

Innføring av et forbud mot bruk av barn som tolk i forvaltningsloven

1.	Forslaget	3
2.	Bakgrunn	4
2.1	Behovet for tolk	4
2.2	IMDis kartlegginger av bruk av tolk i offentlig sektor	5
2.3	Begrepet ”tolk”	5
3.	Gjeldende rett	6
3.1	Forvaltningsloven	6
3.1.1	Den alminnelige veiledningsplikten etter § 11	6
3.1.2	Utredningsplikten etter § 17	6
3.1.3	Hva innebærer dette for bruk av tolk?	7
3.1.4	Retningslinjer for bruk av tolk i ulike sektorer	8
3.2	Regulering i særlovgivning	10
4.	Forvaltningslovens anvendelsesområde	10
4.1	Arbeids- og velferdsforvaltningen	10
4.2	Helse- og omsorgstjenesten	11
	Pasient- og brukerrettighetsloven	11
	Den kommunale helse- og omsorgstjenesten	11
	Spesialisthelsetjenesten	12
4.3	Skolesektoren	12
4.4	Justissektoren	13
4.5	Barnevernet	14
4.6	Arbeidet med integrering av flyktninger og innvandrere	14
5.	FNs Barnekonvensjon - Hensynet til barns beste	14
5.1	Barnekonvensjonen	14
5.2	Sentrale artikler i FN barnekonvensjon	14
6.	Forholdet mellom FNs Barnekonvensjon og norsk rett	15
6.1	Barnekonvensjonens stilling i norsk rett	15
6.2	Juridisk gjennomgang av forholdet mellom FNs barnekonvensjon og norsk rett	15
7.	Endringsforslaget	16
7.1	Forslag til endring i forvaltningsloven	16
7.1.1	Hovedregel, første ledd	16
7.1.2	Unntak når nødvendig for å unngå tap av liv eller annen alvorlig helseskade	18
7.1.3	Unntak i andre tilfeller	19
	Begrunnelsen for unntaket	20
	Særskilt om forbudets anvendelse i barnevernssaker	20
8	Økonomiske og administrative konsekvenser	21

Sektorgjennomgang.....	22
9 Lovforslag	24
Vedlegg	25
Situasjonsbeskrivelse på tolkefeltet.....	25
1. IMDis ansvar som fagmyndighet	25
2. Utdanning og autorisasjon av tolker	25
3. Formidling av tolketjenester.....	26
4. Nasjonalt tolkeregister.....	26

1. Forslaget

Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet (BLD) foreslår å innføre et forbud mot bruk av barn som tolk. Forslaget er å regulere dette forbudet i lov 10. februar 1967 om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven), kapittel III.

For en nærmere omtale av lovforslaget, se pkt. 7 nedenfor.

Formålet med lovbestemmelsen er hensynet til barnets beste. Kontakt med forvaltningen vil i mange saker gjelde voksnes livssituasjon der barn bør skånes for å bli involvert. Det vil ofte være en urimelig belastning for barn å tolke eller videreformidle komplisert informasjon, eller sensitive eller alvorlige forhold. Når barn benyttes som tolk er de oftest i familie med den det tolkes for. Barnet kan derfor utsettes for press til å bli brukt som tolk, og det kan oppleve en vanskelig dobbeltrolle ved å skulle gjengi det en offentlig ansatt og en nærstående sier, og samtidig oppleve en forventning om å ivareta interessene til familiemedlemmet. Barn vil i tillegg ikke ha de faglige forutsetningene som kreves for å tolke.

Formålet med lovbestemmelsen er også å bidra til å sikre en forsvarlig saksbehandling. Forvaltningsorganet må ha bevissthet og retningslinjer for hvordan det kan sikre en hensiktsmessig informasjonsformidling med alle parter, også de med begrensede kunnskaper i norsk eller samisk. Dette er viktig for at forvaltningsorganet kan oppfylle saksbehandlingsreglene i forvaltningsloven, og særskilt informasjons- og veiledningsplikten.

Domstolsadministrasjonen, Helsedirektoratet, Utlendingsdirektoratet, Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet og Arbeids- og velferdsdirektoratet har alle utarbeidet retningslinjer, veiledere og anbefalinger for bruk av kvalifiserte tolker innenfor sine områder. For en nærmere omtale av retningslinjene, se pkt. 3.1.4 nedenfor.

Et forbud mot bruk av barn som tolk i forvaltningsloven vil favne offentlig sektor bredt, og det vil bidra til å sikre mer enhetlig praksis. Forvaltningsloven pålegger det offentlige en rekke plikter i sin kontakt med brukere og borgere, og særskilt i behandlingen av enkeltsaker. Med regulering av et forbud mot bruk av barn som tolk i forvaltningsloven vil sektorvise retningslinjer for bruk av tolk være et viktig supplement til lovreguleringen, se pkt. 3.1.4 nedenfor.

2. Bakgrunn

2.1 Behovet for tolk

Språklig mangfold er en naturlig konsekvens av økt migrasjon. Hvordan samfunnet klarer å håndtere de kommunikasjonsutfordringene som oppstår i et språklig mangfold, har betydning for den enkelte borgers rettssikkerhet, helse, deltakelse og tilgang til offentlige tjenester.

God kommunikasjon mellom tjenesteyter og bruker er vesentlig for all offentlig tjenesteyting og for et godt og forsvarlig tjenestetilbud. Når brukeren ikke forstår eller kan gjøre seg forstått på norsk, samisk eller norsk tegnspråk, blir det en utfordring for det offentlige å nå fram med generell informasjon, eller forberede en enkeltsak. Manglende språkkunnskaper kan føre til at en konkret sak ikke blir tilstrekkelig opplyst, og at den enkelte ikke får oppfylt sine rettigheter eller plikter fordi hun eller han ikke har fått tilstrekkelig informasjon. Offentlige myndigheter kan komme et stykke på vei med generell informasjon oversatt til flere språk, men tolking er i mange tilfeller nødvendig for å ivareta brukerens rettssikkerhet og sikre likeverd i tjenesten.

Med økt innvandring har det språklige mangfoldet i Norge økt. Det vil alltid være personer som, bl.a. pga. kort botid i Norge, har begrensede kunnskaper i norsk og derfor vil trenge språklig tilrettelegging i sin kontakt med offentlige myndigheter. Ved inngangen til 2014 utgjorde innvandrere om lag 14 prosent av befolkningen. Om lag fire av ti innvandrere hadde bodd i Norge mindre enn fem år. Den store andelen relativt nyankomne innvandrere, sammenholdt med økt innvandring til Norge, tilsier at behov for tolk i offentlig tjenester vil vedvare. Det er i dag registrert behov for tolking i over 100 språk i Norge. Behovet vil være i stadig endring.

Det språklige mangfoldet stiller offentlig forvaltning overfor utfordringer i sin kommunikasjon. Alle fagmyndigheter, sektorer og forvaltningsnivåer har på sine områder samme ansvar for personer med begrensede kunnskaper i norsk, samisk eller norsk tegnspråk som for den øvrige befolkningen. Følgelig må de vurdere tiltak for å sikre en god kommunikasjon og at alle i befolkningen får del i tjenestetilbudet. Tolking vil i mange tilfeller være nødvendig for å ivareta brukeres rettssikkerhet, og for at det offentlige skal kunne utføre sine oppgaver. Sektormyndighetene og kommunene har et selvstendig ansvar for å utvikle en god forvaltningspraksis og rutiner for kvalitetssikring, bestilling og betaling av tolketjenester.

Det er Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet (BLD) som har det overordnede fagansvaret for tolking til og fra norsk til andre talespråk i offentlig sektor. Kunnskapsdepartementet har ansvar for tolkeutdanningen. BLD har delegert fagmyndighetsansvar for tolking til Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi).

BLD har satt ned et offentlig utvalg som skal utrede bruken av tolk i offentlig sektor for å utrede og fremme forslag til en samordnet, kvalitetssikret og effektiv organisering av tolking i offentlig sektor. Mandatet deres er å fremme forslag som sikrer tilgang, god kvalitet og effektiv organisering av tolking mellom norsk og andre språk. Tolking til og fra samisk og nasjonale minoriteters språk inngår i uvalgets utredning. Utvalget skal avlevere sin utredning høsten 2014.

For en omtale av IMDi's rolle som fagmyndighet, utdanning og autorisasjon av tolker, formidling av tolketjenester og Nasjonalt Tolkeregister, se eget vedlegg til dette høringsnotatet «*Situasjonsbeskrivelse på tolkefeltet*».

2.2 IMDi's kartlegginger av bruk av tolk i offentlig sektor

I samarbeid med relevante myndigheter har IMDi gjennomført flere undersøkelser om bruk av tolk i deler av offentlig sektor. IMDi's kartlegginger viser at bruk av barn som tolk forekommer i de sektorene som er kartlagt:

- I IMDi-rapport 6-2007 «*Fastleger og tolketjenester*» svarer 5 prosent av fastlegene at de ofte kommuniserer med pasienten gjennom et mindreårig familiemedlem i stedet for tolk. 1 av 4 svarer at dette forekommer noen ganger.
- I IMDi-rapport 6-2009 «*Bruk av tolk i straffesakskjeden*» svarer 5 prosent at det ganske ofte forekommer at barn benyttes som tolk ved anmeldelser. Fra fokusgruppene framkom det også at barn tolker for foreldre i Kriminalomsorgen, enten ved tilfeller der barn skal sone eller der barn er pårørende til straffedømte.
- I IMDi-rapport 2-1011 «*Mora mi forstår ikke når læreren snakker*» om bruk av tolk i grunnskolen i Oslo, svarer over en tredel at det ofte, eller av og til, forekommer at eleven tolker for foreldrene i konferansetimer på skolen.
- I IMDi-rapport 3-2011 «*Rett til informasjon ved språkbarrierer. Bruk av tolk i Arbeids- og velferdsforvaltningen (NAV)*», svarer 29 prosent av de ansatte i NAV at de av og til eller ofte, benytter brukerens barn som tolk i møter som ikke er planlagte. I avtalte samtaler oppgir 21 prosent at de gjør dette.

2.3 Begrepet "tolk"

En tolk er en person som overfører mening muntlig fra ett språk til et annet, ved tegnspråktolking mellom lyd og bevegelser. En tolk overfører innhold *mundtlig*, i motsetning til en oversetter (translatør) som overfører innhold *skriftlig*. Tolking kan foregå på flere måter, og de mest vanlige metodene er konsekutivtolking og simultantolking. Å tolke konsekutivt vil si at innholdet blir overført i kortere bolker, hvor tolken overfører innholdet mellom bolkene. Å tolke simultant vil si å tolke mens taleren snakker.

Det stilles en rekke krav til en profesjonell tolk. Disse er i tillegg til språklig kompetanse, blant annet objektivitet, taushetsplikt og nøyaktighet. Det er forventet at en tolk kun formidler det originale budskapet, og at tolken alltid informerer om sin rolle i forkant av en tolkesituasjon.

Bruken av begrepet tolk i dette høringsnotatet, gjelder overføring av en mening eller et budskap fra ett språk til et annet. Forslaget gjelder tolking eller annen informasjonsformidling på norsk eller samisk til eller fra personer som ikke behersker språket i tilstrekkelig grad til å forstå eller gjøre seg forstått. Forslaget gjelder også tegnspråktolking, hvor meningen overføres mellom lyd og bevegelser. I tillegg til tolking, omfatter forslaget også annen informasjonsformidling, herunder også å oversette eller forklare innholdet i skriftlig materiale fra et språk til et annet, se pkt. 7.1.1 nedenfor.

3. Gjeldende rett

3.1 Forvaltningsloven

3.1.1 Den alminnelige veiledningsplikten etter § 11

Forvaltningsorganene har en *"alminnelig veiledningsplikt"* i henhold til forvaltningsloven § 11 første ledd. Utfyllende bestemmelser er gitt i forskrift 24. juni 2006 nr. 1456 til forvaltningsloven (forvaltningslovforskriften) kap. 2.

Veiledningsplikten for organet gjelder bare *"innenfor sitt saksområde"*. Plikten gjelder bare assistanse til parter og andre interesserte når det anmodes om det, eller når forvaltningsforskriften i andre konkrete tilfeller fastsetter at veiledning skal gis på egen oppfordring. Dette er likevel ikke til hinder for at forvaltningen tar et ansvar for veiledning også i andre tilfeller, for eksempel der vedkommende ikke selv makter å ta opp spørsmålet om hjelp, eller åpenbart har misforstått og dette for eksempel framgår av søknad eller liknende.

Veiledningsplikten gjelder ikke bare i forvaltningssaker som munner ut i enkeltvedtak. Også i andre saker som for eksempel i organets forretnings- eller servicevirksomhet omfattes av plikten etter § 11. Etter § 11 tredje ledd plikter forvaltningsorganet også innenfor sitt saksområde, å gi veiledning til en person som spør om sine rettigheter og plikter i et konkret forhold som har aktuell interesse for ham eller henne.

Formålet med veiledningsplikten er å gi *"parter og andre interesserte"* adgang til å ivareta sine interesser i *"bestemte saker"* på best mulig måte.

Omfanget av veiledningsplikten *"må likevel tilpasses det enkelte forvaltningsorgans situasjon og kapasitet til å påta seg slik virksomhet"*. I en vurdering av hvor langt et forvaltningsorgan skal gå i veiledning av en enkeltperson, må forvaltningsorganet foreta en avveining mellom sakens karakter, behovet for veiledningen og den tiden som står eller bør stå til rådighet i den konkrete situasjonen. Et forvaltningsorgan må sikre veiledning til personer eller grupper av personer som har et spesielt behov for veiledning.

Forvaltningsorganet skal av eget tiltak vurdere partens behov for veiledning. Vurderingen må skje på bakgrunn av sakens karakter og den kjennskap organet har til parten og hans ellers hennes mulighet til å ivareta sine interesser.

3.1.2 Utredningsplikten etter § 17

I tillegg har det offentlige et ansvar for *"å påse at saken er så godt opplyst som mulig før vedtak treffes"* jf. forvaltningsloven § 17 første ledd.

I praksis vil det være et vekselspill mellom veiledningsplikten § 11 og utredningsplikten etter § 17.

Det forvaltningsorganet som skal avgjøre en konkret sak, plikter å påse at den er så godt opplyst som mulig før vedtak treffes. Bestemmelsen gjelder kun for enkeltvedtak, dvs. *"vedtak som gjelder rettigheter eller plikter til en eller flere bestemte personer"*, jf. definisjonen av enkeltvedtak i § 2 første ledd bokstav b. Det må likevel antas at prinsippet også gjelder ved offentlig tjenesteytelse som ikke er et enkeltvedtak, jf. uttalelse av

Lovavdelingen 25. april 1975 der det sies at bestemmelsen gir ”uttrykk for et generelt prinsipp”.

Utredningsplikten stiller visse krav til saksforberedelsens kvalitet. I dette ligger også at forvaltningen i en viss grad er pliktig til å henvende seg til parten for å få supplerende opplysninger der avgjørelsesgrunnlaget ikke er tilstrekkelig. Forvaltningsorganet må vise upartiskhet i sine undersøkelser, og utredningsplikten omfatter en utredning av momenter som taler så vel til gunst som til ugunst for parten. Grundigheten må avveies mot hensynet til rask saksbehandling og en forsvarlig bruk av ressursene. I den konkrete vurderingen av hvor grundig en skal være i en konkret sak, inngår momenter som sakens viktighet og betydning for parten og det offentlige, sakens karakter i betydningen hvor komplisert den er, og hvor store omkostninger det blir å utrede saken nærmere i forhold til den betydningen det kan ha for sakens utfall.

3.1.3 Hva innebærer dette for bruk av tolk?

Alle fagmyndigheter, sektorer og forvaltningsnivåer har et selvstendig ansvar for å iverksette nødvendige tiltak for å sikre alminnelig veiledning, og for å påse at saken er så godt opplyst som mulig. Dette innebærer et ansvar for tjenestetilbudet til alle grupper av befolkningen innenfor sitt ansvarsområde, også for innvandrere og barna deres, inkludert personer med begrensede kunnskaper i norsk eller samisk.

Lovavdelingen i JD vurderer i en tolkningsuttalelse fra 2003¹ spørsmålet om veilednings- og informasjonsplikt i kommunikasjon med personer som ikke har tilstrekkelige norskkunnskaper.

Lovavdelingen vurderer at forvaltningslovens bestemmelser ikke presiserer om forvaltningen plikter å veilede ved bruk av tolk eller oversettelse. Bruk av tolk vil likevel i mange tilfeller være en nødvendig forutsetning for at en person med begrensede språklige ferdigheter på norsk skal kunne kommunisere med offentlige myndigheter. Det må foretas en konkret vurdering i hvert enkelt tilfelle hvor sakens viktighet og karakter avveies mot hensynet til forvaltningsorganets kapasitet og situasjon. Der begge parter behersker et tredje språk på et tilfredsstillende nivå, for eksempel engelsk, kan dette være en løsning. Behovet for å ivareta den enkeltes rettsikkerhet tilsier at kravene til språkkunnskaper avpasses etter informasjonens viktighet.

Lovavdelingen uttaler at:

”Gode grunner taler imidlertid for at forvaltningen plikter å benytte tolk eller oversettertjenester i saker hvor hensynet til rettsikkerhet og likebehandling står like sentralt som ved utlendings- og helsetjenestesaker.”

I visse saker vil imidlertid forvaltningsloven § 17, i tillegg til det ulovfestede kravet om forsvarlig saksbehandling, kunne medføre at det foreligger en plikt for forvaltningen til å sørge for tolk eller oversettelse, dersom man ikke på annen måte kan kommunisere forsvarlig med parten. Et eksempel er saker der forvaltningen selv igangsetter en prosess som leder fram til et vedtak av inngripende karakter, for eksempel et vedtak etter barnevernloven.

¹ Prinsipputtalelse i brev fra Justisdepartementet av 30. januar 2003 vedrørende veilednings- og informasjonsplikt i kommunikasjon med personer som ikke har tilstrekkelige norskkunnskaper (forvaltningsloven §§ 11 og 17)

Lovavdelingen uttaler også at veiledende retningslinjer kan være hensiktsmessig når man ønsker å skissere hvilke avveininger forvaltningen bør foreta, når den står overfor spørsmålet om bruk av tolk og oversettelse.

3.1.4 Retningslinjer for bruk av tolk i ulike sektorer

Alle fagmyndigheter, sektorer og forvaltningsnivåer har i dag et selvstendig ansvar for å utvikle en god forvaltningspraksis innenfor sine ansvarsområder, herunder rutiner for kvalitetssikring, bestilling og betaling av tolketjenester.

Domstolsadministrasjonen, Helsedirektoratet, Utlendingsdirektoratet, Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet og Arbeids- og velferdsdirektoratet har alle utarbeidet retningslinjer, veiledere og anbefalinger for bruk av kvalifiserte tolker innenfor sine områder.

Helsedirektoratet utarbeidet veilederen "*Veileder om kommunikasjon via tolk for ledere og personell i helse- og omsorgstjenestene*" (Veileder IS-1924) i 2011. Målgruppen for veilederen er ledere og personell i alle helse- og omsorgstjenester på alle nivåer. Veilederen omtaler temaer som hvorfor kommunikasjon via tolk er viktig, hvordan skaffe tolk, råd for å gjennomføre en tolket samtale, fjerntolking via skjerm og telefon, administrative forhold (som planlegging, rapportering, budsjettering og betaling), opplæring i bruk av tolk samt pasientens rett til informasjon, medvirkning og forsvarlige tjenester. Det fremheves der at å tilby kvalitativt gode tolketjenester er en forutsetning for at pasienter og pårørende med begrensede norskkunnskaper, får et likeverdig helsetilbud. I veilederen går det tydelig frem at barn, familiemedlemmer eller personell ikke skal brukes som tolk.

(<http://www.helsedirektoratet.no/finn/Sider/results-finn.aspx?k=IS-1924>)

Arbeids- og velferdsdirektoratet utarbeidet i 2013 retningslinjer for bruk og bestilling av språktolk i NAV. Målgruppen er Arbeids- og velferdsforvaltningen. Veilederen omhandler temaer som kunnskaper om tolking, når det er nødvendig å bruke tolk, hvem som kan få tilbud om tolk, bestilling av tolk, gjennomføring av samtale via tolk, hvilke personer som ikke bør anvendes i en tolkesituasjon, administrative forhold som betaling, budsjettering og regnskapsføring, kontroll og varslingsrutiner i forhold til kvalitet på tolketjenesten. I retningslinjene fremgår det at "*brukermedvirkning og respekt for enkeltindividet er et sterkt prinsipp i NAV og er nedfelt i Lov om arbeids- og velferdsforvaltningen, jf. §§ 1, 6 og 15. Det er en forutsetning at det er god kommunikasjon og gjensidig forståelse mellom bruker og veileder både for å sikre brukermedvirkning og tilgang til gode tjenester, og for at NAV skal oppnå sine målsettinger. For brukere med innvandrerbakgrunn som ikke behersker norsk godt nok, må dette bli ivaretatt gjennom bruk av språktolk.*" Retningslinjene sier uttrykkelig at barn ikke skal brukes som tolk. (Retningslinjer for bruk og bestilling av språktolk i NAV, 01.09.13)

Utlendingsdirektoratet (UDI) har gitt retningslinjer for bruk av tolk i utlendingsforvaltningen "*Bruk av tolk i utlendingssaker*" (RS 2011-039). Rundskrivet gjelder for politiet og UDI som forvaltningsorganer ved behandling av saker etter utlendingsloven og statsborgerloven, og for andre aktører som utfører oppgaver knyttet til slik saksbehandling på deres vegne. Det sies her at forvaltningsorganet skal benytte tolk ved forhåndsavtalt muntlig kommunikasjon mellom utlendinger og forvaltningen der utlendingen og tjenestemannen ikke kan kommunisere forsvarlig på et felles språk, og at forvaltningsorganet skal påse at personer som tar oppdrag som tolk i utlendingssaker, har forpliktet seg til å gjøre seg kjent med og etterleve gjeldende Retningslinjer for god tolkeskikk. Forvaltningsorganet skal ved bruk av tolk i utlendingssaker benytte statsautorisert tolk med tolkeutdanning, der en slik tolk er tilgjengelig. Der en slik tolk

ikke er tilgjengelig skal man benytte best kvalifiserte tilgjengelige tolk til oppdraget. Det sies: *”I tilfeller der forvaltningsorganet må benytte en person uten dokumenterte tolkefaglige kvalifikasjoner til å tolke, skal denne personen være myndig, habil, personlig egnet og for øvrig opptre i samsvar med det som er fastsatt under punkt 2.2. I slike tilfeller skal man vurdere kvaliteten på tolkingen særlig nøye, jf. punkt 3.4. Det skal i slike tilfeller gjøres lydopptak.”*

Der man ikke har tilgang på en egnet tolk med dokumenterte tolkefaglige kvalifikasjoner mellom tolkespråket og norsk, kan forvaltningsorganet benytte tolking via to språk (relétolking) med videolink

UDI har styringsansvar overfor det statlige mottaksapparatet og utarbeider retningslinjer til driftsoperatører og mottak. UDI har utarbeidet et eget rundskriv om bruk av tolk og språkassistenter i statlige asylmottak *”Krav til bruk av tolk og språkassistenter i statlige mottak”* (RS 2008-029). Rundskrivet inneholder UDIs krav til bruk av tolk og språkassistenter knyttet til mottakets beboerrettede arbeid, og gjelder alle typer mottak, også asylmottak drevet av privat operatører. Mottaket definerer krav til mottaket, og definerer i hvilke situasjoner mottaket skal benytte kvalifisert tolk *”Mottaket skal benytte kvalifisert tolk når det er nødvendig av hensyn til beboers rettsikkerhet generelt og personvern hensyn spesielt.”* Mottaket kan benytte språkkyndige ansatte eller beboere som såkalte språkassistenter i situasjoner der det, etter vurdering, ikke trengs kvalifisert tolk. Mottaket skal kvalitetssikre språkassistentens funksjon, gi opplæring og veiledning og følge opp rolleutøvelsen. Rundskrivet har to vedlegg, som gir hhv. veiledning i bruk av tolk og språkassistent i statlige mottak og standard for kvalitetssikring av bruk av språkassistenter. I rundskrivet sies det uttrykkelig *”Mindreårige skal aldri benyttes som tolk eller språkassistent. Dette er av hensyn til den mindreårige, og i samsvar med definisjonen av tolk- og språkassistentrollen. Samtidig er det viktig at dette ikke begrenser den mindreåriges kommunikasjon i normale, sosiale situasjoner.”*

Utlendingsnemnda (UNE) har retningslinjer for bruk av tolk i sine interne retningslinjer om gjennomføring av nemndsamlinger. Utlendingsnemnda innkaller tolker til sine nemndmøter, når klageren møter personlig og det av hensyn til klagerens mulighet for å bli forstått er behov for tolk. UNE benytter UDIs tolkedatabase ved bestilling av tolk, så langt de finner ledig kvalifisert tolk i denne basen. Dersom de ikke finner tolk i denne basen, bestiller de tolk fra private tolkeformidlere. Av retningslinjene følger det at *”Barn har ikke adgang i nemndmøter med mindre barnet er innkalt for å uttale seg, jf IR-10-13-01 om barn i UNEs saker, eller nemndleder på forhånd har gitt særskilt tillatelse til at barnet kan være tilstede.”*

Domstolsadministrasjonens retningslinjer for bruk av tolk i retten finnes tilgjengelig på www.Domstol.no og i retningslinjene fremgår:

”For å få god og riktig saksbehandling i retten, må man bruke tolker der dette er nødvendig fordi en eller flere av deltakerne er minoritetsspråklige. Tolkene skal oppnevnes av retten. I straffesaker og sivile saker med fri sakførsel dekkes utgiftene av det offentlige. I andre sivile saker dekkes utgifter til tolk når retten i medhold av domstolloven § 135 har funnet det nødvendig med bruk av tolk fordi en eller flere av partene ikke kan norsk, såfremt parten er norsk statsborger eller utenlandsk statsborger med fast bopel i Norge.

På samme måte når retten har funnet det nødvendig med bruk av tolk fordi ett eller flere av vitnene eller sakkyndige ikke kan norsk, eller fordi en eller flere av partene ikke kan norsk og

er utenlandsk statsborger uten fast bopel i Norge, dekkes utgiftene til tolk av det offentlige når retten finner det rimelig”.

Retningslinjene inneholder også en beskrivelse av hvordan tolking foregår i retten.

3.2 Regulering i særlovgivning

På visse områder har lovgiver uttrykkelig pålagt en plikt til å bruke tolk. Reguleringen omfatter ikke noe eksplisitt forbud mot bruk av barn som tolk.

- Det offentliges ansvar for bruk av tolk er uttrykkelig regulert i straffeprosessloven, i domstolsloven § 135, og i utlendingsforskriften § 17-2.
- Krisesenterloven § 3 pålegger kommunene å sørge for tilgang til kvalifisert tolk dersom det er nødvendig for at brukere av bo- og dagtilbud skal få et fullgodt tilbud. Krisesenterloven § 3 pålegger også kommunen å sørge for rutiner for kvalitetssikring, bestilling og betaling av tolketjenester.

På andre områder er det offentliges ansvar for kommunikasjon i en viss form regulert gjennom en plikt til å kommunisere på en måte eller på et språk som den man kommuniserer med forstår.

- Bruk av tolk er ikke uttrykkelig regulert i pasient- og brukerrettighetsloven, men rett til tolk kan sies å ligge implisitt i denne loven § 3-5. *”Informasjonen skal være tilpasset mottakerens individuelle forutsetninger, som alder, modenhet, erfaring og kultur- og språkbakgrunn”.* Det framgår også at personellet så langt som mulig skal sikre seg at mottakeren har forstått innholdet og betydningen av opplysningene.

På andre områder gir regelverket en oppfordring til å vurdere bruk av tolk.

- Forskrift 19. april 2012 nr. 358 om læreplan i opplæring i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere (læreplanen) sier også i omtalen av kartlegging ved inntak til opplæringen at tolk kan benyttes i en samtale for å kartlegge den enkeltes bakgrunn og ferdigheter: *”Før opplæringen starter, er det nødvendig å kartlegge deltakerens bakgrunn, opplæringsbehov og framtidsplaner for å kunne tilpasse opplæringen. Kartleggingen kan bestå av en samtale, eventuelt med tolk.”*

4. Forvaltningslovens anvendelsesområde

I vurderingen av hvor og hvordan et forbud mot bruk av barn som tolk bør reguleres, har departementet lagt vekt på hvordan det er mest hensiktsmessig å regulere et forbud som favner bredt og danner grunnlag for så enhetlig praksis som mulig i offentlig sektor, og som samtidig åpner for tilstrekkelige muligheter for unntak. Hvor vidt anvendelsesområde forvaltningsloven har inngår som et viktig moment i denne vurdering.

4.1 Arbeids- og velferdsforvaltningen

Arbeids- og velferdsforvaltningen anvender lov 28. februar 1997 nr. 19 om folketrygd (ftl) og lov 18. desember 2009 nr. 131 om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen (stl) i

sitt daglige arbeid. I tillegg reguleres arbeids- og velferdsforvaltningen av lov 16. juni 2006 nr. 20 om arbeids- og velferdsforvaltningen (Nav-loven).

I henhold til ftl § 21-1 gjelder forvaltningsloven for behandling av de fleste saker etter ftl. Forvaltningsloven gjelder ikke saksbehandlingen i avgiftssaker m.m. som behandles av ligningsmyndighetene etter ftl kap.24. Det er i tillegg gitt noen særlige bestemmelser om taushetsplikt og stedlig kontroll. Et generelt forbud i forvaltningsloven mot bruk av barn som tolk vil komme til anvendelse på de fleste saker som gjelder ftl.

I henhold til stl § 41 gjelder forvaltningsloven for behandling av alle saker etter stl. Det er i tillegg gitt noen særlige bestemmelser om taushetsplikt. Et generelt forbud i forvaltningsloven mot bruk av barn som tolk vil komme til anvendelse på alle saker som gjelder stl.

Verken ftl eller stl har i dag bestemmelser som regulerer bruken av tolk fra andre talespråk.

Nav-loven har særlige bestemmelser om taushetsplikt, som bl.a. utvider hvilke typer opplysninger som er underlagt taushetsplikt. Dette er uten betydning for anvendelsen av et forbud mot bruk av barn som tolk.

Nav-loven inneholder bestemmelser om hvilke tjenester som skal inngå i NAV-kontorene. Dette gjelder arbeids- og velferdsetatens tjenester og kommunale tjenester etter stl. I tillegg kan etaten og kommunen avtale at også andre av kommunens tjenester skal inngå i kontoret. Det varierer mellom kommunene hvilke kommunale tjenester som er lagt til NAV-kontorene.

Hvorvidt et generelt forbud i forvaltningsloven mot bruk av barn som tolk vil komme til anvendelse på alle saker som behandles ved NAV-kontorene, avhenger av hvilke øvrige kommunale tjenester som inngår i det enkelte NAV-kontorene.

4.2 Helse- og omsorgstjenesten

Pasient- og brukerrettighetsloven

Av lov 2. juli 1999 nr. 63 om pasient- og brukerrettigheter (pasient- og brukerrettighetsloven) § 2-7 første ledd framgår det at forvaltningsloven kapittel IV (Om saksforberedelse ved enkeltvedtak) og V (Om vedtaket) som hovedregel ikke gjelder for vedtak som treffes etter pasient- og brukerrettighetsloven kapittel 2 (rett til helse- og omsorgstjenester og transport). Utgangspunktet er at de alminnelige reglene om saksbehandling i forvaltningsloven kapittel III gjelder, men pasient- og brukerrettighetsloven kapittel 3 har særlige regler om rett til medvirkning og informasjon. I tillegg har pasient- og brukerrettighetsloven kapittel 7 særlige regler om klage. Et generelt forbud i forvaltningsloven mot bruk av barn som tolk vil komme til anvendelse på de områdene der forvaltningsloven gjelder, jf. forvaltningsloven § 1 om forvaltningslovens generelle virkeområde.

Den kommunale helse- og omsorgstjenesten

Kommunen kan kjøpe tjenester fra private tjenesteytere som fastleger og fysioterapeuter i henhold til avtale. De vil da være omfattet av lov 24. juni 2011 nr. 30 om kommunale helse- og omsorgstjenester med mer (helse- og omsorgstjenesteloven), jf. § 1-2. Private tjenesteytere som ikke har kommunal avtale, er ikke omfattet av denne loven. Etter helse- og omsorgstjenesteloven § 2-2 gjelder forvaltningsloven for kommunenes virksomhet med de særlige bestemmelser som følger av helse- og omsorgstjenesteloven og av lov 2. juli 1999 nr.

63 om pasient og brukerrettigheter (pasient- og brukerrettighetsloven). Etter pasient- og brukerrettighetsloven § 2-7 andre ledd gjelder det særregler for enkelte vedtak om tjenester etter helse- og omsorgstjenesteloven. Videre har pasient- og brukerrettighetsloven § 7-6 særregler om Fylkesmannens overprøving av kommunale vedtak. For øvrig gjelder de alminnelige reglene om saksbehandling i forvaltningsloven kapittel III, med særregler som framgår av pasient- og brukerrettighetsloven, jf. ovenfor. Et generelt forbud i forvaltningsloven mot bruk av barn som tolk vil komme til anvendelse på saker som gjelder kommunens virksomhet, jf. forvaltningsloven § 1.

Spesialisthelsetjenesten

De regionale helseforetakene kan inngå avtaler med private tjenesteytere som legespesialister og psykologer. De vil da være omfattet av spesialisthelsetjenesteloven, jf. denne loven § 1-2.

Forholdet til forvaltningsloven er ikke særskilt regulert i lov 2. juli 1999 nr. 61 om spesialisthelsetjenesten med mer (spesialisthelsetjenesteloven), bortsett fra § 6-1, som regulerer taushetsplikt. Spesialisthelsetjenesteloven § 3-11 regulerer informasjonsplikt for helseinstitusjoner som omfattes av denne loven. Det er presisert at disse helseinstitusjonene har plikt til å gi videre den informasjon som er nødvendig for at allmennheten skal kunne ivareta sine rettigheter, jf. pasient- og brukerrettighetsloven § 2-1b, § 2-2, § 2-3, § 2-4 og § 2-5, og at de har plikt til å gi slik informasjon som pasienten har rett til å motta etter pasient- og brukerrettighetsloven § 3-2 siste ledd. Etter sistnevnte bestemmelse skal brukere ha den informasjon som er nødvendig for å få tilstrekkelig innsikt i tjenestetilbudet og for å kunne ivareta sine rettigheter.

I lov 15. juni 2001 nr. 93 om helseforetak (helseforetaksloven) § 5 er det presisert at forvaltningsloven som hovedregel gjelder for foretakenes virksomhet. Det er i forarbeidene til helseforetaksloven (Ot.prp. nr. 66 (2000-2001)) vist til at helseforetakene, og særlig de regionale helseforetakene, i en del sammenhenger vil utøve offentlig myndighet, selv om de tas ut av forvaltningen og gjøres til egne rettssubjekter. Et generelt forbud i forvaltningsloven mot bruk av barn som tolk vil komme til anvendelse på saker som gjelder helseforetakenes virksomhet..

4.3 Skolesektoren

Etter lov 17. juli 1998 nr. 61 om grunnskolen og videregående opplæring (opplæringslova) §§ 13-1 og 13-3 har kommunen og fylkeskommunen ansvar for grunnskole og videregående opplæring. Som utgangspunkt vil slik opplæring, som virksomhet drevet av organer for kommuner eller fylkeskommuner, derfor være omfattet av reglene i forvaltningsloven. Det samme gjelder grunnskoler og videregående opplæring som blir drevet av staten, og annen opplæringsvirksomhet drevet av forvaltningsorganer, f.eks. fylkeskommunale folkehøgskoler. Det følger også av opplæringsloven § 15-1 at forvaltningsloven gjelder for virksomhet som etter opplæringsloven blir drevet av et forvaltningsorgan.

Dette innebærer at alle organer og personer som deltar i gjennomføringen av offentlig opplæringsvirksomhet, vil være bundet av reglene i forvaltningsloven.

Et generelt forbud i forvaltningsloven mot bruk av barn som tolk vil komme til anvendelse på de fleste saker.

For de deler av opplæringssektoren som blir drevet av private, så som skoler med godkjenning etter lov om private skoler med rett til statstilskudd (privatskoleloven), folkehøgskoler og fagopplæring i bedrift, er utgangspunktet at forvaltningsloven ikke gjelder. Dette gjelder selv

om det gis offentlig tilskudd til virksomheten. Unntak fra dette følger av forvaltningsloven § 1 annet punktum i saker der det private rettssubjektet opptrer med myndighet til å treffe enkeltvedtak eller utferdige forskrift. Her gjelder forvaltningsloven, og et generelt forbud i forvaltningsloven mot bruk av barn som tolk vil komme til anvendelse på de fleste saker.

For privatskoler med offentlig støtte er utgangspunktet derfor at forvaltningsloven ikke gjelder. For visse typer avgjørelser bestemmer imidlertid privatskoleloven selv at forvaltningsloven skal komme til anvendelse. Forvaltningsloven er for eksempel gitt anvendelse for private skoler ved vedtak som gjelder elevenes skolemiljø, jf privatskoleloven § 2-4 annet ledd og opplæringslova kap 9a.

4.4 Justissektoren

Domstolenes virksomhet reguleres av lov 13. august 1915 om domstolene (domstolloven), og forvaltningsloven, gjelder ikke for domstolene. Dette følger av forvaltningsloven § 4. Et generelt forbud i forvaltningsloven mot bruk av barn som tolk vil derfor ikke komme til anvendelse.

Unntatt fra forvaltningsloven er også saker som forvaltningsorganet selv behandler eller avgjør i medhold av rettspleielovene (straffeprosesslovene, domstolloven, tvisteloven, voldgiftsloven, tvangfullbyrdelsesloven, skjønnsloven) eller lover som knytter seg til disse lovene (konkursloven, skifteloven og gjeldsordningsloven), eller jordskifteloven eller rettsgebyrloven, jf. forvaltningsloven § 4. Forvaltningsorganer her kan være politi, påtalemyndighet og namsmann, når disse behandler saker etter rettspleielovene, som gir egne saksbehandlingsregler.

For utlendingsforvaltningen, herunder saker etter lov 15. mai 2008 nr. 35 om utlendingers adgang til riket og deres opphold her (utlendingsloven) og erverv og tap av norsk statsborgerskap, jf. lov 10. juni 2005 nr. 51 om norsk statsborgerskap (statsborgerloven), og politiet kommer forvaltningsloven i hovedsak til anvendelse.

Utlendinger som har søkt om beskyttelse i Norge har lovfestet rett til innkvartering, jf. utlendingsloven § 95. Innkvarteringen er differensiert i forhold til hvilken fase av asylprosessen disse befinner seg i:

- Transittmottak: perioden fra ankomst og registrering til helseundersøkelse og asylintervju er foretatt
- Ordinære mottak: perioden under søknadsbehandlingen, og frem til endelig avslag eller bosetting

Utlendingsdirektoratet (UDI) har ansvar for at mottaksapparatet har tilstrekkelig antall plasser. Et antall driftsoperatører drifter mottakene på vegne av, og etter avtale med direktoratet. Et særskilt rundskriv fra UDI (RS 2011-003, også kalt driftsreglementet) fastslår hvilke målsettinger og rammer som gjelder for mottaksapparatet generelt, for den enkelte mottakstype spesielt, samt hvilken ansvarsdeling det er mellom UDI og driftsoperatør. Driftsreglementet er dermed førende både for UDIs styring og for driftsoperatørs utøvende virksomhet. Driftsoperatør har det utøvende ansvar for mottaksdriften og sikrer at mottaket drives i tråd med krav og intensjoner i styringsdokumentene, og i tråd med god forretningskikk. Driftsoperatør utfører ikke forvaltningsoppgaver på vegne av UDI, og forvaltningsloven gjelder ikke for asylmottakene.

Lov 18. mai 2001 nr. 21 om gjennomføring av straff mv. (straffegjennomføringsloven) gjelder for Kriminalomsorgen, og gir regler om gjennomføring av fengselsstraff, strafferettslige særreaksjoner, forvaring, samfunnsstraff og varetektsfengsling og for gjennomføring av andre reaksjoner når det er særskilt bestemt i lov. Forvaltningsloven gjelder med de særskilte unntak som er gitt i straffegjennomføringsloven § 7

4.5 Barnevernet

Det følger av lov 17. juli 1992 om barneverntjenester (barnevernloven) § 6-1 at forvaltningsloven skal gjelde med de særregler som er fastsatt i barnevernloven. Et generelt forbud i forvaltningsloven mot bruk av barn som tolk vil komme til anvendelse på de fleste saker og situasjoner etter barnevernloven.

4.6 Arbeidet med integrering av flyktninger og innvandrere

Lov 4. juli 2003 nr. 80 om introduksjonsordning og norskopplæring for nyankomne innvandrere (introduksjonsloven) regulerer kommunenes arbeid med grunnleggende kvalifisering, det vil si introduksjonsordningen og opplæring i norsk og samfunnskunnskap, for nyankomne innvandrere. Det følger av introduksjonsloven § 21 at forvaltningsloven gjelder med de særregler som er fastsatt i loven. Et generelt forbud i forvaltningsloven mot bruk av barn som tolk vil komme til anvendelse på de fleste saker etter introduksjonsloven.

5. FNs Barnekonvensjon - Hensynet til barns beste

5.1 Barnekonvensjonen

FNs konvensjon om barnets rettigheter (Barnekonvensjonen) ble vedtatt av FNs generalforsamling 20. november 1989, og ratifisert av Norge 8. januar 1991.

Barnekonvensjonen gir barn og ungdom under 18 år et særlig menneskerettighetsvern. Konvensjonen kan inndeles i fire hovedområder. Alle barn har rett til: liv og helse; skolegang og utvikling; deltakelse og innflytelse samt omsorg og beskyttelse. Barnets beste skal være et grunnleggende hensyn ved alle handlinger som angår barn. Alle offentlige organer og ansatte er pålagt å oppfylle og respektere barnets rettigheter slik de uttrykkes i konvensjonen.

5.2 Sentrale artikler i FN barnekonvensjon

Barnets beste regnes som ett av fire grunnprinsipper i konvensjonen.

Det følger av artikkel 3 at *"(v)ed alle handlinger som berører barn[, enten de foretas av offentlige eller private velferdsorganisasjoner, domstoler, administrative myndigheter eller lovgivende organer], skal barnets beste være et grunnleggende hensyn"*.

Konvensjonen får anvendelse både for handlinger som direkte og indirekte berører barn. At prinsippet om barnets beste er et grunnleggende hensyn betyr at barnets interesser har en høy prioritet. Barnets beste er et hovedhensyn, men det gis ikke absolutt prioritet over andre hensyn. Det vil derfor kunne være tilfeller der hensynet til barnets beste må vike for andre tungtveiende interesser.

Prinsippet om barnets beste gjelder både i konkrete saker om et enkelte barn, og for avgjørelser på mer overordnet nivå, som ved utforming av lover. Innholdet i prinsippet om barnets beste er ikke definert i konvensjonen. FNs Barnekomite utga i 2013 en generell kommentar om innholdet i artikkel 3². Det fremheves i kommentaren at barnets beste-vurderingen må foretas konkret ut fra barnets situasjon og behov, og det gis en liste over relevante hensyn/faktorer som ikke er uttømmende eller hierarkisk, men som må balanseres mot hverandre ut fra situasjonen i den enkelte sak.

Det er fremhevet i artikkel 3 nr. 1 at prinsippet om barnets beste også gjelder for lovgivende organer, og prinsippet er derfor viktig ved utforming av lov- og regelverk. Lovgiver må foreta en vurdering av hvilke typer reguleringer som generelt vil være til barns beste.

6. Forholdet mellom FNs Barnekonvensjon og norsk rett

6.1 Barnekonvensjonens stilling i norsk rett

Barnekonvensjonen regnes som det mest autoritative uttrykk for hvilke rettigheter barn og unge er tilkjent. Den gjelder for alle barn, dvs. alle som er under 18 år, jf. konvensjonen artikkel 1. Norge ratifiserte FNs barnekonvensjon 7. februar 1991, og er dermed folkerettslig forpliktet til å oppfylle bestemmelsene i konvensjonen. 1. oktober 2003 ble barnekonvensjonen, sammen med konvensjonens to første tilleggsprotokoller, inkorporert i norsk lov gjennom menneskerettsloven. Det følger av menneskerettsloven §§ 2 og 3 at barnekonvensjonen gjelder som norsk lov og konvensjonens bestemmelser skal ved motstrid gå foran bestemmelser i annen norsk lovgivning. I denne sammenheng ble det også foretatt en gjennomgang av norsk lovgivning og det ble gjort endringer i en rekke lover for å synliggjøre konvensjonens bestemmelser og styrke barns rettsstilling. Barnekonvensjonen er således gitt en sterk stilling i norsk rett. Barnets beste skal derfor være et grunnleggende hensyn ved utforming av regelverk.

6.2 Juridisk gjennomgang av forholdet mellom FNs barnekonvensjon og norsk rett

En utredning fra 2009 gjennomført av professor Karl Harald Søvig ved Universitetet i Bergen på oppdrag fra daværende Barne- og likestillingsdepartementet konkluderer med at norsk lov i hovedsak er i samsvar med konvensjonens mål og verdier, men enkelte områder bør etter utrederens mening forbedres. Det ble også fremhevet at en særlig utfordring fremover ikke bare er å utvide barns rettigheter, men å se til at regler om barn utformes og praktiseres med et barneperspektiv.³

² http://www2.ohchr.org/English/bodies/crc/docs/GC/CRC_C_GC_14_ENG.pdf

³ Mandatet for utredningen var å vurdere om norsk lov er i samsvar med kravene som rettslig følger av barnekonvensjonen. Videre om lovgivningen på andre punkter er dårlig egnet til å ivareta barnekonvensjonens mål og verdier. Bakgrunnen for oppdraget var en oppfordring fra FNs barnekomité til norske myndigheter om å videreføre innsatsen for å sikre fullt samsvar mellom den nasjonale lovgivningen og konvensjonen.”

7 Endringsforslaget

7.1 Forslag til endring i forvaltningsloven

Departementet foreslår å innføre et forbud mot bruk av barn som tolk.

Departementet foreslår at et slikt forbud tas inn i forvaltningsloven kapittel III. Almindelige regler om saksbehandlingen, som en ny § 11 e:

§ 11 e (*forbud mot bruk av mindreårige som tolk mv*).

Mindreårige skal ikke brukes til tolking eller annen formidling av informasjon mellom forvaltningen og personer som ikke har tilstrekkelige språkferdigheter til å kommunisere direkte med forvaltningen. Unntak kan likevel gjøres i tilfeller som nevnt i annet og tredje ledd.

Mindreårige kan brukes til tolking eller annen formidling av informasjon når det framstår som nødvendig for å unngå tap av liv eller alvorlig helseskade.

Mindreårige kan videre brukes til tolking og formidling av enkle beskjeder dersom det må anses som forsvarlig. I forsvarlighetsvurderingen skal det legges særlig vekt på hensynet til barnet, inkludert alder og modenhet, og rettsikkerheten til den tolkingen eller formidlingen av informasjon retter seg mot.

7.1.1 Hovedregel, første ledd

Departementet foreslår denne hovedregelen i bestemmelsens første ledd:

” Mindreårige skal ikke brukes til tolking eller annen formidling av informasjon mellom forvaltningen og personer som ikke har tilstrekkelige språkferdigheter til å kommunisere direkte med forvaltningen. Unntak kan likevel gjøres i tilfeller som nevnt i annet og tredje ledd.”

Departementet foreslår at forbudet skal gjelde alle forvaltningsorganer, jf. legaldefinisjonen i forvaltningsloven § 1 annet punktum, det vil si et hvert organ for stat eller kommune, herunder fylkeskommune.

Forbudet gjelder forvaltningsorganets utøvelse av forvaltningsmyndighet innenfor sitt saksområde, jf. forvaltningsloven kapittel III og IV og omtalen av forvaltningsorganets alminnelige veiledningsplikt og utredningsplikt i enkeltsaker i pkt. 3.1 foran.

Forbudet gjelder bruk av mindreårige, det vil si alle under 18 år. Forbudet gjelder alle barn, både barn av den saken eller kontakten gjelder, og andre barn.

Departementet foreslår et forbud mot bruk av mindreårige både til tolking og til annen informasjonsformidling. Dette innebærer at forbudet gjelder både tilfeller der et budskap eller informasjon oversettes ord for ord eller setning for setning (tolking), enten dette skjer simultant eller i kortere bolker. Forbudet omfatter også informasjonsformidling, både der et budskap eller informasjon forklares eller formidles uten at dette skjer direkte ord for ord, og der skriftlig materiale oversettes eller forklares. Dette kan for eksempel være å forklare eller formidle innholdet i et vedtak, og situasjoner der en ønsker at en mindreårig skal notere et

budskap på vegne av et forvaltningsorgan, og så formidle det muntlig til en enkeltperson i etterkant.

Forbudet gjelder situasjoner der tolkningen eller informasjonsformidlingen skjer på vegne av forvaltningsorganet, enten som en del av deres saksbehandling i en enkeltsak eller som informasjon av mer generell karakter.

Forbudet gjelder muntlig informasjon som formidles i kontakt enten denne er planlagt eller ikke planlagt. Forbudet gjelder også formidling av et budskap eller forklaring av opplysninger som framgår skriftlig,

Forbudet gjelder tolking eller annen informasjonsformidling på norsk eller samisk til eller fra personer som ikke behersker språket i tilstrekkelig grad til å forstå eller gjøre seg forstått.

Forbudet gjelder også tegnspråktolking, hvor meningen overføres mellom lyd og bevegelser. Hørselshemmede og døvblinde har i dag lovfestet rett til tolk på norsk tegnspråk. Departementet antar at bevissthet rundt denne retten er godt innarbeidet i forvaltningen, og at det derfor vil være få tilfeller hvor forbudet mot tolking på norsk tegnspråk kommer til anvendelse. Stønad til bedring av funksjonsevnen for hørselshemmede i hhv. arbeidslivet og dagliglivet er regulert i lov 28. februar 1997 nr. 19 om folketrygd (folketrygdloven) §§ 10-5 til 10-7, og bestemmelser om stønad til slik bistand er regulert i forskrift 15. april 1997 nr. 320 om stønad til tolkehjelp for hørselshemmede. Det kan likevel være tilfeller hvor det er behov for tegnspråktolking på et annet språk enn norsk tegnspråk, og da vil forbudet komme til anvendelse.

Vurderingen av den enkeltes kunnskaper i norsk eller samisk, og dermed evne til å forstå eller gjøre seg forstått i kontakten med et forvaltningsorgan, påhviler forvaltningsorganet, jf. beskrivelsen av opplysnings- og veiledningsplikten og plikten til å påse at en sak er tilstrekkelig opplyst i pkt. 3.1 foran i dette høringsnotatet. Dette gjelder både i planlagte og ikke planlagte samtaler. For flere sektorer vil det være behov for utfyllende retningslinjer om bruk av tolk som supplement til forbudet som her foreslås, for at den enkelte ansatte skal vite hvordan han eller hun skal forholde seg i praksis.

At en person har med seg et barn i kontakt med et forvaltningsorgan, og selv opplyser at det er ok at barnet blir brukt til tolking eller annen formidling av informasjon fordi barnet har samtykket, fritar ikke forvaltningsorganet fra forbudet. En enkeltperson kan ikke samtykke seg ut av dette forbudet mot bruk av barn til tolking eller informasjonsformidling. Ansvaret for at forvaltningssaker følger forvaltningsloven påligger forvaltningsorganet. I dette inngår vurderingen av om unntakene i annet eller tredje ledd kommer til anvendelse, og om dette vil bidra til forsvarlig saksbehandling.

Begrunnelsen for forslaget

Begrunnelsen for forslaget er hensynet til barnets beste. Det å sette barn i en posisjon hvor de blir brukt til å tolke eller til å formidle informasjon fra offentlige myndigheter, kan være en påkjenning for et barn.

Når barn benyttes som tolk er de som oftest i familie med den det tolkes for. Barn kan dermed utsettes for press til å bli brukt som tolk, og relasjonen til den det tolkes for kan medføre at barnets utførelse av oppgaven som tolk kan være en urimelig påkjenning for barnet. Situasjoner hvor det er behov for tolk kan også omhandle sensitive eller alvorlige forhold som

barn ikke bør ta stilling til eller høre om. Dette kan være særlig alvorlig i tilfeller der barnet er i familie med den det tolkes for. I noen situasjoner vil også barn kunne få en uheldig rolle eller kunnskap om saker som gjelder dem selv. Dette kan for eksempel være i kommunikasjon med skole eller barnevern. Barnet vil også kunne komme i vanskelige situasjoner, for eksempel ved å måtte overbringe alvorlig informasjon eller beskjeder. Bruk av barn som tolk kan også bidra til å forrykke autoritetsforhold i familien og undergrave foreldrerollen.

Tolking til og fra et annet talespråk er et fag som krever modenhet, bred kunnskap, spesifikke språkferdigheter og kunnskap om tolking og tolkens rolle. Barn som brukes som tolk kan gjøre gale vurderinger når det gjelder hva og hvordan det som sies skal oversettes og utelater viktige deler av det som blir sagt. Det kan skyldes at barnet blir stående i et etisk dilemma mellom myndighetsperson og foreldre eller at barnet mangler kunnskap til å kunne oversette fagterminologi. Barnets modenhet vil også være av betydning for hva barnet oppfatter at skal oversettes, og hva barnet oppfatter som det viktigste i budskapet.

Begrunnelsen for forslaget er også å bidra til å sikre en forsvarlig saksbehandling. Alle fagmyndigheter, sektorer og forvaltningsnivåer har på sine områder samme ansvar for personer med manglende språklig kompetanse som for den øvrige befolkningen, og følgelig må de vurdere tiltak for å sikre at alle i befolkningen får del i tjenestetilbudet. Når det er forbudt å benytte barn som tolk, må forvaltningsorganet ha bevissthet og retningslinjer for hvordan de på andre måter kan sikre en hensiktsmessig informasjonsformidling med alle parter, slik at det kan oppfylle de alminnelige reglene om saksbehandling og om saksforberedelse ved enkeltsaker som ligger i forvaltningsloven, kapitlene III og IV.

Forbudet gjelder med de unntak som følger av annet og tredje ledd, se pkt. 7.1.2 og 7.1.3 nedenfor.

7.1.2 Unntak når nødvendig for å unngå tap av liv eller annen alvorlig helseskade

Departementet foreslår at det kan gjøres unntak fra forbudet i første ledd i situasjoner der det er nødvendig for å unngå tap av liv eller annen alvorlig helseskade:

”Mindreårige kan brukes til tolking eller annen formidling av informasjon når det framstår som nødvendig for å unngå tap av liv eller alvorlig helseskade.”

Unntaket gjelder i en bestemt type situasjoner, akutte tilfeller som ikke er planlagt og hvor hensynet til liv og helse vurderes å kunne gå foran hensynet til barnet. Forutsetningen for å kunne bruke barn som tolk eller til annen informasjonsformidling, er at forvaltningsorganet vurderer at det er nødvendig for å avverge tap av liv eller annen alvorlig helse skade.

Unntaket gjelder helsesituasjoner, som for eksempel konsultasjon hos fastlege, på sykehus eller i kontakt med nødsentral eller ambulans. Unntaket gjelder også andre situasjoner hvor det akutt oppstår fare for tap av liv eller alvorlig helseskade, som for eksempel ved brann eller alvorlig trafikkulykke.

Barn kan kun benyttes til tolking eller annen informasjonsformidling etter en konkret vurdering av den enkelte situasjon, jf. beskrivelsen i pkt. 7.1.1 ovenfor. Forvaltningsorganet må vurdere om det er fare for tap av liv eller alvorlig helseskade, og om det er nødvendig å bruke det bestemte barnet til tolking eller annen informasjonsutveksling for å unngå dette.

Unntaket hjemler ikke en adgang til å bruke barn til tolking eller formidling av informasjon i alle situasjoner av den typen som omtales i annet ledd.

Nødvendighetskriteriet signaliserer en høy terskel for å benytte barn til tolking eller annen formidling av informasjon. Unntaket omfatter typiske nødsituasjoner der det og ikke få formidlet informasjon til eller fra en enkeltperson vil kunne medføre fare for tap av liv eller alvorlig helseskade.

Begrunnelsen for unntaket er nettopp å forhindre tap av liv eller alvorlig helseskade. En eventuell belastning for barnet ved å tolke eller formidle informasjon må vike for hensynet til en annens liv.

7.1.3 Unntak i andre tilfeller

Departementet har vurdert behovet for unntak også i andre tilfeller enn typiske «liv og helse-situasjoner» i andre ledd, og foreslår følgende tredje ledd i bestemmelsen:

”Mindreårige kan videre brukes til tolking og formidling av enkle beskjeder dersom det må anses som forsvarlig. I forsvarlighetsvurderingen skal det legges særlig vekt på hensynet til barnet, inkludert alder og modenhet, og rettsikkerheten til den tolkingen eller formidlingen av informasjon retter seg mot.”

Departementet foreslår at også i andre situasjoner enn unntaket i annet ledd, kan mindreårige brukes til tolking og formidling av informasjon, men kun under de gitte forutsetninger som er beskrevet i bestemmelsen. Det kan kun gjøres unntak fra forbudet i første ledd der tolkingen eller formidlingen av informasjon gjelder enkel informasjon, og der dette må anses som forsvarlig. Unntaket skal praktiseres strengt. Der det ikke er helt tydelig at informasjonen er enkel og tolkingen eller formidlingen må anses som forsvarlig, skal barn ikke brukes som tolk.

Med enkel informasjon menes her et budskap som ikke er komplisert å forstå, og som har et innhold som ikke er vanskelig eller problematisk verken for avgiver eller mottaker. Det påhviler forvaltningsorganet å vurdere kompleksiteten i informasjonen, og om dette er forsvarlig i den konkrete situasjonen med det aktuelle barnet.

Unntaket hjemler heller ikke her en generell adgang til å bruke barn til tolking eller formidling av informasjon i alle situasjoner av denne typen. Barn kan kun brukes til tolking eller formidling av informasjon der forvaltningen faktisk finner at det må anses som forsvarlig i det konkrete tilfellet, ikke etter generelle antakelser om typiske situasjoner med gitte forutsetninger.

Unntaket gjelder informasjon hvor det er lite rom for tvil med henhold til hvorvidt formidlingen av informasjonen er en belastning for barnet eller setter barnet i en vanskelig situasjon i forhold til den voksne. Typiske eksempler på formidling av informasjon som er kurant er informasjon til og fra skole, barnehage eller fritidsaktiviteter av typen «*i morgen må barna ha med seg en spesiell type tøy eller annet utstyr*» eller «*mor og far vil bli invitert til en foreldresamtale i nær framtid, og tolk vil bli bestilt*».

I tillegg til at informasjonen må være enkel, forutsettes det at tolkingen eller formidlingen av informasjon må anses som forsvarlig. Hensynet til forvaltningsorganets behov og

rettssikkerheten til den informasjonen formidles til eller fra, må sees opp mot hensynet til barnet. I vurderingen må det legges vekt på hvor avgjørende informasjonen er i forhold til at den voksne skal kunne få oppfylt sine rettigheter eller plikter. I tilfeller der informasjonen vil ha store eller avgjørende konsekvenser for framdriften av og/eller utfallet i en enkeltsak, vil dette som hovedregel ikke kunne sies å være forsvarlig.

Barnet skal ikke settes i en slik situasjon at det forventes at hun eller han skal forsvare den voksnes interesser. I vurderingen av hensynet til forsvarlig saksbehandling må det også sees hen til om det å utsette kontakten i påvente av en myndig person som kan formidle informasjonen, vil medføre økte kostnader eller forlenget saksbehandlingstid. I vurderingen av hensynet til barnet må det sees hen til barnets alder, modenhet og hvor belastende det vil være for barnet å kjenne til eller formidle den konkrete informasjonen.

Det påhviler forvaltningsorganet å gjøre vurderingen av forsvarlighet, og der en har liten kjennskap til barnet, til den voksne og/eller dårlige forutsetninger for å kunne vurdere barnets interesser, og dermed er i tvil, skal barn ikke brukes som tolk eller til formidling av informasjon.

Begrunnelsen for unntaket

Begrunnelsen for unntaket er hensynet til forvaltningens behov for å formidle et enkelt budskap eller informasjon. Dersom informasjonen er enkel og formidlingen skjer i en situasjon eller rammer som er forsvarlig, bør det etter en konkret vurdering være mulig at barnet tolker eller formidler informasjon til og fra et forvaltningsorgan, dersom dette ikke er noen belastning for barnet. Allerede i dag benyttes barn til formidling av enkle beskjeder særlig til og fra skole. Formidlingen skjer via skriftlige meldinger som sendes med barna hjem, eller ved muntlige beskjeder. Slik formidling skjer i dag både i tilfeller der foreldrene har begrensede kunnskaper i norsk eller samisk og trenger en forklaring, og i andre situasjoner der foreldrene snakker godt norsk eller samisk og ikke har behov for noen særskilt forklaring, men fordi det er praktisk at informasjon formidles til og fra hjemmet via barnet selv. Det ville være uheldig om at forbud mot å bruke barn som tolk eller til formidling av informasjon skulle gjøre at skole og barnehage måtte bruke andre kanaler for informasjon til og fra foreldre med begrensede kunnskaper i norsk eller samisk enn alle andre foreldre.

Særskilt om forbudets anvendelse i barnevernssaker

Barnevernssaker er svært sensitive av karakter og ofte belastende for barn og foreldre. Barnevernet kan treffe inngripende tiltak og tvangsvedtak. Hensynet til forsvarlig saksbehandling og partenes rettssikkerhet står derfor sterkt. Hensynet til barns beste er også tungtveiende. Barn må ikke bli satt i en belastende situasjon eller vanskelig dobbeltrolle mellom offentlige ansatte og egne foreldre i barnevernssaker. Hovedregelen om et forbud mot bruk av barn som tolk vil derfor komme til anvendelse i de fleste saker eller situasjoner etter barnevernloven. Det vil for eksempel ikke være forsvarlig å bruke barn til tolking eller annen informasjonsutveksling i en undersøkelsesfase, ved formidling av vedtak eller iverksetting av vedtak, herunder akuttvedtak, eller som ledd i barnevernets oppfølging av foreldre eller fosterforeldre. Her vil bestemmelsens hovedregel komme til anvendelse.

Se også omtalen av Lovavdelingens vurdering av hvorvidt forvaltningsloven § 17, i tillegg til det ulovfestede kravet om forsvarlig saksbehandling, vil kunne medføre at det foreligger en plikt for forvaltningen til å sørge for tolk eller oversettelse i pkt. 3.1.3 foran. Lovavdelingen uttaler i en tolkningsuttalelse fra 2009 at det i visse saker kan utledes en slik plikt av forvaltningsloven § 17 dersom man ikke på annen måte kan kommunisere forsvarlig med parten. Lovavdelingen angir som et eksempel saker der forvaltningen selv igangsetter en

prosess som leder fram til et vedtak av inngripende karakter, for eksempel et vedtak etter barnevernloven.

Enkle beskjeder som formidles mellom barnevernet og hjemmet, som for eksempel at støttekontakten kommer senere enn tidspunktet som er avtalt, kan være informasjon som barnet kan formidle til foreldre eller fosterforeldre med hjemmel i unntaket som foreslås i tredje ledd. Det må vurderes konkret om det å formidle informasjon av denne typen vil være en belastning eller gå utover en forsvarlig saksbehandling eller partenes rettssikkerhet.

8 Økonomiske og administrative konsekvenser

En gjennomgang av sentrale sektorer hvor tolketjenester benyttes, har avdekket at det i liten grad foreligger informasjon om omfanget av bruk av tolk generelt, eller om omfanget av bruk av barn som tolk spesielt. Mangelen på informasjon om omfanget gjør at det ikke er mulig å presentere nøyaktige beregninger av de økonomiske og administrative konsekvensene av et lovforbud mot bruk av barn som tolk. Kostnader vil i hovedsak komme i det kommunale tjenestetilbudet. Arbeidet med å fremskaffe kvalifisert tolk kan medføre noe lengre saksbehandlingstid. Samtidig vil bruk av kvalifisert tolk kunne føre til bedre beslutningsgrunnlag for statlig og kommunal forvaltning.

Innføring av et forbud mot bruk av barn som tolk kan medføre økt etterspørsel etter kvalifiserte tolker, og dermed økt behov for utdanning og autorisasjon av tolker. Dette kan få betydning for universitets- og høyskolesektoren, se vedlegget til dette høringsnotatet (situasjonsbeskrivelse på tolkefeltet) pkt. 2. Departementet har som nevnt i pkt. 2.1 satt ned et offentlig utvalg som skal utrede bruken av tolk i offentlig sektor. Mandatet deres er å fremme forslag som sikrer tilgang, god kvalitet og effektiv organisering av tolking mellom norsk og andre språk. Utvalget skal avlevere sin utredning høsten 2014.

Hvilke konsekvenser et forbud mot bruk av barn som tolk i forvaltningsloven vil få for offentlige sektor, har sammenheng med i hvilken grad det forekommer regulering av bruk av tolk i særlovgivningen, se pkt. 3.2 foran, og i hvilken grad forvaltningsloven kommer til anvendelse, se pkt. 4 foran. Særlig de administrative konsekvensene vil avhenge av i hvilken grad det er utarbeidet sektorvise retningslinjer for bestilling og bruk av tolk, se pkt. 3.1.4 foran.

I samarbeid med relevante myndigheter har IMDi gjennomført flere undersøkelser om bruk av tolk i deler av offentlig sektor, se pkt. 1.2 foran i dette høringsnotatet. Undersøkelsene omhandler også bruk av barn som tolk. IMDis kartlegginger viser at bruk av barn som tolk blant annet forekommer hos fastleger, i barnevernet, i straffesakskjeden, i grunnskolen og ved NAV-kontorene. Kartleggingene viser også at det er utfordringer når det gjelder bevissthet om i hvilke tilfeller det bør benyttes tolk, om retningslinjer for bestilling og bruk av tolk og i tilgang på kvalifiserte tolker. IMDis kartlegginger ble gjennomført for flere år siden, for fastlegene i 2007, for barnevernet i 2008 og i straffesakskjeden i 2009. Det er per i dag ukjent i hvilken grad kartleggingene gir representative bilder over situasjonen i de ulike sektorene i dag. I etterkant av undersøkelsene, er det også innført retningslinjer for bruk av tolk i flere sentrale sektorer, se pkt. 3.1.4 foran. Det er derfor ikke mulig å legge funn i IMDis undersøkelser til grunn for beregningen av økonomiske og administrative konsekvenser.

Manglende bruk av kvalifisert tolk generelt, og dermed bruk av barn som tolk siden de per definisjon ikke er kvalifiserte tolker, kan få større samfunnsøkonomiske konsekvenser. At

forvaltningen ikke bruker tolk i enkeltsaker kan føre til saksbehandlingen ikke kan anses som forsvarlig. At forvaltningen ikke sørger for å kunne kommunisere forsvarlig med parten, kan for eksempel føre til at en sak ikke blir tilstrekkelig opplyst, at retten til medvirkning ikke ivaretas eller at informasjon som blir gitt ikke blir forstått og at veiledningsplikten ikke oppfylles. Dette kan føre til at samtaler må utsettes, til forsinket saksbehandling, og i verste fall også til at forvaltningen fatter beslutninger på feilaktig eller manglende grunnlag. Samlet sett er dette forhold som svekker rettsikkerheten og som føre til at det oppstår kritiske feil i tjenestetilbudet, og dette kan igjen medføre negative økonomiske følger for tjenestemottakeren og tjenesteyteren.

Sektorgjennomgang

Tilbakemeldinger fra sektorene som bruker tolk, viser at det foreligger veldig lite informasjon om omfanget av bruk av barn som tolk.

Det er i liten grad oversikt over tolkebruken i den delen av justissektoren som er underlagt forvaltningsloven. Lite tyder imidlertid på at barn blir brukt som tolk. Barn blir ikke benyttet som tolk under saksbehandling etter utlendingsloven, og JD mener det foreligger gode rutiner for bruk av tolk i UDI og UNE for å overholde dette.

Det er ikke grunn til å anta at bruk av barn som tolk er et utstrakt fenomen i justissektoren, og at forbud mot bruk av barn som tolk dermed ikke vil ha betydelige økonomiske eller administrative konsekvenser.

Et lovfestet forbud mot bruk av barn som tolk i arbeids- og velferdssektoren er i samsvar med allerede gjeldende retningslinjer for forvaltningen. Det antas likevel at et lovforbud vil medføre en økning i bruk av tolk i sektoren, og dermed en økning i de økonomiske utgiftene til tolk. Det er imidlertid ikke mulig å tallfeste de økonomiske konsekvensene. Lovforbudet kan også få administrative konsekvenser i form av en noe lengre saksbehandlingstid i enkelte saker, på grunn av arbeidet med å fremskaffe kvalifisert tolk.

Det er ingen oversikt over hyppigheten av bruk av barn som tolk i de ulike helse- og omsorgstjenestene, og følgelig ikke mulig å anslå de økonomiske og administrative konsekvensene av et forbud mot bruk av barn som tolk.

Det finnes ikke datagrunnlag som sier noe konkret om omfanget av bruk av barn som tolk i skolen i dag, men det er likevel grunn til å anta at det forekommer. På bakgrunn av antall elever med innvandrerbakgrunn i norsk offentlig skole, antall årlige elevsamtaler og foreldremøter der det antas at det er behov for tolk, estimeres kostnaden av et lovforbud til om lag 30 mill NOK per år. Det understrekes at estimatet er usikkert på grunn av begrenset tallgrunnlag.

Et lovforbud antas å medføre noe administrativt merarbeid for skolene med å fremskaffe tolker til elevsamtaler og foreldremøter.

Det foreligger ikke informasjon om bruk av barn som tolk i barnehagesektoren eller i voksenopplæringen.

Det finnes ikke datagrunnlag som sier noe sikkert om omfanget av barn som blir brukt som tolk i barnevernet i dag, men det antas å forekomme. Basert på den informasjonen som foreligger, antas det at barn kan bli brukt som tolk i 5-10 prosent av sakene. Dette beløper seg

til mellom 1,25 og 3 mill NOK per år for kommunalt og statlig barnevern samlet. Estimatenes er svært usikre.

Et forbud mot bruk av barn som tolk vil trolig medføre noe administrativt merarbeid med å fremskaffe tolk.

Det er i liten grad oversikt over bruken av barn som tolk i tilknytning til opplæring i norsk og samfunnskunnskap og introduksjonsprogram. Det er imidlertid grunn til å anta at bruken av barn som tolk er liten. Introduksjonsloven med tilhørende forskrifter pålegger kommunene som tilbydere av disse ordningene ansvar for å utarbeide individuelle planer i samråd med den enkelte, og det skal gjennomføres kartleggingssamtaler med den enkelte. I introduksjonslovens rundskriv og opplæringens læreplan oppfordres det til bruk av tolk dersom det er behov for det i kartleggingssamtaler og i samtaler om individuell plan. Det er grunn til å tro at lovkravene fører til en viss systematikk i kommunenes bruk av kvalifiserte tolker i ordningene, men det kan ikke utelukkes at bruk av barn som tolk kan forekomme for eksempel i samtaler av mindre planlagt karakter.

Det antas likevel at et lovforbud vil kunne medføre en økning i bruk av tolk i sektoren, og dermed en økning i de økonomiske utgiftene til tolk. Lovforbudet kan også få administrative konsekvenser i form av noe lengre saksbehandlingstid i enkelte saker.

9 Lovforslag

I lov 10. februar 1967 om behandlingsmåten i forvaltningssaker foreslås ny § 11 e som lyder:

§ 11 e (*forbud mot bruk av mindreårige som tolk mv*).

Mindreårige skal ikke brukes til tolking eller annen formidling av informasjon mellom forvaltningen og personer som ikke har tilstrekkelige språkferdigheter til å kommunisere direkte med forvaltningen. Unntak kan likevel gjøres i tilfeller som nevnt i annet og tredje ledd.

Mindreårige kan brukes til tolking eller annen formidling av informasjon når det framstår som nødvendig for å unngå tap av liv eller alvorlig helseskade.

Mindreårige kan videre brukes til tolking og formidling av enkle beskjeder dersom det må anses som forsvarlig. I forsvarlighetsvurderingen skal det legges særlig vekt på hensynet til barnet, inkludert alder og modenhet, og rettsikkerheten til den tolkingen eller formidlingen av informasjon retter seg mot.

Vedlegg

Situasjonsbeskrivelse på tolkefeltet

1. IMDis ansvar som fagmyndighet

Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi) er nasjonal fagmyndighet for tolking til og fra norsk og andre talespråk i offentlig sektor. IMDi har ansvar for å drive frem tiltak som skal styrke tolkingens kvalitet.

IMDi har en veiledende og rådgivende rolle overfor kommuner og sektormyndigheter, og de er pådriver for at det offentlige skal stille krav til kvalifikasjoner ved behov for tolk. IMDis virkemidler er primært pedagogiske. Gjennom nettsiden www.Tolkeportalen.no gis informasjon både til tolkebrukere og tolker. Dette gjelder for eksempel retningslinjer for bruk av tolk og bestilling av tolk, hvordan man kommuniserer via tolk, om tolkeutdanning og statsautorisasjon i tolking og om tolkens yrkesetikk.

Tolking er en tjeneste der bestiller eller bruker selv vanskelig kan kontrollere tjenestens kvalitet. IMDis rolle blir dermed å oppfordre offentlige tolkebrukere til å velge kvalifiserte tolker. Det viktigste verktøyet i denne sammenhengen er Nasjonalt tolkeregister, se pkt. 4 i dette vedlegget.

IMDi ledet en tverretattlig arbeidsgruppe som i 2009 leverte en rapport⁴ med forslag til “*felles og sektorvis policy og retningslinjer for planlegging/budsjettering, bestilling og bruk av kvalifisert tolk*”. Enkelte offentlige etater som Domstolsadministrasjonen, Helsedirektoratet, Utlendingsdirektoratet, Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet og Arbeids- og velferdsdirektoratet har den senere tid utarbeidet retningslinjer, veiledere og anbefalinger for bruk av kvalifiserte tolker innenfor sine områder, se pkt. 3.1.4 i høringsnotatet. Retningslinjene er tilgjengelig på Tolkeportalen.

En rekke tiltak er igangsatt for å heve tolkens kompetanse, blant annet innføring av statsautorisasjonsordningen for tolker (1997), opprettelsen av Nasjonalt tolkeregister (2005) og et permanent utdanningstilbud for tolker i offentlig sektor ved HiOA (2007).

2. Utdanning og autorisasjon av tolker

Kvalifisering av tolker skjer gjennom statsautorisasjonsordningen og tolkeutdanningen. Bevilling som statsautorisert tolk gis til personer som har bestått en omfattende ferdighetsprøve i tolking. IMDi er bevillingsmyndighet.

Statsautorisasjonsordningen for tolker ble etablert i 1997 for å imøtekomme samfunnets behov for kvalifiserte tolker i en rekke språk. For å bli statsautorisert tolk må en bestå en krevende prøve i praktisk tolkning. Prøven har vært avholdt Universitetet i Oslo. Denne ordningen ble i 2013 overført til Høgskolen i Oslo og Akershus (HiOA). Det finnes i dag 208 statsautoriserte tolker i 23 språk. 59 prosent av disse er kvinner.

Tolkeutdanningen ved HiOA ble etablert i 2007. Det forutsetter gode språkferdigheter i begge språk for å kunne følge denne undervisningen. Siden 2007 er 523 tolker i 51 språk uteksaminert ved grunnutdanningen ”Tolking i offentlig sektor”. Grunnutdanningen gir 30

⁴ Bedre forvaltningspraksis for bruk og bestilling av tolk. Forslag til tiltak fra tverretattlig arbeidsgruppe, 2009.

studiepoeng. Det bygges opp muligheter for å gjøre studiet til en bachelor-grad ved at HiOA tilbyr påbygningsmoduler.

HiOA tilbyr i tillegg et kurs for tolkebrukere i offentlig sektor ”Kommunikasjon via tolk”.

3. Formidling av tolketjenester

Sektormyndighetene og kommunene har et selvstendig ansvar for å utvikle gode rutiner for kvalitetssikring, bestilling og betaling av tolketjenester innenfor sine ansvarsområder. Det er i dag ingen konsesjonsplikt for å drive formidling av tolketjenester i Norge, og det finnes både kommunale og private formidlere på markedet. Markedet for tolketjenester er et uregulert marked, og det føres i dag ingen offentlig kontroll eller tilsyn med tolketjenester eller tolkebyråer. Det er ingen tolkeformidling på statlig nivå, men det er eksempler på at statlige virksomheter har bygget opp sine egne tolkebaser som de selv kvalitetssikre. Økt behov for tolk har ført til at flere offentlige etater setter tolketjenester ut på anbud.

I 2006 ble det etablert en egen bransjeforening (TBBF tolkebyråenes bransjeforening) som har som hovedmål å bidra aktivt til videreutvikling og kvalitetssikring av likeverdige tjenester, i kommunikasjonen der de som har behov for å føre en dialog, snakker forskjellige språk. Som medlemmer kan opptas registrerte private foretak som formidler tolketjenester ved å benytte seg av underleverandør. Seks store aktører er i dag medlemmer i TBBF.

Som en av de store kjøpere av tolketjenester i offentlig sektor har UDI utredet konsekvenser ved konkurranseutsetting av tolketjenester. Utredningen konkluderer med at det er vanskelig og kostbart å kontrollere kvaliteten på tjenesten ved konkurranseutsetting, og at dette utgjør en stor risiko for kvaliteten på tjenesten og dermed også for rettssikkerheten. UDI har siden 2000 bygget opp sin egen tolkebase som de selv kvalitetssikrer blant annet ved krav til tolkenes kvalifikasjoner.

4. Nasjonalt tolkeregister

Nasjonalt tolkeregister er et register over praktiserende tolkers kvalifikasjoner og driftes av IMDi. Registeret er tilgjengelig på Tolkeportalen.

Nasjonalt tolkeregister gir informasjon om kvalifikasjonene til den enkelte tolken som er registrert. Nasjonalt tolkeregister er et innsynsregister. Registeret har pr. februar 2014 ca. 1400 tolker i til sammen 66 språk, 60 prosent har enten statsautorisasjon og/eller tolkeutdanning.

Registeret er ikke lovregulert og oppføring i registeret er frivillig. 9 av 10 tolker med statsautorisasjon er oppført i Nasjonalt tolkeregister.

Registeret har 5 kvalifikasjonskategorier der tolker med statsautorisasjon og/eller tolkeutdanning utgjør kategori 1-3. Fordi det foreløpig ikke er et tilstrekkelig antall tolker med statsautorisasjon og utdanning, innehar registeret også to rekrutteringskategorier. IMDi gir test og kurs for oppføring i rekrutteringskategoriene.

Tolkene i Nasjonalt tolkeregister er rangert etter følgende formelle kvalifikasjonsnivåer:

- Kategori 1: Tolker med statsautorisasjon og tolkeutdanning
- Kategori 2: Tolker med statsautorisasjon
- Kategori 3: Tolker med tolkeutdanning

- Kategori 4: Skriftlige oversettere (statsautoriserte translører eller fagoversettere med oversetterutdanning) med innføringskurs i tolkens ansvarsområde (TAO)
- Kategori 5: Personer med bestått tospråklig test (ToSPot) og innføringskurs i tolkens ansvarsområde (TAO).

Registeret har søkemuligheter på land, språk og kjønn. Ved søk i registeret sorteres søkeresultatet slik at høyest oppnåelig kompetanse for hvert språk kommer øverst. Søkeresultatet vil også gi informasjon om kontaktinformasjon, bostedsfylke og fagområder i offentlig sektor som tolken selv oppgir å ha erfaring fra.

Per februar 2014 har 61 prosent av tolkene som er oppført i Nasjonalt tolkeregister statsautorisasjon og/eller tolkeutdanning, og de er dermed kvalifisert på nivå 1,2 eller 3.

BLD vil som ansvarlig departement, sikre at de som er oppført i registeret har minimumskompetanse i tolking. Praktiserende tolker som ønsker å bli registrert, og som ikke har fullført utdanning eller ikke har statsautorisasjon, må ta en språkprøve (ToSPoT) og gjennomføre et innføringskurs i tolkens ansvarsområde (TAO). Det er i dag mulig å kvalifisere seg til registeret i 73 språk. Etterspørselen etter ToSPoT og TAO er stor. IMDi prioriterer tilbud om test og kurs i språk der det er dokumentert tolkebehov. IMDi har en årlig kartlegging av behov for tolk i samfunnet. Hittil har totalt 4 702 personer som tolker på 69 språk tatt språktesten. Av disse har kun 33 prosent bestått.

Nasjonalt tolkeregister ble evaluert av Rambøll Management Consulting i 2010 på oppdrag fra IMDi. Registeret ble evaluert med hensyn til måloppnåelse, drift, bruksverdi og teknisk løsning. IMDi jobber med å følge opp tilrådingene i evalueringen.