



Likestillings- og
diskrimineringsombudet

Kunnskapsdepartementet
v/
Postboks 8119 Dep
0032 OSLO

Vår ref.:
19/443- 2- MLO

Deres ref.:

Dato:
21.06.2019

Høringsuttalelse til forslag om tolkelov

Likestillings- og diskrimineringsombudet (LDO) viser til brev fra Kunnskapsdepartementet (KD) av 1. mars 2019 med forslag til ny tolkelov, og viser til avtale om utsatt frist for å sende inn vår høringsuttalelse.

Vårt utgangspunkt er at vi er et uavhengig ombud som jobber for å fremme likestilling og hindre diskriminering. En viktig funksjon er at vi fører tilsyn med om myndighetene ivaretar menneskerettighetene i tre internasjonale konvensjoner hvorav disse to er særlig relevante for denne høringen: FNs rasediskrimineringskonvensjon (CERD) og FNs konvensjon om rettighetene til mennesker med nedsatt funksjonsevne (CRPD).

Generelt

LDO er veldig fornøyd med at regjeringen vil legge fram en egen lov om offentlige organers ansvar for bruk av tolk og om krav til tolkens kvalifikasjoner og tolkens rolle. KD har gjort et grundig arbeid med høringsnotatet, og kan vise til gode drøftelser bak sine forslag.

Underbruk av tolk og av kvalifiserte tolker er noe LDO lenge har påpekt som et alvorlig problem. Det samme har FNs rasediskrimineringskomité i sine anbefalinger til norske myndigheter. Vi ser det slik at mennesker hindres fra å få oppfylt sine rettigheter og få likeverdige tjenester fordi nødvendig språklig tilrettelegging ikke er på plass. Aktivitetsplikten for offentlige myndigheter forplikter alle offentlige virksomheter til å jobbe aktivt, målrettet og planmessig for å fremme likestilling og hindre diskriminering blant annet på grunn av språk, etnisitet og nedsatt funksjonsevne. Vi savner en henvisning til denne plikten i høringen.

Rett og plikt

Vi er positive til forslaget om å innføre en plikt for offentlige organer til å bruke kvalifisert tolk og at det settes i sammenheng med krav til retningslinjer, til tolkens kvalifikasjoner og til tolkens rolle, og at det skal føres tilsyn med om plikten overholdes. Dette er et langt skritt i riktig retning sammenlignet med dagens situasjon. Vi vil anbefale forskning som evaluerer effekten av tolkeloven etter at den har virket i to-tre år, for å vurdere om det også bør innføres en individuell rett til tolk om det viser seg at situasjonen ikke har bedret seg vesentlig.

Lovens omfang

LDO er positiv til at loven omfatter samiske språk i tillegg til andre språk utover norsk.

LDO vil anbefale at loven også omfatter døve, hørselshemmede og døvblinde, og viser til argumentene for dette i høringsvaret fra OsloMet v/Fakultet for lærerutdanning og internasjonale studier.

LDO mener det er viktig at loven skal gjelde også for private som utfører tjenester på vegne av det offentlige, samt private barnehager, friskoler og private grunnskoler. Samtidig er det noen viktige private tjenesteytere som ser ut til å falle utenfor loven og som også bør ha en plikt til å bruke kvalifisert tolk. Dette gjelder blant andre viktige helsetjenester som tannleger, fysioterapeuter uten kommunal avtale, optikere og apotek. Det er imidlertid vanskelig å pålegge disse en plikt uten å samtidig ha noe finansiering på plass.

Vurdering av tolkebehov

LDO mener at tolkeloven, forskriften og lovforarbeidene må understreke at hovedregelen er at det alltid skal brukes kvalifisert tolk når minst en av partene ber om det. Alle unntak fra dette må formuleres slik at det ikke utvanner intensjonen med loven, som er å få til en betydelig endring i dagens praksis med utstrakt mangel på bruk av tolk og svært høy bruk av ukvalifiserte tolker/kommunikasjonshjelpere.

En mulig grunn til underbruk av tolk er trolig at offentlige instanser ikke ser behovet for bruk av tolk. LDO er derfor uenig i at det skal være opp til organet alene å vurdere når plikten til å bruke kvalifisert tolk inntreffer. Det er viktig at den som møter den offentlige instansen selv får medvirke i vurderingen av behovet for tolk, og at utgangspunktet er at det bestilles kvalifisert tolk når

minst en av partene ønsker det. LDO anbefaler at dette inngår i ulike sektors retningslinjer for bruk av tolk. Vi vil i tillegg anbefale at det utredes når plikten skal slå inn i ulike sektorer og situasjoner, for å kunne belyse dette mer konkret.

Høringsnotatet legger opp til at plikten ikke skal gjelde ved det som beskrives som hverdagslige situasjoner og ved alminnelig daglig kommunikasjon eller formidling av enkle beskjeder. Vi vil påpeke at det som for en instans kan virke bagatellmessig kan oppleves som viktig for den som møter instansen. Igjen vil vi fremheve nødvendigheten av at personen som møter instansen selv får medvirke i vurderingen av hvorvidt det er behov for tolk og at det da må brukes kvalifisert tolk og ikke kommunikasjonshjelpere som flerspråklige medarbeidere, slekt eller venner slik det skisseres i høringsnotatet.

Videre mener LDO at loven må fastholde at det skal brukes kvalifisert tolk i det språket som best kan sørge for rettssikkerhet, forsvarlighet og likeverdighet. Når det åpnes for å bruke et fremmedspråk som begge parter behersker vil vi oppfordre til forsiktighet. Selv om begge parter for eksempel kan engelsk er det viktige nyanser og begreper som kan bli borte når det ikke er det språket man behersker best. Det kan også føre til at kommunikasjonen blir begrenset fordi en eller begge parter ikke sier så mye som man ellers ville ha gjort på et språk man behersker fullt ut. Dessuten kan beherskelsen av fremmedspråk svekkes i kritiske situasjoner og ved sykdom eller demens. Det bør vurderes avhengig av situasjon og alvorsgrad hvorvidt det er forsvarlig å bruke et fremmedspråk, og personen det gjelder bør involveres i vurderingen.

Tilsyn og varsling

Når det gjelder mulighet til å varsle om mangelfull utførelse av tolkeoppdraget foreslår KD at det skal begrenses til tolker oppført i Nasjonalt tolkeregister. LDO mener at dette må sees i sammenheng med tiltak for å få flere tolker inn i registeret. Det å være kvalifisert tolk bør bety at man står oppført i Nasjonalt tolkeregister. Samtidig som tolkeregisteret bør bli det første stedet offentlige instanser søker etter tolk. Slik vil antall tolker i registeret øke.

Videre kommenterer vi først enkelte av forslagene i ny lov før vi svarer på spørsmålene KD har stilt høringsinstansene.

§ 1 Formål

LDO er positiv til at loven fremhever rettssikkerhet og forsvarlighet i formålsparagrafen. Vi vil anbefale at ordet likeverdighet tas inn for å løfte fram

at bruk av tolk også handler om å hindre diskriminering og fremme likeverdighet i det å oppfylle rettigheter og yte hjelp og tjenester til hele befolkningen. Vi anbefaler følgende formulering: «Loven skal bidra til å sikre rettssikkerhet og forsvarlig og likeverdig hjelp og tjeneste (...)»

§ 2 Virkeområde

LDO er spørrende til å gjøre et generelt unntak fra tilsyn og pålegg for domstolene og Politiets sikkerhetstjeneste. Vi vil anbefale at KD i samarbeid med disse instansene ser på hvordan det kan føres noe tilsyn, samtidig som man ivaretar sikkerhetskonsyn. For eksempel om det kan føres tilsyn med om de har rutiner for bruk av tolk og for opplæring av ansatte i tolkebruk.

§ 4 Forbud mot bruk av barn som tolk

LDO er positiv til at forbudet tas inn i ny tolkelov. Vi er imidlertid kritiske til at det kan gjøres unntak i tilfeller der det ut fra hensynet til barnet og omstendighetene for øvrig må anses som forsvarlig. Vi mener at et unntak knyttet til nødssituasjoner bør være tilstrekkelig.

LDO anbefaler at det i samme paragraf tas inn et forbud mot å bruke ukvalifisert kommunikasjonshjelp med unntak av ved nødssituasjoner for å hindre at andre familiemedlemmer, venner, ansatte i en virksomhet eller andre brukes for å avhjelpe mangel på kvalifisert tolking når det ikke er nødssituasjoner.

§ 7 Krav om kvalifisert tolk

LDO støtter at kravet om kvalifisert tolk kan fravikes i nødssituasjoner eller når andre sterke grunner taler for det, men vi er kritiske til formuleringen om at kravet kan fravikes av hensyn til effektiv saksbehandling selv om vi tror at vi skjønner hensikten fra KDs side. En mulig formulering kan være: «(...) kan fravikes hvis konsekvensene for rettssikkerhet eller forsvarlighet ved utsatt saksbehandling i påvente av kvalifisert tolk overgår konsekvensene for rettsikkerhet og forsvarlighet ved å ikke bruke kvalifisert tolk.»

§ 9 Retningslinjer for bestilling og bruk av tolk

LDO finner det uheldig at pålegget om retningslinjer skal gjelde kun for offentlige organer «som jevnlig bruker tolk» jf. at det fremgår av høringsnotatet at det er underbruk av tolk i noen sektorer. LDO mener at alle offentlige organer som på ulike måter har kontakt med befolkningen bør pålegges å ha retningslinjer for bruk av tolk, også om plikten til å bruke kvalifisert tolk slår inn kun noen få ganger i året og om det er en liten instans. Det er særlig viktig

for instanser som ikke er bevisste på tolkebruk å ha slike retningslinjer. En mulig formulering kan være: «Offentlig organ som har publikumskontakt, skal ha (...)»

Retningslinjene bør inneholde krav til at det offentlige organet må sørge for å spre informasjon på ulike måter og på ulike språk om muligheten for å bestille tolk, hvordan man kan melde inn tolkebehov og at det ikke koster personen noe å bruke tolk.

Videre anbefaler LDO å ta inn i retningslinjene at ansatte skal ha opplæring i tolkebruk.

§ Gebyr for manglende oppmøte

LDO er skeptisk til å innføre gebyr for personer som ikke møter opp og mener at virksomheten selv må bære kostnaden. Det kan være mange ulike årsaker til at folk ikke møter, som det å ikke forstå en innkalling som står på norsk til psykisk uhelse hos traumatiserte flyktninger og til at man ikke er kjent med praksisen i Norge der man avbestiller avtaler man på forhånd vet at man ikke kan møte på. For personer med lav inntekt kan et gebyr føre til at man vegrer seg for å be om avtaler hos offentlige instanser. Samtidig forstår vi at en person må medvirke til at avtaler holdes. Departementet kan vurdere om det kan innføres en praksis med at instansen opplyser alle tolkebrukere om at det blir illagt et gebyr hvis manglende oppmøte gjentar seg.

Videre svarer vi på spørsmålene som KD har stilt høringsinstansene.

Spørsmål 1

LDO mener at ingen instanser bør unntas fra bestemmelsene om tilsyn og pålegg, inkludert domstolene og PST, men at det heller bør legges til rette for et mer begrenset tilsyn innenfor de nødvendige hensyn som må tas.

Spørsmål 2

LDO mener at situasjonen med underbruk av kvalifisert tolk er kritisk. I tillegg er det uklart for mange når plikten til å bruke kvalifisert tolk slår inn. Derfor er det viktig at departementet i denne omgang understreker viktigheten av å bruke tolk og ikke tar inn formuleringer som kan skape større uklarhet om når plikten gjelder. Vi er skeptisk til å ta inn formuleringer om at personen som møter det offentlige selv har ansvar for kommunikasjonen. Det må være det offentlige som bærer ansvaret for at kommunikasjonen med befolkningen ivaretar rettssikkerhet, forsvarlighet og likeverdighet, uavhengig av om plikten til å

bruke kvalifisert tolk er tilstede eller ikke. Det mener vi ikke bort den enkeltes ansvar for å medvirke i kontakt med det offentlige.

Spørsmål 3

Igjen viser vi til behovet for å fastslå nødvendigheten av å bruke kvalifisert tolk, og ser ikke grunn til å konkretisere ytterligere unntaket fra dette. Vi viser også til IMDi's høringsuttalelse der de skriver at kapasiteten til dagens kvalifiserte tolker ikke brukes fullt ut.

Spørsmål 4

LDO har ikke innspill eller kommentarer til dette.

Spørsmål 5

IMDi bør blant annet konsulteres ved utarbeidelse av retningslinjer for tolkebruk, som veileder for offentlige organer og ikke minst som fagekspertise ved utforming av tilsyn med overholdelse av tolkeloven og vurdering av hvem som bør behandle varsler og klager fra tolker på utfallet av varsler. Videre utvikling av Nasjonalt tolkeregister er det naturlig at fortsatt ligger hos IMDi. Det er viktig at IMDi sikres nødvendige ressurser til å håndtere alt dette.

Spørsmål 6

LDO støtter at det opprettes et partssammensatt utvalg for å behandle varsler.

Spørsmål 7

LDO er kritisk til å innføre egenandel ved tolkebruk da tolk er et kompensatorisk tiltak. En egenandel for tolkebrukere vil kunne føre til at personer med lavere inntekt ikke ber om tolk når de har behov for det eller avstår fra å be om avtaler med det offentlige. Uavhengig av inntekt vil det bli en urimelig økonomisk belastning for personer som trenger tolk ofte i ulike sammenhenger. Se ellers vår vurdering når det gjelder gebyr.

Spørsmål 8

LDO ser ikke for seg at alle sektorer kommer til å få på plass retningslinjer og få opp bruken av kvalifiserte tolker over natten. Vi mener derfor at loven kan tre i kraft på samme tidspunkt for alle sektorer. Loven forutsetter uansett at tilgangen på kvalifiserte tolker bygges ut i nødvendig omfang.

Finansering av tolkebruk

Avslutningsvis vil LDO ta opp noe som ikke er avklart i høringsnotatet, og det gjelder hvem som skal finansiere betalingen av kvalifisert tolking og opplæring

av ansatte i tolkebruk. Vi anbefaler at KD redegjør for om dette er tenkt finansiert sektorvis og i så fall om det er bevilgninger over statsbudsjettet som skal øremerkes til dette eller om finansieringen skal sikres på andre måter. Uten budsjettering til tolk vil tolkeloven ikke oppnå det som er intensjonen.

Vennlig hilsen

Hanne Inger Bjurstrøm
likestillings- og diskrimineringsombud

Mariette Lobo
fagdirektør

Dokumentet er elektronisk godkjent, og gyldig uten signatur.