FYLKESRÅDSSAK

Sak: 164/19

Løpenr.: 35855/19
Saknr.: 19/3091-2
Ark.nr.: F13&13SAKSARKIV
Dato: 03.06.2019

Til: Fylkesrådet
Fra: Fylkesrådsleder

HØRINGSUTTALELSE TIL HØRINGSNOTAT OM "FORSLAG TIL LOV OM OFFENTLIGE ORGANERS ANSVAR FOR BRUK AV TOLK MV." - HØRINGSFRISTEN 7. JUNI 2019

Innstilling:

1. Pasient- og brukerrettighetsloven er tilstrekkelig lovgivning innenfor helsetjenestene. Det er ikke nødvendig med en egen tolkelov i tillegg til sektorlovgivningen.
2. Krav til tolkene og krav om bruk av kvalifiserte tolker når det er behov for tolk, kan legges til en forskrift som knyttes opp mot de ulike sektorlovene.
3. En eventuell lov og forskrift bør ikke legge opp til overforbruk av tolking.

Saksutredning:

Innledning:

Høringsnotatet om «Forslag til lov om offentlige organers ansvar for bruk av tolk mv (tolkeloven)» er oppfølgingen av NOU 2014:8 Tolking i offentlig sektor. Formålet er at loven skal bidra til å sikre rettssikkerhet og forsvarlig hjelp og tjeneste gjennom å regulere offentlige organers ansvar for å bruke tolk. Loven skal også sikre at tolker holder en forsvarlig standard (Lovens §1).

Til NOU 2014:8 Tolking i offentlig sektor avga Troms fylkeskommune følgende vedtak:

1. Fylkesrådet i Troms har behandlet NOU 2014:8 Tolking i offentlig sektor. Fylkesrådet har merket seg at utredningen anbefaler en omfattende opptrappingsplan for tolking i tidsrommet 2015-2018. Fylkesrådet savner en samlet oversikt over kostnadene som lovforslaget og anbefalingene medfører for offentlig virksomhet i statlig, fylkeskommunal og kommunal regi.
2. Fylkesrådet mener at Lov om bruker- og pasientrettigheter er tilstrekkelig innenfor helseområdet. Fylkesrådet er derfor i tvil om det er nødvendig med en egen tolkelov som skal gjelde all offentlig virksomhet.
3. Lovforslaget krever at et forvaltningsorgan skal bruke kvalifisert tolk når tolking er nødvendig. Under ellers like vilkår vil en kvalifisert tolk være det beste. Men Fylkesrådet mener at det ikke er tilstrekkelig underbygget at bruk av kvalifisert tolk

alltid vil være det beste for et individ f eks hvis valget står mellom telefontolking/skjermtolking med kvalifisert tolk eller fremmøtetolking med mindre kvalifisert tolk.

Vedlegget «Økonomiske konsekvenser ved innføring av tolkeloven» anfører i kapittel 5.3.7. at selv om den offentlige tannhelsetjenesten er fylkeskommunal, er de økonomiske konsekvensene for tannhelsetjenesten inkludert under overskriften kommunehelsesektoren. For øvrig er tannhelsetjenesten nesten ikke nevnt i dokumentene. Høringsnotatet mener å kunne dokumentere at det er et underforbruk på bruk av tolk i kommunehelsetjenesten. For kommunehelsesektoren er dette underforbruket estimert til 31 %.

Høringsnotatet har gjort forsøk på å kostnadsberegne utgiftene som lovforslaget vil medføre. Kostnadsberegningen er utført av AgendaKaupang og Osloeconomics. Kostnadene er beregnet til ca 400 mill kr over 8 år, hvorav kommunehelsesektoren står for vel 20 %. Kommunehelsetjenesten ansees aggregert sett som den største potensielle tolkebestilleren. Kostnadsmessig er det et høyt beregnet underforbruk som skal dekkes inn. Beregningen opererer også med en innsparing ved at sektoren har mange oppdrag som kan løses via fjerntolking i form av telefontolking, noe som gir innsparing i form av spart reisetid mot slutten av analyseperioden. Det er i denne sammenheng ikke problematisert hvordan denne innsparingen som følge av telefontolking slår ut i redusert kvalitet på tolkingen.

Det er enkelte spørsmål departementet særlig ønsker høringsinstansenes tilbakemeldinger på. Dette gjelder følgende spørsmål:

1. Bør andre enn domstolene og PST unntas fra bestemmelsene om tilsyn og pålegg? Se punkt 4.2.2 og 7.2.1.
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.
3. Bør unntaket fra kravet om å bruke kvalifisert tolk konkretiseres ytterligere? Se punkt 5.2.2.2.
4. Hvordan kan skjermtolking i offentlig sektor organiseres? Se punkt 5.3.3.
5. Hvordan kan IMDi bruke sin rolle som fagmyndighet til hjelp for de ulike sektortilsynsmyndighetene? Se punkt 7.2.3.
6. Bør det etableres et partssammensatt utvalg for å vurdere varsler mot tolker og gi advarsler? Se punkt 9.2.2.
7. Bør det innføres en mulighet til å kreve inn en egenandel fra brukere av tolketjenester? Se punkt 9.5 og 10.3.7.
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.

Departementet oppfordrer også høringsinstansene om å vurdere de økonomiske og administrative konsekvensene av lovforslaget for hver enkelt sektor, se punkt 10 og rapporten fra Agenda Kaupang og Oslo Economics.

Høringsuttalelsen fra Troms fylkeskommune tar ikke mål av seg til å svare på alle punktene.

Høringsuttalelse:

Trenger vi en egen tolkelov?

Ansvaret for bruk av tolk har hittil ligget i sektorlovgivningen og i sameloven.

Pasient- og brukerrettighetsloven sier for eksempel:

§ 3.1. Pasient eller bruker har rett til å medvirke ved gjennomføring av helse- og omsorgstjenester. Pasient eller bruker har blant annet rett til å medvirke ved valg mellom tilgjengelige og forsvarlige tjenesteformer og undersøkelses- og behandlingsmetoder. Medvirkningens form skal tilpasses den enkeltes evne til å gi og motta informasjon….

§ 3-5.Informasjonens form
Informasjonen skal være tilpasset mottakerens individuelle forutsetninger, som alder, modenhet, erfaring og kultur- og språkbakgrunn. Informasjonen skal gis på en hensynsfull måte.
Personellet skal så langt som mulig sikre seg at mottakeren har forstått innholdet og betydningen av informasjonen

Den som yter helsetjenester har altså en plikt til å forsikre seg om at mottakeren har forstått informasjon om behandling, behandlingsvalg, mulige bivirkninger og komplikasjoner, og prognose. Denne plikten strekker seg et godt stykke lenger enn til å snakke på et forståelig språk for mottakeren, slik tolkeloven vil sikre, plikten strekker seg også til å ta hensyn til pasientenes kognitive og kulturelle evne til å forstå informasjonen.

Det er beregnet et underforbruk på 31 % basert på spørreundersøkelser i kommuner om kommunehelsetjenesten (ekskl tannhelsetjenesten). Svar på spørsmålet «Hvor ofte oppstår det situasjoner hvor tolk ikke benyttes selv om det er nødvendig» kunne avgis som «Aldri», «Sjelden», «Noen ganger», «Ofte» og «Alltid». 4 % svarte «Ofte» eller «Alltid», 35 % svarte «Noen ganger», 40 % svarte «Sjelden» og 6 % svarte «Aldri». «Aldri» fikk verdien 0 % avvik, «Sjelden» fikk verdien 25 %, «Noen ganger» fikk verdien at disse situasjonene oppstod i 50 % av tilfellene og «Ofte» 75 %. Svarskalaen var altså grov, og de verdiene som ble satt på svarskalaen er omtrent som «tenk-på-et tall». 15 % svarer vet ikke. Hvem som er respondentene opplyses det ikke om, men det virker som det ikke er tjenesteytere, men personer som er plassert i administrative stillinger. I helsetjenesten er det også vanlig å snakke om underbehandling, men også en fare for overbehandling f eks i medisinforbruk. Sannsynligheten for overforbruk i tannhelsetjenesten er betydelig.

Et mulig overforbruk er ikke omtalt i utkastet til tolkelov. Tallene for beregning av underforbruk og et evt overforbruk framstår som svært usikre.

Det registreres at det i Danmark er den enkelte sektormyndighets ansvar at borgere får tilbudt tolk når det er behov, og sikre at tolken holder et tilfredsstillende nivå. Troms fylkeskommune mener at det vil være tilstrekkelig å sikre dette behovet i sektorlovgivningen også i Norge. Det er ikke nødvendig med en egen tolkelov som skal overstyre vurderinger gjort i lys av sektorlovgivningen basert på pasient- og brukerrettighetsloven.

Krav til tolker og bruk av kvalifisert tolk

Troms fylkeskommune ser likevel at det kan være behov for å sette etiske krav til tolker, til å bruke kvalifiserte tolker og til å forbedre kvaliteten på tolking når det er behov for å bruke tolk. Slike krav kan gis i en forskrift som knyttes opp mot sektorlovgivningen. Krav i forskrifts form er også lettere å endre ved behov.

Når skal offentlige tjenester bruke tolk i forhold til forslag om ny tolkelov?

Formuleringene i § 6 i forslaget til ny tolkelov er:
§6. Offentlig organ skal bruke tolk når det følger av norsk lov. I tilfeller der plikt til å bruke tolk ikke er regulert i annen lov, skal offentlig organ bruke tolk når det er nødvendig for å ivareta hensynet til rettssikkerhet eller for å yte forsvarlig hjelp og tjeneste. Når et offentlig organ ellers er i kontakt med personer som ikke kan norsk, bør organet vurdere å bruke tolk. Departementet kan gi forskrift om plikten etter første ledd annet punktum.

Definisjonen av offentlig organ i §2 er ikke krystallklar.

§2….Som offentlig organ regnes organ som omfattes av forvaltningsloven, domstolene og påtalemyndigheten. Privat rettssubjekt regnes som offentlig organ i saker hvor det treffer enkeltvedtak eller utfører tjenester på vegne av offentlig organ. Private barnehager, frittstående skoler og private grunnskoler godkjent etter opplæringslovens § 2-12 omfattes også….

Det må antas at siden privat rettssubjekt som utfører tjenester på vegne av et offentlig organ regnes som offentlig organ, så regnes også andre offentlige rettssubjekter som ikke er nevnt i lovteksten men som utfører offentlige tjenester, som et offentlig organ. Men det bør arbeides med teksten slik at den blir klar.

Lovteksten i § 6 er godt avveid slik den står. Det er imidlertid gitt åpning for å utarbeide forskrift til § 6. I tilfelle av slik forskrift bør man være særlig oppmerksom på å unngå å lage en forskrift som medfører overforbruk av tolk.

Gir forslaget til ny tolkelov mer effektive offentlige tjenester?

Høringsnotatet hevder flere ganger at bruk av kvalifisert tolk gir mer effektive offentlige tjenester. Det kan nok være riktig i mange sammenhenger. Noen ganger kan manglende tolking eller feiltolking gi feil domsavsigelser, gale avgjørelser i forvaltningen, og feilbehandling i helsetjenesten.

Samtidig beskrives det at fjerntolking over telefon er praktisk i et land, som Norge, med store avstander og høye reisekostnader. Det anslås at 47 % av tolkeoppdragene gjennomføres med telefon. Tolkeutvalget uttaler at telefontolking byr på tolketekniske utfordringer, fordi telefon setter klare begrensninger for tolkens oppfattelses- og koordineringsmuligheter. De kan ikke se samtalepartene, og har redusert mulighet til å styre replikklengden (s 57 i høringsnotatet). Likevel er det telefontolking som er lagt til grunn i kostnadsberegningene som opererer med en innsparing knyttet til økt bruk av telefontolking. Det er ikke gjort noe forsøk på å finne ut av hvilken kvalitet sluttproduktet av telefontolking med høyt kvalifisert tolk har, f.eks. sammenlignet med fremmøtetolking med en mindre kvalifisert tolk.

I kapittel 3.2.4 under Helsedirektoratet beskrives det at tolken skal få informasjon om oppdraget i forkant og det skal settes av minst dobbelt så lang tid som vanlig til selve konsultasjonen. Utsagnet om at bruk av tolk gir mer effektive offentlige tjenester er derfor en sannhet med modifikasjoner. Bruk av tolk krever forhåndsadministrasjon (f.eks. i form av bestilling), dobbel konsultasjonstid og etteradministrasjon (f.eks. i form av faktura-behandling). Overforbruk av tolk vil derfor være meget kostbart.

Økonomiske konsekvenser:

Forslaget til tolkelov, slik forslaget foreligger i dag, vil trolig videreføre dagens nivå på bruk av tolk i Den offentlige tannhelsetjenesten i Troms. Veiledning for bruk av tolk i Den offentlige tannhelsetjenesten i Troms er at tolk normalt ikke er nødvendig ved vanlige undersøkelser eller vanlig fyllingsterapi, da de aller fleste har slike erfaringer fra tidligere. Dreier det seg om mer kompliserte behandlingsvalg, kompliserte behandlinger eller irreversible behandlinger er det som regel nødvendig med tolk.
Det skal imidlertid ikke store forandringer i form av innarbeiding av ny lovtekst eller nye forskrifter før det kan få store økonomiske konsekvenser for den desentraliserte offentlige tannhelsetjenesten.

Tromsø, 03.06.2019

Willy Ørnebakk
Fylkesrådsleder

Vedlegg:
Høring Forslag til lov om offentlige organers ansvar for bruk av tok mv. (tolkeloven)