



Kunnskapsdepartementet
Postboks 8118 Dep
0032 OSLO

Deres ref:

Vår ref:
201904762-14

Dato:
03.06.2019

HØRINGSUTTALELSE - FORSLAG TIL LOV OM OFFENTLIGE ORGANERS ANSVAR FOR BRUK AV TOLK MV. (TOLKELOVEN)

Det vises til høringsbrev fra Kunnskapsdepartementet av 1. mars 2019, vedlagt forslag til lov om offentlige organers ansvar for bruk av tolk mv. (tolkeloven).

Innledende merknader

Kriminalomsorgsdirektoratet (KDI) støtter forslaget om ny tolkelov og antar at forslaget vil bidra til økt rettsikkerhet og likebehandling, samt at forslaget vil føre til en mer samordnet organisering og høyere kvalitet på tolking i offentlig sektor.

KDI har forelagt høringen internt i direktoratet, for Kriminalomsorgens høgskole og utdanningssenter (KRUS) og for de fem kriminalomsorgsregionene, samt anmodet regionene om å innhente innspill fra underliggende enheter. Innen fristen har KDI mottatt svar fra *Kriminalomsorgen, region nord, Kriminalomsorgen, region sørvest og Kriminalomsorgen, region vest*. Fra lokalt nivå har det kommet innspill fra *Kongsvinger fengsel og Ila fengsel og forvaringsanstalt*.

Kriminalomsorgen har de siste 10 årene opplevd en økning av antallet utenlandske innsatte i fengsler. Antallet utenlandske domfelte som gjennomfører straff i samfunnet ved friomsorgskontorene øker også. Underforbruk av tolk vil kunne gå utover den enkelte innsatte/domfeltes rettsikkerhet. Kriminalomsorgen ser også at manglende språkforståelse og kommunikasjonsvansker i enkelte tilfeller er uheldig sett fra et sikkerhetsperspektiv.

Kriminalomsorgen har et underforbruk av tolk. Det bemerkes likevel at domfelte som regel behersker norsk eller engelsk. Videre har kriminalomsorgen mange ansatte med et annet morsmål enn norsk, som avhjelper en ikke ubetydelig del av behovene for oversettelse og tolking. Som et ledd i arbeidet med å få opp bruken av tolk der dette anses nødvendig, ble det i 2018 utarbeidet retningslinjer (KDI rundskriv 1/2018) for bruk av tolke. KDI har registrert at bruken av tolk og tolketjenester foreløpig ikke har økt vesentlig etter innføringen av disse

retningslinjene, slik at det fortsatt er behov for øke bruken av tolk i kriminalomsorgen. Innenfor dagens budsjettsituasjon for drift innebærer imidlertid dette en meget stor utfordring, jf. under.

KDI har få bemerkninger til bestemmelsene i lovutkastet og tilhørende forslag til forskrift.

Svar på særlige spørsmål

I det følgende gis en tilbakemelding på de spørsmål departementet særlig har adressert.

1. Bør andre enn domstolene og PST unntas fra bestemmelsene om tilsyn og pålegg?

KDI har gitt en mer utfyllende kommentar til forslaget om tilsyn og pålegg nedenfor under punktet «øvrige merknader». Dersom det innføres regler for tilsyn, kan KDI ikke se at kriminalomsorgen som sådan bør unntas fra bestemmelsene. Samtidig understreker KDI at det i kriminalomsorgen vil kunne gjøre seg gjeldende særlige sikkerhetshensyn i enkeltsaker. Dette innebærer blant annet at det for enkelte tolkeoppdrag vil være behov for å benytte tolk som er sikkerhetsklarert i henhold til sikkerhetsloven. Etter KDIs syn er det utfordrende at tilsynsmyndigheten skal kunne gjennomføre tilsyn i enkeltsaker der det gjør seg gjeldende særlig sikkerhetshensyn. Det legges videre til grunn at det er lite behov for å føre tilsyn med slike saker, da disse sakene er i klart mindretall. KDI foreslår derfor at det i forslagets § 11 annet ledd, gjøres unntak slik at det ikke oppstilles et krav om å gi ut opplysninger som av sikkerhetshensyn anses skjermingsverdig.

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?

KDI har ingen bemerkninger til hvorvidt det bør gjøres justeringer i særlovgivningen.

KDI oppfatter at pliktbestemmelsen, slik den er foreslått i § 6 første ledd, annet punktum, lovfester og tydeliggjør plikten som i dag kan utledes av forvaltningsloven og det ulovfestede kravet til forsvarlig saksbehandling.

I forslaget heter det altså at organet «skal bruke tolk når det er nødvendig for å ivareta hensynet til rettsikkerhet eller for å yte forsvarlig hjelp eller tjeneste.» KDI støtter departementets valg om ikke å innføre detaljerte pliktbestemmelser etter sakstyper på sektornivå. Vi antar at det enkelte forvaltningsorgan som fagmyndighet er nærmest til å vurdere i hvilke saker/sakstyper det foreligger et reelt behov for tolk.

Videre støtter KDI innholdet i bestemmelsen, slik dette er redegjort for i høringsnotatet punktene 5.1.2.1 til 5.1.2.4 samt under merknaden til bestemmelsen. Det fremgår av høringsnotatet punkt 5.1.2.3 at terskelen for at det skal foreligge en plikt etter dette forslaget er høy og at plikten i hovedsak vil inntre i saker som har stor betydning for den enkeltes rettigheter og plikter. KDI antar at de utfordringer som kan oppstå i praksis når det skal fastslås om tolk er nødvendig, i stor grad kan avbøtes gjennom utarbeidelse av retningslinjer i det enkelte forvaltningsorgan. Samtidig ser KDI at lovteksten vil kunne skape forventninger hos publikum, og at publikum kan ha ulikt syn på hvorvidt tolk i det enkelte tilfellet er nødvendig for oppfylle kravet om en *forsvarlig tjeneste*.

Vi mener derfor at det kan være hensiktsmessig at lovteksten gir en noe nærmere veiledning med hensyn til terskelen for når plikten trer inn. KDI har merket seg departementets uttalelse om at plikten til å bruke tolk som hovedregel ikke anses nødvendig i hverdagslige situasjoner, eller der partene kan kommunisere forsvarlig på et annet språk. Etter vårt syn er det en fordel om dette

kom til uttrykk i loven, særlig anses det hensiktsmessig at det fremgår av lovteksten at plikten ikke inntreder der partene kan kommunisere på annet språk. I kriminalomsorgen kommuniseres det i relativt stor utstrekning på annet språk der dette anses ubetenkelig.

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

KDI tar ikke stilling til om kravet om å bruke kvalifisert tolk bør konkretiseres ytterligere. Dette spørsmålet henger etter vårt syn sammen med spørsmål 8 under. Dersom kapasiteten av kvalifiserte tolker blir tilstrekkelig god, vil det være mindre behov for å benytte ukvalifiserte tolker.

4. Hvordan kan skjermtolking i offentlig sektor organiseres?

Kriminalomsorgen har god erfaring med skjermtolking i de enheter der dette er forsøkt ut. KDIs oppfatning er at kriminalomsorgen for fremtiden bør basere hovedvekten av tolking på bruk av skjerm, og ønsker velkommen tiltak som bidrar til bedre infrastruktur og effektive bestillingsløsninger. KDI støtter de forslag til organisering som utvalget drøfter i NOUen, slik som etablering av regionale knutepunkter samt opprettelse av et nasjonalt utviklings -og kompetansesenter for skjermtolking.

Selv om dette ikke bare gjelder bruk av skjermtolking, vil KDI fremheve at organisering av tolketjenester bør forankres og følges opp av alle sektordepartementene. Det bør videre etableres en egen bestillingsløsning innen justissektoren for å bedre kvaliteten og logistikken av tolking innen sektoren. Det vises i den forbindelse til at fagterminologien innen justissektoren er noe overlappende. En felles løsning vil videre være hensiktsmessig ettersom det stilles særlige krav til tolkenes vandel og egnethet i sektoren. Det vises også til at det for enkelte oppdrag er noe uklare grenser med hensyn til hvilken etat som har ansvar for dekning av utgifter til tolk. Vi antar at det vil være enklere å finne løsninger på disse, og andre utfordringer, dersom organiseringen er forankret i fagdepartementet. Etter vårt syn er det ingen motstrid mellom en slik felles bestillingsløsning og etablering av regionale knutepunkter for skjermtolking.

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

KDI støtter departementets uttalelser om IMDis rolle som redegjort for i høringsnotatet, herunder anser direktoratet at det er hensiktsmessig at IMDi utarbeider retningslinjer for hvordan tilsyn med tolkeloven bør gjennomføres. For øvrig vises det til kommentaren under «øvrige merknader» nedenfor.

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

KDI tar ikke stilling til spørsmålet om partssammensatt utvalg.

7. Bør det innføres en mulighet til å kreve inn en egenandel fra brukere av tolketjenesten?

KDI anser at et krav om egenandel neppe vil fremstå som rimelig. En slik regel bryter med nasjonal og internasjonal praksis og harmonerer vel også dårlig med andre bestemmelser om statlige og kommunale etaters plikt til å benytte en bestemt språkform.

KDI anser imidlertid at det kan foreligge gode grunner for en bestemmelse som åpner for bruk av egenandel der organene har opplysninger som understøtter at tolkebehovet ikke fremstår nødvendig.

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

KDI mener at når hovedmålsetting med lovforslaget er å tydeliggjøre det offentliges ansvar for bruk av tolk, må de økonomiske og organisatoriske forutsetningene være på plass, herunder flere kvalifiserte tolker. Dersom det er mangel på kvalifiserte tolker, frykter vi en situasjon hvor etterspørselen etter tolk vil ramme alle offentlige sektorer. KDI mener derfor at kravet om kvalifisert tolk bør tre i kraft på ulike tidspunkt for ulike sektorer.

For kriminalomsorgens anstalter innenfor forvaltningsområdet for samisk språk, har innsatte/domfelte rett til å benytte samisk språk, uavhengig av den enkeltes kunnskaper i norsk, jf. sameloven kapittel 3, jf. også KDI rundskriv 1/2018. Kriminalomsorgen, region nord uttaler i sin høringsuttalelse at det er variasjon i hvor utbredt de samiske språkene er, og at kravet til bruk av kvalifisert tolk vi kunne medføre at det ikke er kvalifiserte og habile tolker tilgjengelig.

KDI har merket seg departementets uttalelse om at man er klar over at det per i dag er få tolker i samiske språk som oppfyller kravene for å bli oppført i Nasjonalt tolkeregister. KDI antar at adgangen til å fravike kravet om å bruke kvalifisert tolk i lovforslaget § 7 annet ledd, til en viss grad vil kunne avbøte problemet med manglende kvalifiserte tolker i samisk. KDI er imidlertid av den oppfatning at det kan være hensiktsmessig om kravet om å bruke kvalifisert tolk i samisk språk trer i kraft på et senere tidspunkt, når infrastrukturen knyttet til skjermtolking er bedret og samiske tolker har fått tilstrekkelig tid til å kvalifisere seg. Det vises i den forbindelse til Sametingets høringsuttalelse til NOUen, der det ble understreket at samisk ikke bør komme under de samme kvalifikasjonskravene før samisk tolkeutdanning har fungert over en viss tid.

Øvrige merknader

Tilsyn og pålegg

Utvalget foreslo i NOUen at tilsynsfunksjonen skulle gjelde offentlig virksomheters retningslinjer for bruk og bestilling av tolk og tilsyn med at de ansatte får opplæring i bruk av tolk. Utvalget foreslo at tilsynene primært bør gjennomføres i form av systemrevisjon. Departementet uttaler i høringsnotatet at det ikke vil legge føringer for hvilken tilsynsmetode som skal brukes.

Tilsyn med kriminalomsorgen utføres i dag av tilsynsråd, oppnevnt av oppnevnt av Justis- og beredskapsdepartementet. Det finnes ett tilsynsråd i hver av kriminalomsorgens fem regioner. Rådenes funksjonstid er to år.

I lovforslaget § 11 annet ledd er det forutsatt at tilsynsmyndigheten kan kreve de opplysninger som er nødvendig for å gjennomføre tilsyn etter loven. Tilsynsrådet i kriminalomsorgen har i dag ikke adgang til å be om innsyn i konkrete saker med mindre det innhentes samtykke hos vedkommende domfelte/innsatte. KDI antar at dersom tilsynsrådet i kriminalomsorgen skal kunne kreve utlevert opplysninger i enkeltsaker som er underlagt taushetsplikt, uten å måtte gå veien om å innhente samtykke fra de aktuelle innsatt/domfelte, så må dette følge uttrykkelig av lovbestemmelsen.

Videre er det i høringsnotatet uttalt at pålegg om retting, jf. lovutkastet § 12, anses som et enkeltvedtak som kan påklages. Det bemerkes at tilsynsrådet i kriminalomsorgen i dag ikke har kompetanse til å fatte vedtak. Saker som tilsynsmyndigheten tar opp, søkes løst på lokalt nivå. Dersom saken ikke finner sin løsning lokalt, eller tilsynsrådet finner grunn til det, sendes saken til regionalt nivå.

KDI er enig i at IMDi ikke bør fungere som tilsynsorgan, og støtter i utgangspunktet at tilsynet utføres av de ulike statlige og kommunale tilsynsmyndighetene. KDI er imidlertid noe i tvil om tilsynsrådet i kriminalomsorgen, slik dette er organisert i dag, har tilstrekkelig med ressurser/kompetanse til å gjennomføre slike tilsyn som lovforslaget forutsetter.

IMDis rolle som fagmyndighet og Nasjonalt tolkregister

Nasjonalt tolkregister (Tolkeportalen) vil, uavhengig av om det etableres sektorvis bestillingsløsninger, ha avgjørende praktisk betydning for oppfyllelsen av tolkeloven. KDI fremhever viktigheten av at registeret vedlikeholdes kontinuerlig. I forbindelse med tidligere høring i vår ytre etat har det kommet frem at enkelte registrerte tolker ikke lenger er i arbeid, har byttet adresse e.l. For kriminalomsorgen vil det ofte være behov for tolk på relativt kort varsel, noe som stiller ytterligere krav til at oppdatert opplysninger i registeret.

For å sikre at opplysningene som fremgår av registeret er oppdatert, foreslår KDI at det i forskriften til loven stilles krav til tolkene om å melde fra om endringer med hensyn til kontaktinfo, kompetanse etc.

KDI vil i tillegg fremholde at IMDi bør utarbeide standarder/verktøy for språkkartlegging. På bakgrunn av erfaring fra kriminalomsorgen, anbefaler vi at et slikt kartleggingsverktøy også tar høyde for analfabetisme. IMDi bør videre prioritere utvikling av digitale ordbøker. Selv om det er en viss overlapping av fagterminologi mellom etater i straffesakskjeden, har kriminalomsorgen sin egen fagterminologi med vesentlig utviklingsbehov.

Økonomiske og administrative konsekvenser

Kriminalomsorgens utgifter til bruk av tolk har de senere år ligget omkring 1 million kroner årlig. Som påpekt i rapporten fra Agenda Kaupang og Oslo Economics er det et underforbruk av tolk i kriminalomsorgen.

Forslag til ny tolkelov vil på denne bakgrunn få vesentlige økonomiske konsekvenser for kriminalomsorgen, spesielt lovfesting av plikt til å benytte tolk i gitte situasjoner. Forslaget til ny tolkelov inneholder samtidig en bestemmelse hvor «offentlig organ kan velge mellom fremmøtetolking eller fjerntolking». Kriminalomsorgen har gitt retningslinjer om bruk av tolk hvor skjermtolking er anbefalt. Med fengsler og friomsorgskontorer fordelt over hele landet, vil bruk av fjerntolking være nødvendig. Kriminalomsorgen har i dag ikke utstyr ved enhetene som vil gjøre dette mulig. Engangsutgift til anskaffelse av utstyr til skjermtolking anslås til om lag kr 8 millioner. Beløpet er beregnet til å dekke utgifter til en lokasjon for skjermtolking per enhet (friomsorg og fengsel).

Det er i anslått etableringskostnad forutsatt at fengslene har lokaler som kan benyttes uten vesentlig tilrettelegging ut over begrenset klargjøring for at utstyr skal kunne monteres. Erfaringer fra pågående forsøk med skjermtolking tilsier imidlertid at det vil kunne være en utfordring å finne egnede lokaler ved enkelte enheter. Innen høringsfristen har det ikke vært mulig konkret å kartlegge hvilke enheter hvor dette vil være spesielt utfordrende og hva en

eventuell bygningsmessig tilrettelegging vil kunne koste, men generelt vil utfordringen med tilgang på egnede lokaler være størst ved mindre fengsler. I den grad etablering av utstyr for skjermtolkning enkelte steder skulle vise seg å kreve større bygningsmessige arbeider til en uforholdsmessig høy kostnad, vil fengslet måtte benytte tolk med oppmøte. I tillegg til anslått etableringskostnad, anslås det at det vil påløpe kr 600 000 årlig til drift og vedlikehold av det tekniske utstyret.

Det vil også måtte påregnes utgifter til opplæring av ansatte i bruk av skjermtolk. Det antas at utgiftene vil være størst i forbindelse med etablering av skjermtolkingsutstyr i den enkelte enhet. KDI legger til grunn at opplæringskostnader skal kunne dekkes over ordinært driftsbudsjett.

Videre vil det påløpe en vesentlig årlig merutgift til kjøp av tolketjenester. Kriminalomsorgen iverksetter årlig om lag 12 000 dommer, herav om lag 30% er utenlandske statsborgere. Hvor stor andel av disse som har behov for tolk, og i hvilket omfang, er usikkert. Det anslås likevel et behov for kjøp av tolketimer i kriminalomsorgen i størrelsesorden 5500 timer årlig.

Kostnad til skjermtolkning koster i dag kriminalomsorgen kr 875 eks. mva. KDI antar imidlertid at kostnad per time vil øke vesentlig med en ny tolkelov som følge av økt etterspørsel etter kvalifiserte tolker. Forutsatt en pris per time på kr 1000 eks. mva. og et behov for årlig kjøp av 5500 tolketimer, vil kostnaden utgjøre kr 5,5 millioner årlig. Bruk av tolk på stedet vil koste mer enn bruk av skjermtolk siden reisetid også vil tilkomme.

Som følge av usikkerhet i estimatene anslår KDI at kriminalomsorgen som følge av ny tolkelov vil få en årlige utgift til kjøp av tolketjenester og service og vedlikehold av utstyr på mellom 5 til 8 millioner kroner.

Det er i dag ulike budsjettmessige systemer for bruk av tolk i strafferettspleien. Domstolene får i dag dekket sine kostnader direkte over statsbudsjettet, mens kriminalomsorgen (og politiet) må dekke kostnadene via sitt ordinære driftsbudsjett, hvor prioritering av bruk av begrensede midler i dag er en stor utfordring for fengsler og friomsorgskontorer. KDI mener det bør vurderes om finansieringsordningen i større grad bør være den samme i hele strafferettspleien. De kostnader som i fremtiden påløper på grunn at et lovpålegg til forvaltningen om å bruke kvalifiserte tolker bør etter vårt syn holdes utenfor kriminalomsorgens eget driftsbudsjett, noe som sannsynligvis vil gi økt bruk av tolk der det er behov for dette.

Med hilsen

 Tom A. Enger
 avdelingsdirektør


 Christine Myhre
 seniorrådgiver