



Barne- likestillings- og inkluderingsdepartementet
Dep
0030 Oslo

Oslo, 30.3.2015

Evt. Deres ref: 14/3351 3

HØRING – tolking i offentlig sektor – et spørsmål om rettsikkerhet og likeverd

Vi viser til departementets høringsbrev av 2.12.2014 i anledning Tolkeutvalgets forslag til organisering av tolking i offentlig sektor. NOAS takker for anledningen til å gi våre kommentarer til de foreslåtte tiltakene.

Tolkeutvalgets utredning inneholder et forslag til egen lov for bruk av tolk i offentlig sektor (tolkeloven). Lovforslaget innebærer at forvaltningen vil ha plikt til å bruke tolk i situasjoner som berører rettsikkerhet og likebehandling.

NOAS er generelt positive til utvalgets utredning og forslag. Underforbruket av tolker i offentlig sektor er urovekkende. Asylsøkere og flyktninger er i særlig grad avhengige av at forvaltningen benytter godt kvalifiserte og egnede tolker for å sikre en rettssikker og god saksbehandling, reell tilgang til rettigheter og kjennskap til plikter. NOAS er derfor glade for at utvalget foreslår tiltak for økt bruk av kvalifiserte tolker i alle deler av offentlig sektor. Utvalget har også flere konkrete forslag til tiltak for en styrking av tolkefaget generelt, til rekruttering, registrering og kvalitetssikring av tolker. NOAS støtter forslagene og mener at det overordnede målet om økt bruk av kvalifiserte tolker forutsetter at tiltakene blir gjennomført.

Vi vil i det følgende gi utdypende kommentarer til enkelte av de foreslåtte tiltakene.

Tiltak 42: Krav om at tolker som benyttes i off. sektor skal være oppført i Nasjonalt tolkeregister

Utvalget mener at det bør stilles krav om at alle tolker som benyttes i offentlig sektor skal være oppført i Nasjonalt tolkeregister. Alternativt må tolkene kunne dokumentere at de oppfyller kvalifikasjonskravene for oppføring i registeret.

NOAS er enige med Tolkeutvalgets vurdering og begrunnelse. Manglende kontroll med tolker som blir benyttet, kan medføre fare for liv og helse, for rettsikkerhet og for likebehandling. Som utvalget påpeker, er det med dagens kvalifiseringsnivå ikke mulig å

oppfylle krav om at alle tolker som benyttes skal være oppført i registret. Det er knapphet på kvalifiserte og registrerte tolker på hyppig forekommende språk i utlendingsforvaltningen. For sjeldne språk kan det i noen tilfeller være vanskelig eller umulig å finne tolker selv på laveste kvalifiseringsnivå.

Vi legger til grunn at de foreslåtte tiltakene for å styrke rekruttering og utdanning av tolker vil gi bedre tilgang til kvalifiserte og registrerte tolker innen kravet trer i kraft. NOAS foreslår at det i tillegg stilles krav om kontrollmekanismer i situasjoner som berører rettsikkerhet og likebehandling der forvaltningen ikke evner å skaffe kvalifisert tolk. Lydopptak kan være en slik kontrollmekanisme for å ivareta rettsikkerhet og likebehandling.

NOAS mener at det rutinemessig bør gjøres lydopptak i forbindelse med registrering og intervju i asylsaker. Vi viser til vår høringsuttalelse av 13.11.2012 til forslag om endring i Utlendingsforskriften 17-21:» Adgang til å ta lyd- og bildeopptak av asylregistreringen». Vi viser også til Utlendingsdirektoratets rutiner for kvalitetssikring i internmelding IM 2011-027, og særlig til begrunnelsen i pkt. 3.3.

Tiltak 53: Vurdering av tolkenes egnethet i forbindelse med ulike oppdrag

Utvalget forslår som et tiltak at det skal gjøres vurdering av tolkenes egnethet i forbindelse med ulike oppdrag. Herunder nevnes spesielt mulige krav til sikkerhetsklarerer, vandel, kjønn, alder osv. NOAS mener at vurdering av tolkens egnethet kan være spesielt viktig for oppdrag i forbindelse med asylprosessen.

Når det gjelder krav til sikkerhetsklarerer og vandel, viser vi til vår høringsuttalelse av 30.3.2015 i forbindelse med forslag til ny § 86 a i Utlendingsloven, «politiattest for tolker».

For å sikre god opplysning av asylsaker i første instans, kan det være viktig at det finnes mulighet for å anmode om bestemte kvaliteter ved tolken som skal brukes, spesielt i forbindelse med asylintervju.

Utvalget nevner kjønn som en faktor. NOAS har erfaring med at kvinnelige asylsøkere som har vært utsatt for seksuelle overgrep kan ha vanskelig for å forklare seg med menn tilstede. Spesielt gjelder dette om tolken er en mann fra kvinnens egen kulturbakgrunn. Kvinner kan også føle seg hemmet i forklaringen dersom de kommer fra en kultur der det ikke er vanlig at kvinner snakker åpent med fremmede menn. Per i dag kan kvinnelige asylsøkere anmode om å få kvinnelig intervjuer og tolk under asylintervjuet, og UDI opplyser at de etterkommer dette så langt det er praktisk mulig. NOAS erfarer at også mannlige asylsøkere kan ha vanskelig for å forklare seg om overgrep eller tabubelagte temaer, for eksempel seksuell legning, avhengig av om det er en mann eller kvinne som tolker.

Andre relevante kvalifikasjoner hos en tolk kan være særlig kompetanse til samtaler med barn eller andre sårbare grupper, som traumatiserte eller psykisk syke personer.

For personer med spesielle behov, kan en tilrettelegging av asylintervjuet, bl.a. med en godt egnet og kvalifisert tolk, ha avgjørende betydning for deres mulighet til å presentere sin sak på best mulig måte og til å få en rettssikker og korrekt vurdering av sin søknad om asyl. Vi viser til anbefalinger for bedre opplysning av asylsaker i første instans vår rapport «Fakta på bordet» fra 2010 for en ytterligere redegjørelse.¹

Jf. ovenstående og pkt. 42, vil NOAS støtte utvalgets forslag om at Nasjonalt tolkeregister primært bør oppfylle to formål: For det første å sikre at de oppførte tolkene har de kvalifikasjonene som kreves. For det andre å gi brukere innsyn i kvalifikasjonene. NOAS tar ikke stilling til hvorvidt Nasjonalt tolkeregister også bør være et bestillingsregister. Vi legger til grunn at informasjon i registret må kunne brukes for å vurdere tolkens egnethet i forbindelse med ulike oppdrag, også i tilfeller der det av rettssikkerhetshensyn er behov for spesiell tilrettelegging.

Tiltak 60. Opplæring i kommunikasjon via tolk for yrkesgrupper som bruker tolk i sitt arbeid

NOAS er enige i utvalgets vurdering av at ansatte i forvaltningen trenger kunnskap om hvordan en kommuniserer via tolk, for å kunne utføre sitt oppdrag på tvers av språkbarrierer. Vi merker oss særlig referansen til rapporter som viser at manglende opplæring i bruk av tolk fører til underforbruk. Dette tyder på at opplæring som tolkebruker også kan være en nødvendig forutsetning for at den enkelte ansatte blir i stand til å vurdere når det er behov for tolk og når en eventuell plikt til å bruke tolk inntreffer. Kompetanse som tolkebruker er vesentlig for vurdering av hvorvidt tolken overholder krav til god tolkeskikk og er egnet for oppdraget.

Opplæring som tolkebruker må videre gi kunnskap om eget ansvar for innholdet i det som formidles. Det bør tas sikte på økt bevissthet om begrepsbruk, systemforståelse og kulturelt betingede referanser, for at budskapet ikke bare skal kunne tolkes korrekt, men også gi mening for den enkelte.

Opplæring som tolkebruker bør være arbeidsgivers ansvar, og inngå som krav til kvalifikasjoner hos offentlig ansatte som har mye brukerkontakt.

Tiltak 70: Utarbeide og tilgjengeliggjøre standardisert informasjon på flere språk

Utvalget fremhever viktigheten av bevissthet om hvilke grupper en skal nå ut til og hvordan dette skal gjøres i en krise- eller beredskapssituasjon. NOAS støtter utvalgets anbefalinger

¹ http://www.noas.no/wp-content/uploads/2013/08/Fakta_p%C3%A5_bordet.pdf

om at beredskapsplaner bør inkludere telefonnumre til tolketjenester eller bestillerkontor med kvalifiserte tolker og egen beredskapsordning.

Standardisert informasjon på flere språk vil kunne virke forbyggende på områder som smittevern, barnevern, brannsikkerhet, forekomsten av arbeidsulykker, vold og ekstremisme. NOAS har i denne forbindelse merket seg forslaget om ny forskrift for brannforebygging, som nylig har vært på høring. I den foreslåtte forskriften pålegges kommunene å gjøre lokale vurderinger av risiko og sårbarhet, samt planlegge og gjennomføre egnede tiltak. Kommunene gis også en plikt til å kartlegge utsatte grupper som har en særlig risiko for å omkomme eller bli skadet i brann.

NOAS erfarer at asylsøkere er blant potensielt utsatte grupper. I NOU 2011: 10 «I velferdsstatens venterom» fremheves brannsikkerhet som et av de mest sårbare områdene innenfor mottaksdrift. Mottaksansatte rapporterer om utfordringer knyttet til asylsøkeres varierende «boevne», som kan inkludere manglende erfaring og forståelse for nødvendigheten av ulike sikkerhets- og brannforebyggende tiltak. Informasjon på flere språk kan være avgjørende for at forbyggende tiltak skal ha effekt.

Vi mener at utarbeidelse av standardisert informasjon på flere språk må være et nasjonalt ansvar og ikke overlates til den enkelte kommune eller virksomhet. Standardisert informasjon må ta høyde for ulike grupper og individers evne til å tilegne seg informasjonen, også med tanke på hva som er mulige kanaler for informasjonen. Dette vil gjøre kommunenes og den enkelte virksomhets ansvar lettere å oppfylle.

Tiltak 77: Innføre lovpålagt plikt for forvaltningen til å bruke kvalifisert tolk i gitte situasjoner

NOAS støtter forslaget om en lovfestet *plikt* for forvaltningen til å bruke tolk i situasjoner som berører rettssikkerhet og likebehandling. Utvalget har ikke sett det som formålstjenlig å forslå en lovfestet rett til tolk. NOAS anbefaler at det også tas inn en *rett* til tolk i situasjoner som berører rettssikkerhet og likebehandling

Til § 2: Virkeområde

I forslag til § 2, regnes som forvaltningsorgan [...] “*et hvert organ for stat eller kommune. Privat rettssubjekt regnes som forvaltningsorgan i saker hvor det treffer enkeltvedtak eller utferdiger forskrift*”. NOAS savner en presisering av forpliktelser for underleverandører til forvaltningen, eksempelvis advokater i asylsaker som formidler vedtak på oppdrag fra forvaltningen, eller asylmottak som orienterer om rettigheter og plikter.

Det legges til grunn at politiet omfattes av første ledd i forslagets § 2 i tilfeller der de får i oppgave å forkynne vedtak fattet av andre deler av forvaltningen (UDI, UNE). Utvalget viser til at det tidligere er rapportert om at politiet ikke bruker tolk for å forkynne positive vedtak i

asylsaker.² Dette er alarmerende. Vedtak om innvilgelser angir som regel vilkår for tillatelsen, vilkår for fornyelse, samt eventuelle begrensninger og hvordan disse kan oppheves. I slike situasjoner har god kommunikasjon og forståelse av innhold og kriterier i vedtak direkte konsekvenser for rettsikkerhet og likebehandling

Til § 3: Det offentliges ansvar for bruk av tolk

Utvalget legger til grunn at en pliktbestemmelse for forvaltningen vil være enklere og tydeligere, og dermed mer effektiv enn en bestemmelse som også gir rett til tolk. NOAS mener at det i de sammenhenger der utvalget foreslår plikt for forvaltningen, også burde vurderes å innføre en rett for den enkelte til å få tolk ved behov.

Utvalget viser til at behovet for tolk vil være situasjonsbestemt og tidsavgrenset, idet den enkeltes språkkunnskaper vil utvikle seg i tråd med mål for norskopplæringen. NOAS er enige i at for personer som får eller har rett til opphold i Norge, vil den enkeltes behov for tolk reduseres over tid. Likevel mener vi at en berørt part må kunne kreve å få tolk i situasjoner der en ser det som nødvendig for å ivareta rettsikkerhet og likebehandling.

Den foreslåtte bestemmelsens første ledd omhandler forvaltningens ansvar for å vurdere behovet for å bruke tolk for personer som ikke behersker norsk. Det er ingen plikt for forvaltningen å bruke tolk ved enhver kontakt med personer som ikke behersker norsk. NOAS er enige med utvalgets begrunnelse og forslag til første ledd.

Av andre ledd fremgår det at forvaltningsorganer har en plikt til å bruke tolk i situasjoner hvor det av hensyn til rettssikkerhet og likebehandling er påkrevet for at personen man er i kontakt med skal kunne ivareta sine interesser. Det er fortsatt forvaltningen som skal vurdere *behovet* for å bruke tolk i den aktuelle situasjonen, jf. bestemmelsens første ledd. Det presiseres at dersom begge parter kan kommunisere forsvarlig på et annet språk, vil plikten til å bruke tolk ikke være til stede.

NOAS kjenner til eksempler på situasjoner der forvaltningen har unnlatt å bruke tolk fordi utlendingens norsk- (eller engelsk-) kunnskaper var antatt å være gode nok, og dette i ettertid har vist seg å ha ført til misforståelser og feil. Også utvalgets rapport har funnet at manglende bruk av tolk har ført til alvorlige feil bl.a. i saksbehandling, domsavsigelser og medisinsk behandling.

Utvalget fremhever at forvaltningsorganet bør se en egeninteresse i å bruke tolk i tilfeller der det kan være tvil om det foreligger en plikt. Kostnadene og konsekvensene ved ikke å bruke tolk kan fort overstige kostnadene til bruk av tolk i første instans. NOAS er enige i resonnetet og anbefalingen. Vi mener *rett* til tolk vil gi større sikkerhet for at tolk blir brukt i første instans der det er et faktisk behov.

² Sønsterudbråten, Silje (2012): *Lovlig med forbehold*. FAFO-rapport

Utvalget argumenterer videre med at det er vanskelig å lovfeste en rettighet med objektive og klare vilkår, og at det vil oppstå mange gråsonetilfeller. NOAS vil påpeke at de samme gråsonetilfellene vil kunne oppstå når det gjelder forvaltningens vurdering av om en situasjon forplikter den til å bruke tolk. Bestemmelsens tredje ledd gir departementet hjemmel til å presisere nærmere i hvilke situasjoner det er påkrevet at forvaltningsorganet bruker tolk. Etter vårt syn vil slik presisering trolig være nødvendig for store deler av forvaltningen. Det vil da måtte følge av forskrift og/eller instruks hvilke tilfeller plikten og følgelig også rettigheten inntreffer.

I tillegg kommer særlovgivning som forplikter forvaltningen, herunder rettsvesenet og helsevesenet, til å bruke tolk der det er nødvendig. En generell tolkelov forutsettes ikke å være i motstrid med særlovgivningen, men kan virke utfyllende. Noe av hensikten med en egen tolkelov må være nettopp å samle og klargjøre forpliktelsene forvaltningen har overfor personer som ikke behersker norsk. For å sikre bruk av tolk der hensynet til rettsikkerhet og likebehandling tilsier det, mener vi tolkeloven bør fastslå rett til tolk i situasjoner der plikten allerede er etablert gjennom særlovgivning i forvaltningen.

NOAS anser ikke at behovet for klageordninger som vil oppstå ved lovfestet rett til tolk, kan være et avgjørende argument mot at det innføres en slik rett. Hensynet til rettsikkerhet og likebehandling tilsier at det bør finnes klageordninger, dersom manglende bruk av tolk har ført til alvorlige feil i forvaltningen. Klageadgangen må gjøres kjent for både for tjenesteyter og brukere. Vi mener det kan være grunn til å tro at en rett til tolk vil gjøre at behovet for å klage i ettertid reduseres. Derfor vil en klageordning ikke nødvendigvis bli veldig ressurskrevende.

På bakgrunn av ovennevnte mener vi at rett til tolk også bør lovfestes i situasjoner som beskrevet i andre ledd, slik at den enkelte kan kreve at det brukes tolk der en opplever behov for det, selv om forvaltningen skulle vurdere behovet annerledes.

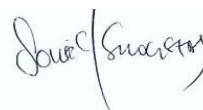
NOAS takker departementet for anledningen til å delta i høringen. Vi kan gjerne kontaktes om det skulle være spørsmål eller behov for utdypende kommentarer.

Med vennlig hilsen

Norsk organisasjon for asylsøkere



Ann-Magrit Austenå
generalsekretær



Solvei Skogstad
rådgiver