UTLENDINGSNEMNDA
UNE

Kunnskapsdepartementet
Postboks 8119 Dep
0032 Oslo

Deres referanse	Vår referanse	Dato
19/952	19/00154-4	13.05.2019

Ad høring - Forslag til lov om offentlige organers ansvar for bruk av tolk - tolkeloven

Utlendingsnemnda (UNE) viser til Kunnskapsdepartementets brev 01.03.2019 med henvisning til høringsnotat mv. på www.regjeringen.no/id2626660.

Kunnskapsdepartementet har satt høringsfristen til 07.06.2019. Etter en henvendelse fra Justis- og beredskapsdepartementet har UNE blitt nødt til å påskynde arbeidet og avgi høringssvaret allerede nå.

En overordnet kommentar herfra er at det er positivt at dette viktige området blir enda mer regulert og at det stilles tydelige krav til både tolk og bruker. Som påpekt i høringsnotatet bruker Utlendingsdirektoratet (UDI) og UNE gjennomgående høyt kvalifiserte tolker. De foreslåtte endringene blir det naturlig nok UDI, som UNEs leverandør av tolketjenesten, sitt ansvar å implementere på utlendingsfeltet hvis de blir vedtatt – med de administrative mv. konsekvensene det medfører.

Ad administrative konsekvenser av lovforslaget for UNE spesielt viser vi til det som fremkommer av svarene nedenfor. Ellers vil økt bruk av tolk i UNEs saker kunne bero på eventuelle endringer i utlendingsloven/-forskriften, eller at en større andel saker får en karakter som innebærer nemnd med personlig fremmøte.

Videre nevner vi at rapporten fra Agenda Kaupang også er gjennomgått av Seksjon for økonomi- og virksomhetsstyring i UNE (ØKO), men uten at det er noe spesielt å bemerke til denne.

Til orientering utbetalte UNE ca. 1,6 millioner kroner for tolketjenester i 2018.

Nedenfor kommenterer vi de særlige spørsmålene tatt inn under punkt 1.3 i høringsnotatet.

1. Bør andre enn domstolene og PST unntas fra bestemmelsene om tilsyn og pålegg? Se punkt 4.2.2 og 7.2.1

Departementet foreslår (§ 2 siste ledd) at lovens bestemmelser om tilsyn og pålegg ikke skal gjelde for domstolene eller Politiets sikkerhetstjeneste (PST). Bakgrunnen er domstolenes uavhengige stilling og særlige sikkerhetshensyn i PST som ikke er forenlig med tilsyn eller pålegg.

Et hensyn bak lovforslaget er å tydeliggjøre forvaltningsorganers ansvar for å bruke tolk, og gjennom dette styrke rettsikkerheten. Ett av lovens formål er at den skal bidra til å sikre rettssikkerhet og forsvarlig hjelp og tjeneste gjennom å regulere offentlige organers ansvar for å bruke tolk (lovforslaget § 1 første ledd).

Lovforslagets rettssikkerhetsperspektiv tilsier at det ikke i stor utstrekning bør gjøres unntak fra bestemmelsene om tilsyn og pålegg. Vi har ikke forslag til ytterligere unntak ut over dem departementet allerede har foreslått.

2. Bør det gjøres justeringer i pliktbestemmelsen eller i særlovgivningen for å sikre at plikten til å bruke tolk avgrenses til situasjoner der det foreligger et reelt behov? Se punkt 5.1.2.1 til 5.1.2.4

Utkastet til § 6 i lovforslaget inneholder en henvisning til særlovgivning som omhandler den nevnte plikten. I tillegg lovfester og tydeliggjør § 6 den generelle plikten som i dag kan utledes av forvaltningsloven samt det ulovfestede kravet til forsvarlig saksbehandling.

Forslaget avgrenser plikten til å gjelde «når det er nødvendig for å ivareta hensynet til rettssikkerheten eller for å yte forsvarlig hjelp og tjeneste.»

I utlendingssakene følger det av utlendingsloven (utl) § 81 at utlendingsmyndighetene skal sørge for at utlendingen får mulighet til å fremlegge sine synspunkter på et språk utlendingen kan kommunisere forsvarlig på.

Ut fra nevnte bestemmelse i utlendingsloven og sakenes karakter vil eventuelle justeringer i utkastet til pliktbestemmelse i tolkeloven § 6 (eller i utlendingsloven) neppe ha særlig betydning for i hvilken utstrekning UNE bruker tolk. Vi har ikke forslag til justeringer i lovutkastet § 6 som får tydeligere frem at plikten gjelder der det er et reelt behov.

3. Bør unntaket fra kravet om å bruke kvalifisert tolk konkretiseres ytterligere? Se punkt 5.2.2.2

Kravet om kvalifisert tolk i lovutkastet § 7 første ledd gjelder i de tilfellene der det foreligger en plikt til å bruke tolk. Forslaget legger opp til en adgang i § 7 annet ledd til å fravike kravet om kvalifisert tolk «[…] når hensynet til en effektiv saksbehandling, i nødssituasjoner eller når andre sterke grunner tilsier det».

Vi har en kommentar til utformingen av den siterte ordlyden. Slik setningen er formulert henger det som står foran komma ikke helt sammen med det etterfølgende. Den kan for eksempel omskrives til følgende: «[…] av hensyn til en effektiv saksbehandling, i nødssituasjoner eller når andre sterke grunner tilsier det.»

Ifølge høringsnotatet kan dette for eksempel dreie seg om lang ventetid for kvalifisert tolk, slik at tidshensynet må veie tyngre, eller det kan foreligge en nødsituasjon eller annet akutt tilfelle som krever rask bistand fra tolk, og det ut fra sakens karakter ikke er forsvarlig å vente på kvalifisert tolk.

For UNEs del vil det nok svært sjelden kunne være behov for å benytte seg av unntaket det legges opp til. UNE bruker i utgangspunktet statsautorisert tolk med tolkeutdanning, via UDIs tolkebase, og erfaringsmessig finnes det normalt kvalifiserte tolker tilgjengelig innen rimelig tid. Dersom ikke slik tolk er tilgjengelig, skal den best kvalifiserte tilgjengelige tolken brukes.

Vi har dermed ikke særlige kommentarer til forslaget om unntak, men er enig i at unntaket må praktiseres strengt av rettssikkerhetshensyn. Videre ser vi at tolkingen og anvendelsen av unntak basert på hensyn til «effektiv saksbehandling» kan by på utfordringer. Dette må uansett bero på en konkret vurdering av viktigheten av å ha en kvalifisert tolk sett hen til sakens karakter på den ene siden, og på den andre siden hvor lang ventetiden på en kvalifisert tolk eventuelt er. I tilfeller der kravet til kvalifisert tolk er viktig for rettssikkerheten og tidshensyn samtidig er tungtveiende, vil fjerntolkning kunne være et alternativ.

4. Hvordan kan skjermtolking i offentlig sektor organiseres? Se punkt 5.3.3

Først gjør vi for ordens skyld oppmerksom på at det er punkt 5.3.4 og ikke 5.3.3 som inneholder det aktuelle spørsmålet (jf. ellers punkt 10.3.2). Vi legger derfor til grunn at henvisningen er ment å være til punkt 5.3.4.

I lovutkastet § 8 er det inntatt at et offentlig organ kan bruke fremmøtetolking eller fjerntolking. Organet skal sikre tilfredsstillende tekniske løsninger, opplæring av ansatte og ivaretakelse av personvernet ved bruk av fjerntolking.

UNE har hittil i liten grad benyttet seg av fjerntolking. Hovedregelen har vært at både tolken og klageren har vært til stede der nemndmøter har vært gjennomført med personlig fremmøte. Det samme har vært tilfelle der det har vært avgitt vitneforklaringer, og der UNE har foretatt forvaltningssamtaler for å utrede en sak. I noen tilfeller har vitner og andre forklart seg per telefon/Skype, mens tolken har befunnet seg i UNEs lokaler. Uansett om klageren/ vitnet eller tolken er i UNEs lokaler eller et annet sted må regelverk og rutiner sikre at rettssikkerheten ivaretas, slik at ikke uvedkommende får tilgang til taushetsbelagte opplysninger mv.

Vi mener at rettsikkerheten i størst grad ivaretas der klageren/andre som skal høres og tolken befinner seg i samme rom. Dette gjør det lettere å styre samtalen, man får et bedre inntrykk av andre kommunikasjonsformer som kroppsspråk mv og unngår eventuelle tekniske utfordringer.

Ved en økt bruk av fjerntolking er vi enig i departementets presiseringer av at fjerntolking ikke er egnet i alle saker, eksempelvis i saker der barn skal høres eller der klageren er sårbar. Andre eksempler kan være saker der det blir vurdert å ekskludere en person fra flyktningstatus og som krever sikkerhetsklarering. Det er også viktig at utstyret er godt slik at det sikrer best mulig kvalitet på kommunikasjonen for å ivareta en riktig tolking. Videre fremstår skjermtolking som bedre egnet for UNE enn telefontolking.

Økt bruk av skjermtolking vil innebære økte kostnader for UNE ved at det vil bety behov for å anskaffe tilstrekkelig og egnet teknisk utstyr. Det vil også påløpe kostnader knyttet til opplæring av ansatte. På den andre siden vil UNE kunne spare reisekostnader.

Videre er UNE i gang med å utarbeide et nytt system for innkalling av de ulike aktørene til nemndmøtene. Dette skal også kunne brukes til å indikere behov og bestille utstyr knyttet til fjerntolking.

Endelig nevner vi at økt bruk av skjermtolking av klagere og andre som befinner seg i utlandet, muligens ville krevd tettere samhandling med norske ambassader. Det vil antakeligvis sette større krav til sikrere og bedre tekniske løsninger. Og det antas at det vil medføre økte kostnader.

5. Hvordan kan IMDi bruke sin rolle som fagmyndighet til hjelp for de ulike sektortilsynsmyndighetene? Se punkt 7.2.3

Vi ser at det kan være hensiktsmessig at IMDi som nasjonal fagmyndighet utarbeider retningslinjer med veiledning om hvordan tilsyn med tolkeloven bør gjennomføres, blant annet for å sikre at det tolkefaglige aspektet ivaretas.

Videre tilføyer vi at det er viktig at tilsynsmyndigheten ikke får tilgang til taushetsbelagte opplysninger om klagere. Det kan ikke være behov for slike opplysninger for å kunne gjøre tilsyn med bruken av tolk.

Ellers har ikke UNE noen konkrete kommentarer til dette punktet.

6. Bør det etableres et partssammensatt utvalg for å vurdere varsler mot tolker og gi advarsler? Se punkt 9.2.2

Departementet foreslår å etablere en formell mulighet til å varsle om mangelfull utførelse av tolkeoppdraget (lovutkastet § 19). Det er IMDi som skal vurdere varslene, og disse kan, etter konkrete vurderinger, føre til advarsler eller utestengning, midlertidig eller varig fra Nasjonalt tolkeregister dersom den aktuelle tolken har mottatt tre advarsler.

Forslaget innebærer at det bare er varsler som retter seg mot tolker som er oppført i Nasjonalt tolkeregister og statsautoriserte tolker generelt som behandles. Vi spør om det ikke er et like stort behov for å varsle om en tolk der et offentlig organ bruker en tolk som ikke er i registeret eller er statsautorisert, slik at det eventuelt kan gis advarsel til vedkommende. Dette må ses i lys av at det på side 70 i høringsnotatet fremgår at dagens situasjon er at 70% av tolkeoppdrag i offentlig sektor utføres av ukvalifiserte tolker.

Departementet begrunner begrensningen med at det ikke vil la seg gjøre å følge opp varsler som retter seg mot tolker som ikke er oppført i Nasjonalt tolkeregister. Det virker noe uklart hvorfor dette ikke lar seg gjøre, og det kan eventuelt klargjøres i proposisjonen som kommer.

Vi er enig i at det kan være formålstjenlig at vurderingen av varslene knyttes til manglende overholdelse av kravene til tolkens yrkesutøvelse, slik disse er oppstilt i kapittel 3, og om utførelsen av tolkeoppdraget er i strid med god tolkeskikk eller tolken ikke har overholdt kravene til taushetsplikt og habilitet.

For oss virker det mest hensiktsmessig at IMDi vurderer disse varslene. Det kan være fordeler ved at representanter fra partene i bransjen vurderer dette. På den andre siden vil det være utfordringer med å organisere dette, eksempelvis hvem som skal være med, hvor en skal treffes mv. IMDi kan sikre kontinuitet og har kompetanse til å vurdere varslene.

Det er dessuten et spørsmål om det bør kunne gjøres lydopptak for å sikre også tolkenes rettssikkerhet, altså i tilfelle varsler mot tolken i ettertid. Slikt lydopptak vil formodentlig kreve særskilt hjemmel.

7. Bør det innføres en mulighet til å kreve inn en egenandel fra brukere av tolketjenester? Se punkt 9.5 og 10.3.7

Det synes lite aktuelt å innføre egenandel for tolketjenester på utlendingsfeltet. Vi viser til at bruk av tolk er særlig viktig på vårt felt, der det ofte vil være en klagers troverdighet som skal vurderes. Det er dermed vanskelig å se for seg eksempler på saker der hensynet til rettsikkerhet mv. ikke gjør seg gjeldende slik at en eventuell egenandel kunne kreves.

Vi har ikke andre kommentarer til forslaget, men det har formodentlig høringsinstansene i sektorer der hensynet til rettssikkerhet mv. ikke alltid gjør seg gjeldende.

8. Bør kravet om kvalifisert tolk tre i kraft på ulike tidspunkt i ulike sektorer for å motvirke mangelen på kvalifiserte tolker? Se punkt 5.2.2.1 og 10.6.1

Ut fra tilgangen til kvalifiserte tolker på utlendingsfeltet har vi ikke spesielle kommentarer til dette.

Med hilsen

Jan Olav Barstad
fungerende seksjonssjef

Saksbehandler: Trond Øystein Vetleseter

Dette brevet er godkjent elektronisk i Utlendingsnemnda og har derfor ingen signatur.