

Kunnskapsdepartementet
Marit Lauvvik
Postboks 8119 Dep
0032 OSLO

Deres ref.: 19/952
Vår ref.: 19/7398-4
Saksbehandler: Gro Saltnes Lopez
Dato: 29.05.2019

Helsedirektoratets hørings svar til forslag til lov om offentlige organers ansvar for bruk av tolk m.v (tolkeloven)

Generelt

Språk- og kommunikasjonsproblemer kan utgjøre en barriere både i selve behandlingssituasjonen og i informasjonsformidlingen. Misforståelser eller manglende informasjon kan få svært uheldige følger for utfallet av behandlingen. Kommunikasjon via tolk gir bedre og sikrere behandling og større pasienttilfredshet.

Helsedirektoratet er positiv til forslag til lov om offentlige organers ansvar for bruk av tolk mv. Helsedirektoratet støtter forslaget om å flytte bestemmelsen i forvaltningsloven § 11e om forbud mot bruk av barn som tolk til tolkeloven. Helsedirektoratet er også enig i at forbudet mot bruk av barn som tolk også skal gjelde tolking for døve, hørselshemmede og døvblinde.

Bruk av kvalifiserte tolker kan være avgjørende for likeverdige helse- og omsorgstjenester for personer med minoritetsspråklig bakgrunn, inkludert samiskspråklige personer. I høringsnotatet fremkommer det at kommunehelsetjenesten er tolkebrukeren med størst andel ukvalifiserte tolker. Omtrent 70 prosent av oppdragene i sektoren utføres av ukvalifisert tolk. Det er svært bekymringsfullt.

Helsedirektoratet anerkjenner behovet for en lovregulering av ansvaret for bruk av tolk for å sikre gode rutiner for tolkebruk i helse- og omsorgstjenestene. Det er behov for en lovfesting av bruk av tolk i helse- og omsorgssektoren, som i flere andre sektorer. Det er også behov for en lovfesting av kravet om å bruke kvalifiserte tolker. Det har skjedd en positiv utvikling i deler av helsetjenesten med blant annet Tolkesentralen på Oslo Universitetssykehus og tolkeprosjekt i Helse Førde men det er fortsatt et forbedringspotensiale i ulike deler av helsetjenestene.

Helsedirektoratet har i evalueringen av Nasjonal strategi om innvandreres helse 2013-2017 (januar 2018) påpekt at helse- og omsorgspersonell fortsatt kan ha mangelfull kunnskap om tolkebruk og om tolking som profesjon. De medisinske profesjonsutdanningene har lite fokus på tolking og hvordan kommunisere med minoritetsspråklige pasienter. Undervisningen i dette temaet ser ut til å være mangelfull. I akuttmedisinske tjenester kan det særlig være utfordrende å sikre god kommunikasjon og tilgjengelige tolker på aktuelle språk. Det er behov for bedre logistikksystemer i akutt-tjenestene for bestilling og kvalitetssikring av tolketjenester. Behovet

Helsedirektoratet

Avdeling levekår

Gro Saltnes Lopez, tlf.: +4792459685

Postboks 220 Skøyen, 0213 OSLO • Besøksadresse: Vitaminveien 4, Oslo • Tlf.: (+47) 47 47 20 20

Faks: 24 16 30 01 • Org.nr.: 983 544 622 • postmottak@helsedir.no • www.helsedirektoratet.no

for tolking i nød- og beredskapssituasjoner er per i dag ikke godt nok ivaretatt. I slike situasjoner kan gode tolketjenester redde liv. Vaktordninger for tolketjenesten i et nasjonalt senter vil kunne ivareta dette på de største språkene, for flere av beredskapstjenestene samlet sett. Tidligere NAKMI har anbefalt i ekspertnotat for Akuttutvalget (4:2015) at det opprettes en døgnbemannet telefontolketjeneste som betjener AMK, legevakt og akuttavdelinger (samt 110, og 112).

En studie (Diaz og Kumar, 2014) fant at det ble brukt tolketakst i kun 20 % av konsultasjonene hos fastlegen og i 2,5 % av konsultasjonene på legevakt. Dette var i konsultasjoner med pasienter eldre enn 50 år og med innvandrerbakgrunn, en gruppe som kan tenkes å ha begrensede norskkunnskaper og relativt store tolkebehov.

Helsedirektoratet har i evalueringen av Nasjonal strategi om innvandreres helse anbefalt å opprette et Nasjonalt kompetansesenter for tolking i helsesektoren. Oslo Universitetssykehus har siden oppstarten av Tolkesentralen kombinert drift av tolketjenesten med kvalitetssikring, faglig arbeid og undervisning/formidling. Interessen fra direktorater, kommuner, andre helseregioner og utenlandske helseaktører tilsier at arbeidet har vært banebrytende. De har i tillegg fått mange henvendelser om driftsmodell og om muligheten til å starte opp andre tolkesentraler.

Helsedirektoratet anbefaler et videre arbeid med en helhetlig og integrert tolketjeneste. Tilgang til kvalifiserte tolketjenester og nødvendig kompetanse om tolkebruk hos helsepersonell er avgjørende for å sikre likeverdig tilgang til helsetjenester av god kvalitet. Det er behov for en tydelig hjemmel for finansieringsansvar for tolketjenester for helsepersonell som har avtale med kommuner eller helseforetak. Helsedirektoratet ser at verken lov eller forskrift har bestemmelser som regulerer spørsmålet om hvem som skal betale for tolketjenesten. Innenfor helse- og omsorgstjenesten har vi registrert at det ofte er usikkerhet knyttet til betalingsspørsmålet, og vi mener derfor at dette bør inn i lov eller forskrift. Tilsvarende usikkerhet må antas å gjelde også for offentlige organer innen andre sektorer.

Presisering av rett til tolk

Departementet foreslår ikke at den enkelte skal ha rett til tolk og støtter Tolkeutvalgets vurdering av at innføring av en slik rett ikke er hensiktsmessig. Helsedirektoratet har i tidligere høringsuttalelse (NOU 2014) vurdert at det med fordel kan tas inn en eksplisitt rett til tolk i pasient- og brukerrettighetsloven. Pasient- og brukerrettighetsloven § 3-5 tolkes i dag slik at den gir rett på tolk ved behov. Denne retten kan med fordel presiseres i lovteksten. Helsedirektoratet mener at en lovfestet rett til tolk, sammen med en lovfestet plikt, i enda større grad vil sikre den enkeltes rettsikkerhet, liv og helse og barnets beste, via riktig tolkebruk.

Krav om politiattest for tolker som skal jobbe i helse- og omsorgstjenestene

Helsedirektoratet støtter forslaget om at det bør innføres en hjemmel for krav om politiattest i tolkeloven. Det vises til at dagens krav om politiattest i Helse- og omsorgstjenesteloven og Helsepersonelloven ikke omfatter personer som bare sporadisk yter tjenester som i alminnelighet ikke er alene med pasienten eller brukeren. Helsedirektoratet stiller spørsmål ved om et slikt unntak er hensiktsmessig for tolking i helse- og omsorgstjenestene. Helsedirektoratet mener at det også bør vurderes å innføre krav om politiattest for tolker som skal jobbe innenfor helse- og omsorgstjenestene. Tolketjenester skal utgjøre en integrert del av

helse- og omsorgstjenestene og i en del tilfeller vil tolken følge pasienter over tid. Tolketjenester og tolker bør ikke alltid forstås som "sporadiske", men som en integrert del av helse- og omsorgstjenesten, slik en for eksempel har sett det ved Oslo universitetssykehus, Tolkesentralen. Pasientens tillit til tolken, ikke bare som tolk/fagperson, men som person, kan være avgjørende, spesielt i helsekonsultasjoner hvor pasienten har vært utsatt for alvorlige krenkelser eller overgrep. Krav om god tolkeskikk bør ikke være det eneste grunnlaget for å sikre at opplysninger som kan brukes til egen vinning eller som maktmiddel kommer på avveie.

Sårbare personer som ofre for menneskehandel kan være preget av frykt i møte med helsetjenestene. Det kan være frykt for uttransportering av politiet, at bakmenn skal oppdage dem og frykt for brudd på taushetsplikten. Ofre for menneskehandel kan ha opplevd brudd på taushetsplikten tidligere, for eksempel innenfor helse- og justissektoren, og er redde for at det kan skje igjen. Dette er spesielt en utfordring i små miljøer, der det finnes få kvalifiserte tolker. Det kan i verste fall føre til at bakmannen kan bli med som tolk til pasientens møter i helsetjenesten, som illustrert i en mediesak i 2018 om en kvinnelig mongolsk tolk som hadde forbindelser til smuglingen av personer som vedkommende hadde tolket for.

Tilsynsfunksjon for overholdelse av plikt til å bruke kvalifisert tolk

Helsedirektoratet støtter forslaget om en hjemmel for å føre tilsyn med at offentlig organ følger lovens bestemmelser om plikt til å bruke tolk, krav til kvalifisert tolk, bruk av fjerntolking og om utarbeidelse av retningslinjer for bestilling og bruk av tolk. Helsedirektoratet utarbeidet Veileder om kommunikasjon via tolk for ledere og personell i helse- og omsorgstjenestene i 2011. Helsedirektoratet er enig i at etablering av en tilsynsfunksjon vil gi et sterkere insentiv til å overholde kravet om å bruke kvalifisert tolk og en bedre kontrollmulighet for ansvarlige myndigheter. Helsedirektoratet har tidligere uttalt (NOU 2014:8) at IMDi ikke bør overta ansvaret som ligger til sektorenes tilsynsmyndigheter, da dette kan føre til uklar ansvarsfordeling og overlapping mellom IMDi og eksisterende tilsynsmyndigheter. Det er viktig at tilsynet har en uavhengig status. Det er ulike forutsetninger om det gjelder tilsyn i statlig eller kommunal sektor. Fylkesmannen kan tenkes som en tilsynsmyndighet overfor kommunene, men i praksis kan det være vanskelig å gjennomføre på grunn av organiseringen av tilsynsmyndigheten hos fylkesmannen innenfor ulike sektorer.

Gebyrer

Departementet foreslår å avgrense muligheten for gebyrer slik at det ikke gjelder i saker om nødvendig helse-, tannhelse- og omsorgshjelp og tolkeavtaler på institusjoner. Helsedirektoratet har vurdert dette nærmere og konkluderer med at det vil være riktig med en slik avgrensning, blant annet for å unngå å bidra til å forsterke sosial ulikhet i helse. Innføring av gebyrer for manglende oppmøte til konsultasjon hos fastlege, helsestasjon osv. vil kunne innebære en vesentlig ekstrakostnad og tilleggsbelastning for allerede sårbare personer. Helsedirektoratet anser at det er andre tiltak som kan være mer hensiktsmessige for å redusere antallet som ikke møter og/eller som ikke gir beskjed om manglende oppmøte til helsekonsultasjoner.

Innspill til de enkelte bestemmelsene i lovforslaget

Forslag til § 2 Virkeområde

Det virker noe tilfeldig og det er også uoversiktlig at det først fremgår at loven ikke gjelder for tolking for døvde, hørselshemmede og døvblinde, men at § 4 om forbud mot bruk av barn som

tolk gjelder for denne gruppen. Selv om døve, hørselshemmede og døvblinde har rettigheter til tolk etter folketrygdloven, utelukker ikke det at flere av bestemmelsene i tolkeloven loven også kan gjelde for tolking for døve, hørselshemmede og døvblinde.

Forslag til § 4 Forbud mot bruk av barn som tolk

I første ledd er det uklart hva det siktes til med setningen "og personer som ikke har tilstrekkelige språkferdigheter til å kommunisere direkte med organet". Etter vårt syn bør denne bestemmelsen presiseres bedre, og vi foreslår at setningen deles i to slik: "Offentlig organ skal ikke bruke barn til tolking. Barn skal heller ikke brukes til å formidle annen informasjon mellom organet og personer som ikke har tilstrekkelige språkferdigheter til å kommunisere direkte med organet".

Unntaket i annet ledd annet alternativ bør være mer begrenset og mindre skjønnsmessig enn forslaget. Hovedregelen er at barn ikke skal brukes som tolk. Årsaken til dette er at det kan sette barn i en vanskelig rolle og det kan også være skadelig for barnet. Å tolke er et stort ansvar som krever modenhet, bred faglig og kulturell kunnskap og spesifikke ferdigheter. Det kan også føre til at viktig informasjon ikke blir gitt.

Det bør videre vurderes om heller ikke familiemedlemmer skal brukes som tolk, jf. også forslaget under om inhabilitet.

Forslag til § 6 Ansvar for bruk av tolk

Dersom det anses som nødvendig at det henvises til rettigheter i andre lover her, bør det etter vår vurdering presiseres i bestemmelsen at offentlig organ skal bruke tolk enten når det følger direkte eller forutsetningsvis av lov.

Forslag til § 7 Krav om kvalifisert tolk

Forslaget i annet ledd om at "kravet til kvalifisert tolk kan fravikes når hensynet til en effektiv saksbehandling krever det" bør presiseres nærmere. Vi ser at det kan være behov for unntak, men unntak "når hensynet til en effektiv saksbehandling krever det er et for vidt og skjønnspreget vilkår. Unntaket kan føre til usaklig forskjellbehandling, og også til at bruk av tolk som ikke er kvalifisert heller kan bli regelen enn unntaket. Dette vilkåret bør derfor spesifiseres nærmere.

Forslag til § 8 Bruk av fjerntolking

Her bør det etter vår vurdering presiseres at ved bruk av fjerntolking, bør hovedregelen være skjermtolking da skjermtolking øker muligheten for forsvarlig kommunikasjon. Ved fjerntolking er det videre viktig å sikre seg at tolken av hensyn til taushetsplikten er på et skjermet sted. Dette bør fremgå av lov eller forskrift.

Forslag til § 14 Taushetsplikt

Det kan vurderes om det skal være krav om skriftlig samtykke om at tolken kjenner til og vil respektere taushetsplikten. Vi stiller videre spørsmål ved om en ytterligere presisering av hva taushetsplikten omfatter og også krav til skriftlig erklæring bør spesifiseres nærmere i forskriften.

Forslag til § 15 Habilitet

Vi mener det ikke bør være anledning til unntak fra regler om habilitet "når det ut fra omstendighetene må anses forsvarlig". Dette er et skjønnsmessig vilkår, og bestemmelser om habilitet er viktige både for å sikre rettssikkerhet og forsvarlig behandling. Tolkere har et viktig oppdrag, og dersom tolken er inhabil, er det blant annet fare for at viktig informasjon kan holdes tilbake.

Forslag til § 19 Varsling om feil ved utførelsen av tolkeoppdraget

Vi ber om at det vurderes om ordlyden "under utførelsen av et tolkeoppdrag" endres til for eksempel "i forbindelse med et tolkeoppdrag". Vi viser til at brudd på taushetsplikten også kan forekomme før og etter at oppdraget er ferdig, og det vil også i slike situasjoner være viktig at IMDi varsles.

Forslag til forskrift kapittel 2 om god tolkeskikk

Når det er vurdert som hensiktsmessig å presisere hva som er god tolkeskikk i forskriften, bør det også vurderes om § 4 i Retningslinjer for god tolkeskikk som sier at "tolken skal tolke innholdet i alt som sies, intet fortie, intet tillegge, intet endre" bør tas inn i forskriften. Bestemmelsen gir etter vår vurdering en klar presisering av tolkens rolle og oppgaver. Når god tolkeskikk reguleres i forskriften, mener vi at taushetsplikten med fordel også kan presiseres nærmere her, se over i våre innspill til § 14 om taushetsplikt.

Innspill til Forslag til forskrift

§2 Retningslinjer for bestilling og bruk av tolk

Helsedirektoratet ber om at det vurderes om det kan stilles krav til tolkens kjønn i særskilte situasjoner, eller etter pasientens eller brukerens ønske. Dette kan særlig være aktuelt i helsekonsultasjoner om seksuell og reproduktiv helse, etter overgrep eller andre konsultasjoner av særlig sensitiv og privat karakter.

Vennlig hilsen

Linda Granlund e.f.
Direktør

Øyvind Giæver
Avdelingsdirektør

Dokumentet er godkjent elektronisk

