

Kunnskapsdepartementet  
Postboks 8119 Dep  
0032 OSLO

Deres ref: 19/952-1

Vår ref: 17/01063-22

Dato: 10.05.19

## **Utlendingsdirektoratets innspill til høring fra Kunnskapsdepartementet - Forslag til lov om offentlige organers ansvar for bruk av tolk mv. (tolkeloven)**

Vi viser til Kunnskapsdepartementets høringsnotat den 1. mars 2019 med utkast til lov om offentlige organers ansvar for bruk av tolk mv. (tolkeloven) med tilhørende forskrift.

Vedlagt høringen fulgte også rapport om økonomiske konsekvenser ved innføring av tolkeloven, utarbeidet av AGENDA Kaupang.

### **Generelle innspill**

Utlendingsloven- og forskriften har egne bestemmelser som sikrer bruk av kvalifisert tolk på nivå med lovutkastet til tolkeloven.

Vi støtter like fullt forslaget om felles tolkelov for offentlige organer, da dagens regelverk er fragmentert og utydelig, noe som kan føre til underforbruk og som konsekvens svekke rettssikkerheten. Det er særlig behov for å tydeliggjøre i hvilke tilfeller offentlige organer har ansvar for å bruke tolk og hvilke krav som stilles til en kvalifisert tolk.

Vår utfordring i utlendingsforvaltningen er først og fremst at det ikke alltid er tilstrekkelig tilgang til kvalifiserte tolker. Denne utfordringen vil kunne bli forsterket, i alle fall i en overgangsperiode, ved økt bruk av kvalifiserte tolker i den øvrige delen av forvaltningen.

### **Behandling av personopplysninger i Nasjonalt tolkeregister**

Vi viser til vårt høringssvar til Kommunaldepartementet den 9. april 2019 om forslag til endringer i introduksjonsloven vedrørende behandling av personopplysninger i Nasjonalt tolkeregister (deres ref: 19/983-1). Departementet viser der til at det er naturlig å plassere hjemmelen for behandling av personopplysninger i tolkeregisteret i den nye tolkeloven. Idet tolkeregisteret antas å bli lansert før eventuell tolkelov blir vedtatt, foreslår departementet at hjemmelen midlertidig tas inn i introduksjonsloven.

## **Innspill til forskriftstekst**

### Presisering av forskriftstekst

- Vi mener at det i § 12 må understrekes at tolkens yrkeskvalifikasjoner må inkludere norsk som språk. Tolk med yrkeskvalifikasjoner fra en EØS-stat eller Sveits, vil ikke nødvendigvis være kvalifisert som tolk i norsk og vil i så fall være lite anvendelig for Nasjonalt tolkeregister. I dag er Nasjonalt tolkeregister forbehold tolking mellom norsk og et annet språk. Dersom tolkefaglig kompetanse mellom to fremmede språk blir godkjent på lik linje med norsk språkkompetanse, er det viktig at det tas høyde for dette i Nasjonalt tolkeregister. Det må fremgå mellom hvilke to språk tolken er kvalifisert til å tolke. Det bør også finnes søkemuligheter i registeret for å søke språkkombinasjoner.
- Forslag til § 13 bokstav g i forskrift til tolkelov; jf kulepunkt over bør det fremgå av bokstav g hvilke språk tolken er kvalifisert i, og at ett av språkene må være norsk dersom forbeholdet som nevnt over opprettholdes.

Vi antar for øvrig at det ved en inkurie er enkelte feil i teksten

- Forslag til forskrift til tolkeloven; både kapittelet om *Statsautorisasjonsordningen for tolker* og kapittelet om *Administrative bestemmelser* står som kapittel 4.
- Forslag om endringer i utlendingsforskriften § 17-2 tredje ledd og § 17-21 tredje ledd; i andre setning i begge bestemmelser står det at "...søkeren skal opplyse om tolkens rolle". I gjeldende bestemmelse står det at "søkeren skal opplyses om tolkens rolle".
- Forslag til § 10 bokstav c i forskrift til tolkeloven; "... kvalifikasjonskravene i § 5." Kvalifikasjonskravene fremgår ikke av § 5 som gjelder behandling av personopplysninger, men av § 7 jf. § 16 i tolkeloven.
- For å unngå mulige misforståelser bør det ved henvisninger mellom tolkeloven og forskriften defineres om det er tolkeloven eller forskriften det henvises til; det bør henvises til tolkeloven § 5, ikke bare § 5 jf. kulepunktet over.
- Forslag til forskrift til tolkelov, to bestemmelser om godkjenning og yrkeskvalifikasjoner fra EØS-stat eller Sveits; de to påfølgende bestemmelsene har samme nummerering, § 12.

## **Innspill til forslag om endringer i utlendingsloven som følge av ny tolkelov**

Departementet foreslår å oppheve utlendingsloven § 86 a *Politiattest for tolker* under henvisning til at lovutkastet § 10 Krav om politiattest full ut dekker utlendingslovens bestemmelse. Etter vår vurdering er ikke utkastets § 10 helt dekkende for utlendingsloven § 86 a. Etter utlendingsloven § 86 a første ledd første setning, fremgår det at kravet til politiattest gjelder med mindre vedkommende har fremlagt slik attest i forbindelse med tidligere oppdrag. Dette forbeholdet fremgår ikke av § 10. Da utlendingsforvaltningen jevnlig bruker tolk, er denne modifikasjonen svært praktisk for vår sektor. Vi ønsker derfor ikke at utlendingsloven § 86 a oppheves, med mindre lovforslagets § 10 endres slik at den blir overensstemmende med Utlendingsloven § 86 a første ledd første setning.

UDI foreslår å ta inn en henvisning til tolkeloven § 6 i utlendingsloven § 81 første ledd. Tolkeloven supplerer utlendingsloven som bare pålegger utlendingsforvaltningen å benytte tolk i konkrete saker når det er nødvendig for at utlendingen skal kunne kommunisere forsvarlig.

### **Innspill til Kunnskapsdepartementets konkrete spørsmål i punkt 1.3 i høringsnotatet**

- *Spørsmål 1; Bør andre enn domstolene og PST unntas fra bestemmelsene om tilsyn og pålegg?*

Tilsyn og pålegg er ment å være et verktøy for å sikre at tolkeloven blir fulgt. Ut fra dette bør ikke flere organer enn strengt nødvendig unntas fra tilsyn og pålegg.

- *Spørsmål 2; Bør det gjøres justeringer i pliktbestemmelsen eller i særlovgivning for å sikre at plikten til å bruke tolk avgrenses til situasjoner der det foreligger et reelt behov?*

Tolkeloven § 6 *Ansvar for å bruke tolk*, er en generell bestemmelse om i hvilke tilfeller offentlige organer skal bruke tolk. Bestemmelsen får mindre betydning for UDI da utlendingsloven som særlov pålegger utlendingsforvaltningen å benytte tolk i konkrete saker dersom utlendingen ikke kan kommunisere forsvarlig, jf. utlendingsloven § 81. Vi har videre retningslinjer for bruk av tolk og språkassistent i mottak, RS 2008-029 for situasjoner omfattet av UDIs sektoransvar. Retningslinjene praktiseres i hovedsak innenfor plikten etter § 6 slik den beskrives i høringsnotatet.

Departementet legger også til grunn at dagens praksis for bruk av tolk i utlendingsmyndighetene er i tråd med plikten slik den forstås i lovforslaget. For øvrig uttaler departementet i høringsnotatet punkt 5.1.2.3 at forslaget er en lovfesting og tydeliggjøring av den generelle plikten som kan utledes av forvaltningsloven samt det ulovfestede kravet til forsvarlig saksbehandling.

Der ikke særlovgivningen regulerer bruk av tolk jf. § 6 første ledd første setning er det overlatt til forvaltningen å vurdere behovet jf. § 6 første ledd andre setning. Offentlige organers forståelse av § 6 er sentral for at loven skal få tilsiktet virkning. Dersom bestemmelsen er for generell og lite målrettet kan det åpne for at de ulike sektorene ikke har en felles forståelse av når plikten inntreffer etter § 6 første ledd andre setning. Konsekvensen vil kunne føre til svekket rettssikkerhet, eller et overforbruk.

Det fremgår av høringsnotatet punkt 5.1.2.1 at departementet har vurdert flere måter å regulere plikten til å bruke tolk på, herunder en detaljert plikt etter sakstyper. Departementet mener imidlertid at en plikt etter saker på sektornivå kan bli for snever og at utkastets formulering er ment å fange opp tilfeller der det er et reelt behov for tolk i saker av stor betydning for den enkeltes rettigheter og plikter.

UDI foreslår at dette synliggjøres i teksten i § 6 første ledd andre setning, ved at det legges til at ansvar for å bruke tolk gjelder i saker som er av stor betydning for den enkeltes rettigheter eller plikter.

- *Spørsmål 3; Bør unntaket fra kravet om å bruke kvalifisert tolk konkretiseres ytterligere?*

UDI mener at unntaket fra bruk av kvalifisert tolk bør konkretiseres ytterligere i selve lovteksten. Departementet skriver i høringsnotatet punkt 5.2.2.2 at unntak fra kravet om kvalifisert tolk skal praktiseres strengt. Formuleringen "effektiv saksbehandling" kan imidlertid åpne for en mye videre fortolkning enn det som er intensjonen i henhold til høringsnotatet.

- *Spørsmål 4; Hvordan kan skjermtolking i offentlig sektor organiseres?*

Flere betingelser må være oppfylt før man tar i bruk skjermtolking. Det er viktig at utstyret og internettlinjer fungerer tilfredsstillende for å unngå tekniske feil og forstyrrelser i overføringen av lyd og bilde. Det er i tillegg viktig med ekstra god isolasjon av kontorene hvor tolkingen pågår. Tolker og tolkebrukere bør få nødvendig trening i bruk av utstyr og opplæring i å kommunisere via videokonferanse. Det er viktig å vite hvor brukere av utstyret befinner seg. Derfor ville det være ønskelig at det finnes muligheter til å leie lokasjon hvor nødvendig utstyret er installert og at brukerens (spesielt tolkens) identitet kan kontrolleres.

Disse forutsetningene vil innebære kostnader for brukere og ansvar for å administrere sentralisert ordning. Dette bør utredes nærmere.

- *Spørsmål 5; Hvordan kan IMDi bruke sin rolle som fagmyndighet til hjelp for de ulike sektortilsynsmyndighetene?*

IMDi er i dag en nasjonal fagmyndighet for tolking i offentlig sektor. I høringsnotatet foreslås det at IMDi kan bruke sin rolle som fagmyndighet til å utarbeide retningslinjer med veiledning for hvordan tilsyn med tolkeloven bør gjennomføres, og gi råd og veiledning til de ulike sektortilsynsmyndighetene om sektorer der det er en særlig risiko for at tolkeloven §§ 6 til 9 ikke blir overholdt. UDI støtter dette forslaget.

UDI kontrollerer i dag bruk av tolk i asylmottak som en del av sin kontraktsoppfølging av mottaksdrift. UDI har en rolle som oppdragsgiver og er ikke en tilsynsmyndighet. Vi ser likevel positivt på mulighet for at IMDi kan ha en rolle i å kvalitetssikre at UDIs krav til mottak ligger innenfor lovkravene, og gi råd og veiledning om hvordan UDI i kontraktsoppfølgingen kan kontrollere at kravene er oppfylt. Retningslinjene som IMDi utarbeider for andre sektortilsynsmyndigheter vil også kunne brukes av UDI.

- *Spørsmål 6; Bør det etableres et partssammensatt utvalg for å vurdere varsler mot tolker og gi advarsler?*

UDI mener at det bør etableres partssammensatt utvalg for vurdering av varsler mot tolker og utarbeidelse for videre oppfølging av disse. Utvalget bør bestå av representanter for IMDi, tolkebrukere (for eksempel etater som bruker tolk, kommunale og private tolketjenester), tolkeforeningen og utdanningsinstitusjoner for tolkefaget (OsloMet).

- *Spørsmål 7; Bør det innføres en mulighet til å kreve inn en egenandel fra brukere av tolketjenester?*

I vurderingen av om en egenandel på tolketjenester bør innføres, viser Kunnskapsdepartementet til at innføring av egenandel for tolketjenester kan redusere den enkeltes ønske om å ha tolk til stede i en samtale. Det kan få konsekvenser i form av at det ikke brukes tolk når det er behov for det, noe som blant annet kan medføre flere uriktige avgjørelser, flere klager og lavere tillit mellom brukere og det offentlige. Det påpekes at innføring av egenandel for tolketjenester vil flytte deler av offentlige organers kostnader over på brukerne og det kan ifølge notatet bidra til besparelser.

I vurderingen om eventuell innføring av egenandel for tolketjenester bør man se hen til hensikten bak loven. Et av formålene med loven er å ivareta hensynene til rettsikkerhet og forsvarlig hjelp og tjeneste og til effektive offentlige tjenester. Hvis innføring av egenandel kan føre til at tolk ikke innkalles der det er behov for det, vil ikke egenandelsordningen støtte opp under formålet med loven. Misforståelser som kan føre til feil avgjørelser og forsinke saksbehandling i offentlige organer vil ikke gi besparelser, men tvert imot kan føre til merkostnader i et bredere samfunnsøkonomisk perspektiv.

For personer som bor i asylmottak mener vi at egenandelsordningen ikke er hensiktsmessig av hensynet til størrelsen på økonomiske ytelser i mottak. Innføring av egenandel for tolketjenester for denne gruppen brukere ville ha negative konsekvenser for beboernes økonomi og vil, etter vår vurdering, føre til at mange beboere ville avstå fra å ha tolk til stede i samtaler med offentlige organer.

Vi ser ikke heller at bruk av egenandel kan være hensiktsmessig i UDIs gjennomføring av vedtakssamtaler, realitetsorientering om retur, dialoggrupper mot vold og foreldreveiledning eller formidling av informasjon om rettigheter og plikter. Dette er oppgaver hvor UDI selv er interessert i å nå frem med informasjon og opptatt av at informasjonen blir forstått riktig av brukere. Det ligger i UDIs interesse at tolk blir brukt i disse tilfellene og at informasjon blir forstått riktig.

- *Spørsmål 8; Bør kravet om kvalifisert tolk tre i kraft på ulike tidspunkt i ulike sektorer for å motvirke mangelen på kvalifiserte tolker?*

UDI anser at det kan være hensiktsmessig at loven trer i kraft på ulike tidspunkt for ulike sektorer for å sikre at gapet mellom tilbud og etterspørsel ikke presser prisene i markedet uforholdsmessig mye enten midlertidig eller over tid. De estimerte merkostnadene for utlendingsforvaltningen er i all hovedsak relatert til prisvirkninger, altså at timeprisene for tolk anses å øke med økt etterspørsel etter kvalifisert tolk. Det er lite underforbruk av tolk i utlendingsforvaltningen og loven vil derfor ha relativt begrensede direkte økonomiske konsekvenser for UDI. I

alternativ 1b, innføring av ny lov og redusert behov, er prisvirkningene for utlendingsforvaltningen estimert å være større i asylmottakene enn i UDI. Prisvirkningene er imidlertid fallende over de åtte årene de økonomiske konsekvensene er beregnet for.

UDI støtter imidlertid vurderingen om at de potensielle konsekvensene ved bruk av ukvalifisert tolk kan være større og mer vidtrekkende enn de økonomiske og praktiske konsekvensene for de offentlige organene.

### **UDIs merknader til økonomiske og administrative konsekvenser av forslaget**

UDI er bedt om å kvalitetssikre oppdaterte antakelser/beregninger i rapporten utarbeidet av Agenda Kaupang og Oslo Economics. UDI har vurdert tabellene om prisvirkninger på s. 64-65 og tabellene om økonomiske konsekvenser isolert for prisvirkninger på s. 72-74 og s. 90-91, samt forutsetningene for disse.

- *Vurdering av økonomiske konsekvenser i form av prisvirkninger for asylmottakene*

Tolkebruk i asylmottakene finansieres av UDI ved kjøp av mottakstjenester fra leverandører. UDIs vederlag er fastsatt etter konkurranse om tjenestene, og leverandørene benytter både ansatte språkassistenter, samt tolker fra samme konsern og fra underleverandører. I rapporten fremkommer det at prisvirkninger av økt etterspørsel etter kvalifiserte tolker vil innebære en merkostnad i asylmottakene på 1,7 mill. kroner i 2020 og prisvirkningene vil falle gradvis til 1,3 mill. kroner i 2027. Det fremkommer at det er usikkerhet knyttet til når virkningen inntreffer, hvor stor den er og hvordan den fordeler seg mellom sektorer.

UDI antar at beregnet total sektorkostnad er lagt til grunn for å beregne prisvirkningene for asylmottakene, og at total sektorkostnad baseres på kostnad for tolketjenester i 2017, jf. side 58 i rapporten. Dette beløpet inkluderer alle former for tolking i asylmottak, herunder bruk av ukvalifisert tolk som utgjør om lag 66 prosent av tolkingen. Gitt at ny lov gir minimale endringer i bruk av kvalifisert tolk i asylmottak, samt at prisvirkningene er knyttet til pris på kvalifisert tolk, mener UDI at de beregnede prisvirkningene for årene 2020 til 2027 er satt for høyt. Videre vil prisvirkningene avhenge av tidspunktet for når loven trer i kraft for de ulike sektorene.

- *Vurdering av økonomiske konsekvenser i form av prisvirkninger for UDI internt*

I rapporten fremkommer det at prisvirkninger av økt etterspørsel etter kvalifiserte tolker vil gi UDI en årlig merkostnad på om lag 0,4 mill. kroner årlig fra 2020 til 2027. Som nevnt over knytter det seg stor usikkerhet til prisvirkningene. UDI har gjort egne beregninger av eventuelle økonomiske konsekvenser av prisvirkninger basert på prismodellen for tolketjenester i UDI.

UDIs timepriser for tolker tar utgangspunkt i tilsvarende prismodell som domstolene. UDI betaler tolkene 85 prosent av timesatsen i salærforskriften § 2. Økt etterspørsel etter kvalifiserte tolker kan gjøre at UDI blir mindre konkurransedyktig på markedet, og må vurdere å øke prisene for å etterleve lovens krav til tolkebruk. Primært vil vi imidlertid ta ytterligere grep for å gjøre UDI

til en mer ettertraktet oppdragsgiver, blant annet ved å tilrettelegge tolkeoppdragene på en mer attraktiv måte for tolkene.

Dersom UDI endrer prismodellen til henholdsvis 90 prosent eller 95 prosent av salærsatsen for å sikre tilstrekkelig tolkedekning, finner UDI at dette vil gi en merkostnad på henholdsvis 0,865 mill. kroner og 1,729 mill. kroner i 2020. I disse beregningene er det forutsatt at oppdragsmengden i 2020 er 2 802, et oppdrag varer i 6,05 timer og salærsatsen er lik som i 2018. På samme måte som anslagene i rapporten er det høy usikkerhet knyttet til UDIs beregninger da både oppdragsmengde, varighet og satsen er basert på estimer. Beregningene viser imidlertid at konsekvensen kan bli høyere for UDI enn det som følger av rapporten. Det er svært utfordrende for UDI å gjøre en kvalifisert vurdering av hvordan markedet, og dermed prisene, vil påvirkes av ny tolkelov, og vi mener derfor at rapportens beregninger kan legges til grunn.

- *Vurdering av økonomiske konsekvenser utover prisvirkninger*

UDI vurderer at lovforslaget vil ha begrenset innvirkning på tolkebruk både i forbindelse med UDIs saksbehandling og i asylmottakene. UDI ser ikke behov for å endre intern tolkebruk eller kravene til driftsoperatørenes tolkebruk i asylmottak som følge av lovforslaget, og mener derfor at estimatene i rapporten kan legges til grunn. I lys av dette fremstår de estimerte budsjettmessige konsekvensene isolert for prisvirkninger som rimelige.

Med hilsen

Beate Holter  
fung. avdelingsdirektør

Ina Knarvik Hørnes  
seksjonssjef

Dokumentet er godkjent elektronisk i Utlendingsdirektoratet og har derfor ingen signatur.

Brevet sendes kun elektronisk.