sensitiv informasjon og møter personer i sårbare situasjoner. Sikkerhetmessige grunner skulle derfor tilsa at en tolks skikkethet vurderes fortløpende. PU tar dette også opp under temaet krav om kvalifisert tolk. En slik skikkethetsvurdering er ikke omtalt i høringsnotatet, og POD har ikke foretatt noen grundig vurdering av dette i denne høringen. Det er en aktuell problemstilling PU reiser. I noen grad kan problemet avbøtes ved at politiet etter et endt tolkeoppdrag ikke benytter tolker som ikke viser seg skikket.

Høringsnotatet punkt 7 – Tilsyn

I lovforslaget (§ 11) foreslås at statlige eller kommunale sektortilsynsmyndigheter fører tilsyn med at offentlig organ oppfyller pliktene etter lovforslaget §§ 6 til 9. Dette er ansvar for å bruke tolk, krav om kvalifisert tolk, bruk av fjerntolkning og retningslinjer for bestilling og bruk av tolk.

Kripos uttaler at tilsyn i politiet bør gjennomføres i forbindelse med påtalemyndighetens tilsynsrolle når det gjelder strafferettspleien og for øvrig av POD. POD tiltrer denne ansvarfordeling som vil være i samsvar med den alminnelige ansvarfordelingen mellom Justis- og beredskapsdepartementet og POD versus påtalemyndigheten. Det vises også til merknaden fra Kripos om at opplysninger som er taushetsbelagte etter straffeprosessloven § 216i (kommunikasjonskontroll m.m.) bare kan underlegges tilsyn av kontrollutvalget for kommunikasjonskontroll. Dette følger av straffeprosessloven og tilsynet må avgrenses tilsvarende. En tilsynsordning som her er skissert er også i samsvar med høringsuttalelsen fra PU.

Økonomiske og administrative konsekvenser for bruk av tolk i forliksrådene

Det vises til bestilling fra JD ved brev av 6. mars 2019 hvor det uttales at det er ønskelig med en økonomisk beregning for bruk av tolk i forliksrådene som følge av loven.

Etter tvistelovsforskriften § 1 utfører politiet sekretariatsfunksjonen for forliksrådet som en sivil oppgave. Etter samme forskrifts § 13 som også får anvendelse for forliksrådene heter det:

"Når retten i medhold av domstolloven § 135 har funnet det nødvendig med bruk av tolk fordi en eller flere av partene ikke kan norsk, dekkes utgiftene til tolk av det offentlige, såfremt parten er norsk statsborger eller utenlandsk statsborger med fast bopel i Norge.

Når retten har funnet det nødvendig med bruk av tolk fordi ett eller flere av vitnene eller sakkyndige ikke kan norsk, eller fordi en eller flere av partene ikke kan norsk og er utenlandsk statsborger uten fast bopel i Norge, dekkes utgiftene til tolk av det offentlige når retten finner det rimelig."

Iht JD rundskriv G 05/2006 som omhandler forliksrådene og sekretariatet framgår det av punkt 7 at der tolk er oppnevnt eller godkjent av forliksrådet skal godtgjørelse til tolk skje

etter bestemmelsene i forskrift av 3. desember 1997 nr 1441 om salær fra det offentlige til advokater mv (salærforskriften) § 2. Etter bestemmelsene gis salær med $4/5 \times S$. Rettsmøter som varer kortere enn en time godtgjøres med en time. Utgiftene posteres på kap 414 post 21.

De totale utgiftene for forliksrådene for bruk av tolk er for årene 2016–2018 hhv kr 352.968, kr 419.005 og kr 467.859. Om lag 5 % av disse utgiftene knytter seg til fjerntolkning ved bruk av telefon, de øvrige ved oppmøte. Det bemerkes at utgiftene til bruk av tolk i forliksrådene er relativt meget små sammenliknet med utgiftene til bruk av tolk i politiet. I det ligger det at potensialet for økonomiske konsekvenser vil være relativt ubetydelig. Det vurderes at de ikke-prissatte gevinster og verdsatte nyttevirksomheter som omtalt om politiet langt på vei også vil gjelde for forliksrådene.

Med hilsen

Håkon Skulstad
assisterende politidirektør

Kristine Langkaas
seksjonssjef

Dokumentet er elektronisk godkjent uten signatur.

Vedlegg:

- Høringssvar fra Sør-Vest politidistrikt av 16.05.2019
- Høringssvar fra Øst politidistrikt av 20.05.2019
- Høringssvar fra Politiets utlendingsenhet av 20.05.2019
- Høringssvar fra Kripos av 20.05.2019

- Høringssvar fra POD av 24.04.2019 – introduksjonsloven – behandling av personopplysninger i Nasjonalt tolkeregiester
- Høringssvar fra Kripos av 03.04.2019 - introduksjonsloven mv
- Høringssvar fra Oslo politidistrikt – introduksjonsloven mv