

Kunnskapsdepartementet

Postboks 8119 Dep
0032 OSLO

Deres ref:

Vår ref: 2019/51929-2

Arkivkode: 008

Dato: 02.06.2019

Høringsuttalelse – Forslag til lov om offentlige organers ansvar for bruk av tolk mv. (tolkeloven)

Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (direktoratet) viser til Kunnskapsdepartementets brev av 1. mars 2019, hvor departementet sender forslag til lov om offentlig organers ansvar for bruk av tolk (tolkeloven) på høring.

Direktoratet støtter departementets forslag. Med utgangspunkt i våre ansvarsområder, vil vi innledningsvis gi noen generelle kommentarer til lovforslaget. Deretter vil vi gi kommentarer knyttet til enkelte av bestemmelsene i lovforslaget.

Generelle kommentarer

Vi mener lovforslaget er godt begrunnet, og at det er nødvendig med en regulering av offentlige organers ansvar for bruk av kvalifisert tolk. Vi ser at det i vår egen sektor, særlig innenfor barnevernet, er behov for en slik regulering. Her gjør hensynene til rettsikkerhet, likebehandling, forsvarlig saksbehandling og tillitt til det offentlige seg sterkt gjeldende, og god språklig kommunikasjon er en forutsetning for å kunne ivareta disse hensynene. Det er ingen særlig regulering av bruk av tolk i barnevernloven, og lovforslaget vil bidra til å øke bevisstgjøringen om når det foreligger et ansvar for å bruke kvalifisert tolk.

Økonomiske konsekvenser

Økonomiske konsekvenser ved innføring av tolkeloven er utredet av Agenda Kaupang og Oslo Economics på oppdrag av Kunnskapsdepartementet. Rapporten har i sine vurderinger lagt til grunn at barnevernet er den sektoren som har størst underforbruk av tolk, og får dermed den største relative økningen i kostnader ved innføring av loven. Det er i rapporten beregnet at dagens totale utgifter til tolk beløper seg til 36 mill. kroner (2017) fordelt på 19 mill. kroner i kommunalt barnevern, 8,6 mill. kroner i familievern, 6,1 mill. kroner i statlig barnevern og 1,8 mill. kroner i Fylkesnemnd. Ved innføring av loven er merutgiftene første år beregnet til 11

mill. kroner for sektoren som helhet (både stat og kommune) til dekning av dagens underforbruk og utgifter knyttet til investeringskostnader som følge av økt bruk av skjermtolkning. Det er lagt til grunn at nødvendig investeringer tas første år slik at utgiftene vil være avtagende de neste årene. Totalt er de budsjettmessige konsekvensene beregnet til 20 mill. kroner for perioden 2020 -2027. Største delen av utgiftene vil måtte belastes kommunene som vurderes å ha størst merbehov for tolk ved innføring av loven. Det må legges til grunn at merkostnadene dekkes gjennom øket bevilgninger til hhv stat og kommune, jf. rapporten om økonomiske konsekvenser.

At det dreier seg om saker av stor rettssikkerhetsmessig betydning forsvaret en kostnadsøkning. Samfunnsmessig og for den enkelte vil også økt bruk av tolk eller bruk av tolk med kvalifikasjoner, kunne føre til innsparinger på andre områder. For eksempel vil god kommunikasjon i en barnevernssak kunne føre til en mer effektiv saksbehandling og større sikkerhet for riktige og adekvate tjenester.

Forholdet mellom tolkeloven og annen lovgivning

Vi mener det er hensiktsmessig at tolkeloven skal gi utfyllende regler om bruk av tolk, både i tilfeller der tolk er regulert i særlovgivning og der det ikke er regulert. Siden behovet for tolk kan være forskjellig mellom ulike sektorer og i ulike saker innenfor en sektor, mener vi dette er en godt begrunnet regulering av forholdet mellom tolkeloven og annen lovgivning. Vi anser det positivt at forslaget på denne måten sikre en minstenorm for tolkens kvalifikasjoner, men slik at det kan stilles strengere krav ved særlovgivning og/eller retningslinjer der det er behov. Samtidig vil ansvaret for bruk av kvalifisert tolk klargjøres i de tilfeller hvor bruken ikke er regulert i særlovgivning.

Kommentarer til enkeltbestemmelser:

§ 1 - Formål

Departementet har vurdert at hensynet til likebehandling ikke egner seg for lovfesting i tolkeloven. Direktoratet mener at likebehandling gir en viktig tilleggsdimensjon som viser at offentlige tjenester skal være tilpasset mangfoldet i befolkningen og bidra til likeverdige tjenester også til mennesker som ikke har norsk som morsmål. Direktoratet anbefaler at det gjøres en ny vurdering av hvorvidt hensynet til likebehandling kan synliggjøres i lovens formålsbestemmelse eller i forskrift til loven.

§ 4 – Forbud mot bruk av barn som tolk

Direktoratet støtter forslaget om å innta forbudsbestemmelsen om bruk av barn som tolk i tolkeloven. Vi er imidlertid bekymret for at opphevelse av forvaltningslovens § 11 e, hvor forbudet mot bruk av barn som tolk i dag fremgår, vil gjøre forbudet mindre synlig. Vi anbefaler derfor at forbudet også blir stående i forvaltningsloven, eller at det i en av lovene gjøres en henvisning til den andre lovens bestemmelse om forbud mot bruk av barn som tolk.

Dette vil også samsvare bedre med regelverket som regulerer tolking for døve, hørselshemmede og døvblinde. Vi viser til at det er foreslått at tolkeloven, med unntak av bestemmelsen i § 4 om forbud mot bruk av barn som tolk, ikke skal omfatte tolkning for døve, hørselshemmede og døvblinde fordi tolkning for denne gruppen reguleres av folketrygdloven. Vi mener det vil gi en bedre sammenheng i loven, om forbudsbestemmelsen om bruk av barn som tolk opprettholdes i forvaltningsloven, slik at det er mulig å unnta tolkeloven i sin helhet for denne gruppen.

§ 6 – Ansvar for å bruke tolk

Brukerperspektivet

Direktoratet mener brukerperspektivet bør hensyntas i beslutningen av om det er *nødvendig* å bruke tolk etter § 6 første ledd annet punktum. Der det er mulig å innhente brukerens synspunkter om behovet for tolk, bør brukerens mening inngå som et moment i vurderingen av om tolk er nødvendig. Brukerperspektivet bør synliggjøres i lov eller forskrift.

Avgrensning av plikt til å bruke kvalifisert tolk til situasjoner hvor behovet er reelt

Det følger av høringsnotatet atplikten til å bruke tolk er ment å inntre når det foreligger et reelt behov for tolk, i saker som har stor betydning for den enkelte. Departementet ber om innspill på hvorvidt det bør gjøres justeringer i tolkelovens pliktbestemmelse eller særlovgivningen, for å avgrense plikten til å bruke tolk til de situasjoner hvor behovet er reelt.

Direktoratets oppfatning er at det ikke er behov for å gjøre slike justeringer i lovforslagets pliktbestemmelse. Vi mener inngangsvilkåret om at bruk av tolk må være «*nødvendig*», i tilstrekkelig grad tydeliggjør at det må foreligge et reelt behov før plikten inntre. I tillegg mener vi henvisningen til «*hensynet til rettsikkerhet*» bidrar til å avgrense plikten til de saker som er av stor betydning for den enkelte.

Det fremgår av høringsnotatet at flere sektorer har gode rutiner og praksis for å bruke tolk når det er behov for det, men at dette ikke gjelder alle. Tolkebruken varierer også innenfor den enkelte sektor, noe som viser seg i høy bruk av ukvalifisert tolk. Vi mener at risikoen, slik lovforslaget nå er utformet, ikke er knyttet til at organene vil oppfatte at de har en plikt til å benytte seg av kvalifisert tolk i større grad enn det reelle behovet tilsier. Det bør heller vurderes om det er en risiko for at enkelte organer som har et reelt behov for å benytte seg av kvalifisert tolk, likevel ikke gjør det. Dette sett i lys av at det er opp til det enkelte organ å vurdere eget behov for bruk for tolketjenester, og at de organer som vurderer å ikke ha et slik behov faller utenfor lovforslaget, herunder ordninger for varsling og tilsyn.

Differensiert ikrafttredelse mellom de ulike sektorene

Departementet har bedt om innspill til hvorvidt kravet om kvalifisert tolk bør tre i kraft på ulike tidspunkt i ulike sektorer, for å motvirke mangelen på kvalifiserte tolker.

Plikten til å bruke tolk etter § 6 første ledd annet punktum er forbeholdt tilfeller der behovet for å bruke tolk er reelt og saken har stor betydning for den enkelte, og hvor det dermed er viktig at tolken er kvalifisert. Direktoratet legger til grunn at dette vil gjelde tilsvarende i de tilfeller plikten er regulert i særlovgivning. Når det først foreligger en plikt til å bruke tolk, vil behovet for og viktigheten av å bruke kvalifisert tolk derfor være til stede, uansett hvilken sektor det dreier seg om. Vi mener derfor det ikke vil være hensiktsmessig med en ordning hvor kravet om kvalifisert tolk trer i kraft på ulike tidspunkt for ulike sektorer.

Vi er positive til at det er igangsatt flere intensiver for å øke andelen kvalifiserte tolker. Vi vil imidlertid fremheve at også lønssystemet for tolker, kan ha betydning for de ulike sektorene når det gjelder tilgang til og bruken av kvalifiserte tolker. Slik situasjonen er i dag konkurrer de forskjellige offentlige instansene med hverandre om de kvalifiserte tolkene. Satsene for differensiert lønn etter nivå bør være regulert fra det offentlige slik at det er likt for alle tjenester.

§ 7 - Krav om kvalifisert tolk og § 9 - krav til retningslinjer for bestilling og bruk av tolk

Minstenormen for tolkens kvalifikasjonskrav

I henhold til lovforslaget vil en tolk være kvalifisert når han eller hun oppfyller det laveste kravet for å bli oppført i nasjonalt tolkeregister, kategori 5, som innebærer bestått tospråkstest og gjennomgått kurs i tolkens ansvarsområde. Direktoratet har merket seg at kvalifikasjonskravene i seg selv ikke er satt særlig høyt, samtidig som kvaliteten av tolketjenestene som regel vil være svært viktig når plikten til å bruke tolk først inntreffer og saken er av stor betydning for den det gjelder. Å knytte kvalifikasjonskravene til utdanning og autorisasjon ville gi en langt større sikkerhet for kvalitet i tolketjenesten, fremfor å legge til grunn minstekravet for oppføring i Norsk tolkeregister.

Vi ser imidlertid at det vil skape utfordringer i tilgjengeligheten av kvalifiserte tolker å legge minstenormen for kvalifikasjonskrav på et høyere nivå. Å heve minstenormen vil heller ikke alltid kunne begrunnes med tanke på at behovene knyttet til tolketjenester vil kunne variere mellom ulike sektorer og ulike sakstyper, også i de tilfellene det foreligger en plikt til å bruke tolk. I barnevernet vil for eksempel hensynet til rettssikkerhet være sterkere og kravene til tolkens kvalifikasjoner være høyere, dersom saken gjelder tvangsinngrep i form av omsorgsovertakelse, enn hvis saken gjelder et frivillig hjelpetiltak.

Vi støtter derfor forslaget om at minstenormen legges til kravene for å bli oppført i kategori 5 i Norsk tolkeregister, men at det enkelte organ selv ved det enkelte tolkeoppdrag har et ansvar for å vurdere om det er behov for høyere kvalifikasjoner. I høringsnotatet fremgår det at departementet anbefaler at organet som hovedregel bør bestille den høyeste kvalifiserte tolken som er tilgjengelig. Direktoratet mener at dette bør fremgå uttrykkelig i § 7 som fastsetter minstenormen for kvalifikasjonskrav, eller i forskrift.

For å sikre at det benyttes tolk med tilstrekkelig kvalifikasjonskrav i det enkelte tilfellet, mener vi det er helt sentralt at de offentlige organer skal ha retningslinjer for bestilling og bruk av tolk, som blant annet regulerer hvilken kategori av tolker som bør brukes i ulike typesituasjoner. Vi mener forslaget om at minimumskrav til retningslinjene skal fastsettes i forskrift, vil bidra til å sikre hensiktsmessige retningslinjer.

Konkretisering av unntaksbestemmelsen for krav om bruk av kvalifisert tolk

Direktoratet mener det kan være behov for å konkretisere unntaket fra kravet om å bruke kvalifiserte tolker ytterligere. Et av kriteriene; av «*hensyn til en effektiv saksbehandling*», kan gi inntrykk av at terskelen for å benytte unntaksbestemmelsen er lavere enn det som har vært intensjonen i høringsnotatet. Vi er bekymret for at kravet til tidsfrister som tjenestene eller offentlige organer ofte står ovenfor, vil medføre at det i stor grad gjøres unntak fra kravet om å bruke kvalifisert tolk. Unntaksbestemmelsen bør derfor tydeliggjøres i større grad når det gjelder dette kriteriet, enten i lovtekst eller forskrift, for å sikre at det ikke praktiseres en for lav terskel for å benytte unntaksbestemmelsen.

§ 8 – Bruk av fjerntolkning

Departementet har bedt om innspill til hvordan skjermtolkning i offentlig sektor kan organiseres. Direktoratet støtter Departementets ønske om å legge til rette for bruk av skjermtolkning der det er forsvarlig og økonomisk lønnsomt, og mener at bruken av skjermtolkning bør økes. Utover at de ulike offentlige organer må ha tilstrekkelige tekniske løsninger, forutsetter økt bruk av skjermtolkning at det gis opplæring både blant tolker og tolkebrukere i skjermtolkning. Det kan være hensiktsmessig at kompetanse på og tilgjengelighet for skjermtolkning er registrert i Nasjonalt tolkeregister på lik linje med andre kvalifikasjoner. Dette vil øke

muligheten til hurtig å finne egnet tolk til ulike typer oppdrag. Direktoratet mener at det bør fremheves i forskrift at skjermtolking bør foretrekkes framfor telefontolk.

§ 10 – Krav om politiattest

Lovforslaget om krav til uttømmende og utvidet politiattest begrenser seg til tolkeoppdrag for politiet, påtalemyndigheten, domstolene, utlendingsforvaltningene, kriminalomsorgen eller gjenopptakelseskommisjonen. Kravet foreslås kun for de nevnte sektorer, fordi et generelt krav om politiattest ikke vil kunne begrunnes i formålene etter politiregisterloven § 37.

Direktoratet er enig i dette, men vil samtidig fremheve at de formål som begrunner krav om politiattest etter politiregisterloven § 37, vil gjøre seg gjeldende også for andre organer enn de nevnte. Fylkesnemnda for sosiale saker og barneverntjenesten, håndterer sensitive saker hvor det er aktuelt å treffe inngripende vedtak i menneskers liv. I slike saker kan det virke støtende og motvirke den alminnelige tillitt, å bruke tolker som ut fra vandel ikke er egnet. Departementet bør derfor vurdere om ikke Fylkesnemnda for sosiale saker, og eventuelt barneverntjenesten, bør omfattes av § 10 første ledd.

§§ 11 og 12 – Tilsyn og pålegg

Departementet har bedt om innspill på om andre organer enn domstolene og PST bør unntas fra bestemmelser om tilsyn og pålegg.

Fylkesnemnda for barnevern og sosiale saker har en uavhengig stilling, og inngår ikke i dag i tilsyn som gjennomføres etter barnevernloven. Direktoratet legger til grunn at det derfor heller ikke vil være aktuelt å føre tilsyn med bruk av tolk for Fylkesnemnda for barnevern og sosiale saker. Departementet kan vurdere om Fylkesnemnda for barnevern og sosiale saker uttrykkelig bør inntas i unntaket i § 2 fjerde ledd, på lik linje med domstolene og PST.

Departementet har også bedt om innspill til hvordan IMDi kan bruke sin rolle som fagmyndighet til hjelp for de ulike sektorstilsynsmyndighetene. Direktoratet mener det er naturlig at IMDi bistår ved råd og veiledning, og gir nærmere anbefalinger om innholdet i tilsynet. Det kan være hensiktsmessig at IMDi tilbyr jevnlig kurs om forståelsen av tolkeloven.

§ 19 – Varsling om feil ved utførelse av tolkeoppdrag

For at et Nasjonalt tolkeregister skal fungere som en kvalitetssikring for bestilling av tolk, er det nødvendig med en ordning som kan avdekke tolker som ikke utfører oppdraget i henhold til kravene. Direktoratet støtter derfor lovforslaget til § 19 om varsling om feil ved utførelse av tolkeoppdrag, og de sanksjonsmuligheter lovforslagets § 20 åpner for. Direktoratet fastholder som tidligere at det kan være en fordel om det etableres et partssammensatt råd som vurderer varslene.

§ 21 - Gebyr for manglende oppmøte

Direktoratet støtter ikke forslaget om at offentlig organ kan kreve gebyr, når en person ikke møter opp til planlagt samtale. Et slikt gebyr kan ramme enkelte sårbare grupper med svak økonomi hardt. Forslaget om at det offentlige organet kan pålegge slikt gebyr kan virke urimelig, i og med at det er det offentlige organet som

vurderer og avgjøre om det er nødvendig med tolk. Særlig vil det kunne virke urimelig å bli ilagt et gebyr for manglende oppmøte, til et møte som det offentlige har pålagt en bruker å stille på.

Egenandel

Departementet har bedt om innspill på om det bør innføres en mulighet til å kreve inn en egenandel fra brukere av tolketjenesten. Direktoratet støtter ikke et slikt forslag om egenandel.

Mange av de som har behov for tolk tilhører sårbare grupper, som kan ha svak økonomi. Innføring av egenandel kan føre til at disse gruppene ikke oppsøker offentlig instans dersom det er klart at det foreligger plikt til å bruke tolk, eller at vedkommende motsetter seg bruk av tolk selv om dette er nødvendig. Innføring av egenandel kan dermed få rettssikkerhetsmessige konsekvenser. I tillegg vil egenandel knyttet til tolketjenester kun treffe en liten gruppe av de som benytter seg av offentlig tjenester, og dermed utfordre prinsippet om likebehandling og lik tilgang på til offentlige tjenester.

Med hilsen

Ingvild Aleksandersen (e.f)
divisjonsdirektør

Anders Henriksen
avdelingsdirektør

Dokumentet er godkjent elektronisk og har derfor ikke håndskrevet signatur.