

# BEDRE FORVALTNINGSPRAKSIS FOR BRUK OG BESTILLING AV TOLK

Forslag til tiltak fra tverretatlig arbeidsgruppe



TEGNING: ØRJAN JENSEN

Rapport sendt Arbeids- og inkluderingsdepartementet 15. august 2009

## INNHALDSFORTEGNELSE

<b>BAKGRUNN .....</b>	<b>3</b>
ARBEIDSGRUPPENS MANDAT, SAMMENSETNING OG ARBEIDSMÅTE .....	3
SAMMENDRAG AV RAPPORTEN .....	5
HISTORIKK .....	8
SITUASJONSBEKRIVELSE .....	11
<b>1. ARBEIDSGRUPPENS FORSLAG.....</b>	<b>18</b>
1.1 FELLES OG SEKTORVIS POLICY OG RETNINGSLINJER FOR PLANLEGGING/BUDSJETTERING, BESTILLING OG BRUK AV KVALIFISERT TOLK.....	18
1.2 FELLES OG SEKTORVIS POLICY OG RETNINGSLINJER FOR KOMPETANSETILTAK FOR TOLKEBRUKERE.....	23
1.3 RAPPORTERING PÅ BRUK AV TOLK I TJENESTEAPPARATET .....	25
<b>2. INNSPILL TIL VIDERE ARBEID.....</b>	<b>27</b>
2.1 DAGENS LOWVERK SETT I LYS AV FREMTIDIG BEHOV FOR REGULERING AV TOLKING, OG PÅGÅENDE ARBEID MED INNFØRING AV RETT TIL TOLK I STRAFFEPROSESSLOVEN .....	27
2.2 ORGANISERING OG KRAV TIL TOLKEFORMIDLING .....	29
2.3 NASJONAL FAGMYNDIGHETS ROLLE OG PlassERING I FORVALTNINGEN.....	34
<b>3. RETTSSIKKERHETSMESSIGE, ØKONOMISKE OG ADMINISTRATIVE KONSEKVENSER AV ARBEIDSGRUPPENS FORSLAG .....</b>	<b>37</b>
3.1 ØKONOMISKE KONSEKVENSER .....	37
3.2 ADMINISTRATIVE KONSEKVENSER .....	39
3.3 RETTSSIKKERHETSMESSIGE KONSEKVENSER .....	39
<b>VEDLEGG OG KILDEHENVISNINGER .....</b>	<b>40</b>
VEDLEGG 1: RETNINGSLINJER FOR GOD TOLKESKIKK .....	40
VEDLEGG 2: INNVANDRING OG INNVANDRERE .....	45
VEDLEGG 3: SPRÅK OG KVALIFIKASJONSKATEGORIER I NASJONALT TOLKEREREGISTER .....	47
VEDLEGG 4: TOLKING I DE ULIKE SEKTORENE.....	49
VEDLEGG 5: SPESIELT OM DOMSTOLENE .....	54
KILDEHENVISNINGER.....	55

I denne delen gjøres det kort rede for mandatet til arbeidsgruppen, deretter følger et kort sammendrag, en kort historisk oversikt over utviklingen av feltet og en situasjonsbeskrivelse med bakgrunn for utredningen.

## **BAKGRUNN**

### **Arbeidsgruppens mandat, sammensetning og arbeidsmåte**

Arbeids- og inkluderingsdepartementet (AID) har det overordnede ansvaret for tolking i offentlig sektor, og har delegert fagmyndighetsansvar for tolking til og fra andre talespråk til Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi). Fagmyndigheten har ansvar for å drive fram tiltak som skal styrke tolkingens kvalitet i offentlig sektor.

AID ba IMDi våren 2008 nedsette en arbeidsgruppe på direktoratsnivå som skulle utrede og komme med konkrete forslag til tiltak for å bedre tolkingens kvalitet i offentlig sektor. Arbeidsgruppen ble gitt følgende mandat:

”Arbeidsgruppen bør prioritere å arbeide med regulering av tolkefeltet, og levere konkrete forslag til hvordan det offentlige raskest mulig kan møte felles utfordringer med kvalitetssikring av tolking.

Arbeidsgruppen skal:

1. Drøfte og konkretisere forslag til
  - Felles og sektorvis policy og retningslinjer for planlegging/budsjettering, bestilling og bruk av kvalifisert tolk
  - Felles og sektorvis policy og retningslinjer for kompetansetiltak for tolkebrukere
  - Rapportering på bruk av tolk i tjenesteapparatet
2. Komme med innspill til videre arbeid med spørsmål knyttet til
  - dagens lovverk sett i lys av fremtidig behov for regulering av tolking, og pågående arbeid med innføring av rett til tolk i straffeprosessloven
  - organisering og krav til tolkeformidling
  - nasjonal fagmyndighets rolle og plassering i forvaltningen
3. Drøfte rettssikkerhetsmessige konsekvenser av de forslagene arbeidsgruppen vurderer. Økonomiske og administrative konsekvenser av forslagene for både statlig og kommunal sektor skal anslås. Utredningsinstruksens krav om at minst ett forslag må baseres på uendret ressursbruk skal tas med.”

Mandatet har vært til foreleggelse i relevante departementer.

AIDs bestilling inngår også som tiltak 35 i *Handlingsplan for å fremme likestilling og hindre etnisk diskriminering (2009-2012)*. Her heter det:

Som forslag til hvordan det offentlige raskest mulig kan møte felles utfordringer med kvalitetssikring av tolking, skal arbeidsgruppen utarbeide forslag til felles retningslinjer for planlegging/budsjettering, bestilling og bruk av kvalifisert tolk.

På bakgrunn av arbeidsgruppens vurderinger og anbefalinger, skal det vurderes å innføre felles retningslinjer for bruk av kvalifisert tolk i offentlig sektor. Det skal videre vurderes å innføre sektorspesifikke retningslinjer for deler av offentlig sektor som er av stor velferdsmessig betydning for brukerne.

Arbeidsgruppen har bestått av Hilde Enger og Terje Karterud fra Domstoladministrasjonen, Elin Østli og Bjarne Træen fra Helsedirektoratet, Sissel Vemundvik fra Direktoratet for forvaltning og IKT, Margrethe Svanes fra Kriminalomsorgen, Heidi Vedeld fra NAV Drift og utvikling, Birgitte Ellefsen fra Politidirektoratet, Bjørn Sigurd Bay fra Utdanningsdirektoratet, Lena Grønland og Jasmina Gustavsens fra Utlendingsdirektoratet, Finn Kvåle fra Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet, og Biljana Lauvstad, Ragnhild Dugstad og Liv Kolstad Zehou fra Integrerings- og mangfoldsdirektoratet som også har ledet gruppen.

Gruppen har hatt fire heldagsmøter og har blant annet sett på hvordan tolking er ivaretatt i de ulike sektorene i dag og hovedutfordringer knyttet til kvalitetssikring av tolking i de ulike sektorene. Hoveddelen av arbeidet er nedlagt i forslag til felles retningslinjer. Arbeidsgruppen har i utredningsoppdraget hatt fokus på å drøfte og belyse mulige løsninger, og har ikke forutsatt at arbeidsgruppens medlemmer skulle forankre hvert enkelt forslag i respektive direktorater. Det forutsettes at forslagene vil bli forelagt og behandlet av berørte parter i etatene.

IMDi har stått for utarbeiding av rapporten, mens arbeidsgruppens medlemmer har gitt skriftlige innspill på delområder. I tillegg har Oddbjørg Bakli fra Devoteam daVinci bidratt med skrivning og samfunnsøkonomisk kompetanse, mens Ane Stavrum fra Diakonhjemmet Høgskole har bidratt med juridisk kompetanse og kommet med generelle innspill til rapporten.

En referansegruppe bestående av Richard Stokbak Sciaba og Jan Wesenberg fra Norsk tolkeforening, Hanne Skaaden fra tolkeutdanningen ved Høgskolen i Oslo, Diane Mortensen fra autorisasjonsprosjektet ved Universitetet i Oslo og Nina Gran fra KS har gjennomgått rapportutkast og bidratt med kommentarer og innspill.

Rapporten innledes med bakgrunnen for utredningen. Deretter presenteres arbeidsgruppens forslag i del 1, mens innspill til videre arbeid følger i rapportens del 2. I rapportens del 3 drøftes til sist rettssikkerhetsmessige, økonomiske og administrative konsekvenser av arbeidsgruppens forslag.

Rapporten omhandler ikke tegnspråkstolkning, tolkning til norsk med tegn støtte og skrivetolkning, dvs. tolketjenester til døve, hørselshemmede og døvblinde. Rapporten omhandler heller ikke tolking til/fra samiske språk.

## Sammendrag av rapporten

Arbeids- og inkluderingsdepartementet ba Integrerings- og mangfoldsdirektoratet våren 2008 nedsette en arbeidsgruppe på direktoratsnivå som skulle utrede og komme med konkrete forslag til tiltak for å bedre tolkingens kvalitet i offentlig sektor. Ifølge mandatet skulle arbeidsgruppen prioritere å arbeide med regulering av tolkefeltet, og levere konkrete forslag til hvordan det offentlige raskest mulig kan møte felles utfordringer med kvalitetssikring av tolking.

Feltet for tolking i offentlig sektor har utviklet seg siden 1974 da en offentlig utredning konkluderte med at det offentlige har et ansvar for å framskaffe tolketjenester. Mye fokus har vært rettet mot tolkingens kvalitet, og flere studier avdekker at rettssikkerheten i norsk tjenesteyting svekkes på grunn av tolkens manglende ferdigheter.

En rekke tiltak er igangsatt for å heve tolkenes kompetanse, blant annet innføring av en statsautorisasjonsordning for tolker, opprettelse av et nasjonalt tolkeregister og av et permanent utdanningstilbud for tolker til offentlig sektor.

Til tross for at tilgang til kvalifiserte tolker er atskillig forbedret, er manglende tolkebruk og bruk av ikke-kvalifiserte tolker fortsatt utbredt i offentlig sektor. Dette utgjør et alvorlig rettsikkerhetsproblem.

IMDis undersøkelser om tolkebruk i offentlig sektor viser at de færreste sektorer har rutiner for å sjekke tolkenes kvalifikasjoner. Undersøkelsene viser også at det hersker stor usikkerhet både om når det skal benyttes tolk, om hvem som har ansvar for kvalitetssikring og bestilling av tjenesten, og om hvor utgiftene skal dekkes. Det framgår av undersøkelsene at fagpersoner selv er bekymret for rettssikkerheten ved manglende tolkebruk.

Det finnes per i dag ingen overordnede retningslinjer for bruk av tolk i offentlig tjenesteyting. Regjeringen slår fast at sektormyndighetene og kommunene har et selvstendig ansvar for å utvikle en god forvaltningspraksis innenfor sine ansvarsområder, herunder rutiner for kvalitetssikring, bestilling og betaling av tolketjenester. Informasjon fra deltakerne i arbeidsgruppen viser at det er stor variasjon i hvordan tolking er ivarettatt i de ulike sektorene i dag, både med hensyn til finansiering, definert behov, regulering, retningslinjer, rutiner og praksis. Retningslinjer og rutiner for bestilling og bruk av tolk er enten manglende eller ukjente i de respektive etatene. Et gjennomgående problem synes å være at tolking ofte ikke er ansett som en del av virksomhetenes kjerneoppgaver, men som en tjeneste som kommer i tillegg.

Arbeidsgruppen har diskutert hvordan det offentlige *raskest* mulig kan møte felles utfordringer med kvalitetssikring av tolking i offentlig sektor. Arbeidsgruppen foreslår felles overordnede prinsipper for planlegging og budsjettering, bestilling og bruk av kvalifisert tolk. Det vil raskest kunne bidra til kvalitetsheving av tolkebruken. Gruppen har derfor konsentrert arbeidet om

forslag til felles retningslinjer. Dette er også i tråd med føringene gitt i *Handlingsplan for å fremme likestilling og hindre etnisk diskriminering (2009-2012)* hvor forslag til felles retningslinjer blir framhevet.

De foreslåtte retningslinjene vil være å betrakte som veiledende anbefalinger. Retningslinjene skal tydeliggjøre det offentliges ansvar og stille tydelige krav til kvalifikasjoner hos den som skal tolke. Retningslinjene tilrår også at den som skal bruke tolk har nødvendige ferdigheter som tolkebruker, og understreker at utgifter til tolking i offentlig tjenesteyting skal dekkes av det offentlige.

Arbeidsgruppen legger fram felles rammer for bruk av tolk i offentlig sektor og foreslår at hver sektor utarbeider retningslinjer for eget område tilpasset den enkelte sektor. Arbeidsgruppen har derfor ikke formulert konkrete forslag til sektorvise retningslinjer. Det forutsettes imidlertid at arbeidet med utforming av slike retningslinjer følges opp av sektorene.

Det er beregnet at arbeidet med sektorvise retningslinjer vil kreve 3–6 månedersverk. Arbeidsgruppen foreslår også at det bevilges et engangstilskudd på kr. 500.000 til hver sektor for å utarbeide informasjonsmateriale i forbindelse med implementering av retningslinjene, eventuelt at IMDi bevilges en større sum som sektorene kan søke tilskudd fra. Det tilrås videre at IMDi i 2011 og 2012 lager oversikt over hvilke etater som har utarbeidet retningslinjer.

Arbeidsgruppen har videre diskutert hvordan myndighetene kan sikre at offentlige tolkebrukere har kunnskap om og ferdigheter i kommunikasjon via tolk. Arbeidsgruppen tilrår at opplæring i kommunikasjon via tolk bygger på det samme faglige grunnlag som tolkeutdanningen. Arbeidsgruppen foreslår at opplæring i kommunikasjon via tolk gis innenfor profesjonsutdanninger til yrkesgrupper som bruker tolk i sitt arbeid samt at slik opplæring inngår som en del av internopplæring til ansatte i offentlig sektor som trenger tolk i sitt arbeid. Det foreslås at det utarbeides et felles kursopplegg som kan tilpasses ulike arbeidsgivere. En mulig organisering er at IMDi får i oppdrag å sørge for at et slikt kursopplegg blir utarbeidet.

Arbeidsgruppen tilrår at planlegging av overnevnte tiltak igangsettes i 2010, og at tiltakene blir inkludert i etatenes kompetanseplaner og budsjettering fra og med 2011. Det tilrås at det avsettes kr. 3 millioner i oppstartskostnader for opplæringstiltakene. Videre drift av internopplæring av ansatte i offentlig sektor bør dekkes innenfor sektorenes ordinære budsjett for kompetanseheving.

Når det gjelder rapportering på bruk av tolk i tjenesteapparatet, anbefaler arbeidsgruppen at dette i størst mulig grad bør inngå i og være en del av de ordinære styringssystemene i offentlig tjenesteyting. Arbeidsgruppen foreslår at alle offentlige tjenester som anvender tolk mer enn sporadisk skal synliggjøre utgifter til tolk i sin budsjett- og regnskapsføring. For statlig sektor foreslår arbeidsgruppen som utgangspunkt at alle departementer med ansvar for offentlige tjenester som medfører tolkebehov ut over et visst minimum, får ansvar for å følge opp at underliggende etater og virksomheter synliggjør tolkeutgifter i budsjett- og regnskapssammenheng. For kommunal sektor foreslår arbeidsgruppen å innarbeide rapportering knyttet til bruk av tolk i KOSTRA. Arbeidsgruppen foreslår at det utredes mer konkret i et eget oppdrag hvordan rapporteringen skal iverksettes.

Under innspill til videre arbeid knyttet til dagens lovverk drøfter arbeidsgruppen noen problemstillinger knyttet til manglende helhetlig regelverk, Norges folkerettslige forpliktelser, bruk av tolk i forhold til forvaltningsloven og en eventuell revidering av lovverket. Arbeidsgruppens anbefaling er at felles overordnede retningslinjer og mer spesifiserte og utdypende sektorvise retningslinjer er det som raskest mulig kan avhjelpe situasjonen. På lengre sikt tilrår arbeidsgruppen en samlet gjennomgang, og på bakgrunn av dette en eventuell revidering av aktuelt lov- og regelverk.

Når det gjelder organisering av tolkeformidlingen er arbeidsgruppen kjent med forhold knyttet til dagens organisering som bidrar til for dårlige tolketjenester i offentlig sektor. I rapporten drøftes mulige løsninger som sterkere regulering av betingelsene for å kunne påta seg tolkeoppdrag, styrket bestillerkompetanse, skjerpede krav til formidlingstjenestene, veiledende satser for tolker, økonomiske insentiver, sektorvise eller regionbaserte tolkebaser, videreutvikling av Nasjonalt tolkeregister fra et innsynsregister til et bestillingsregister og utbygging av nettverk for skjermtolking. Arbeidsgruppen anbefaler at det gjennomføres en mer omfattende utredning om organisering av tolketjenester i Norge.

Arbeidsgruppen har også diskutert hvordan nasjonal fagmyndighet for tolking i offentlig sektor skal utøve sitt mandat i framtiden. Rapporten belyser noen problemstillinger knyttet til rolle- og ansvarsdelingen på feltet. Arbeidsgruppen tilrår en gjennomgang av ansvars- og oppgavedelingen mellom nasjonal fagmyndighet (IMDi) og tolkeutdanningen slik at nasjonal fagmyndighet ivaretar forvaltningsansvaret, mens opplæringsansvar og fagutvikling legges til utdanningsinstitusjonen.

Den viktigste effekten av forslagene presentert i rapporten, vil etter arbeidsgruppens oppfatning være økt rettssikkerhet i offentlig tjenesteyting. Fra et rettssikkerhetsmessig perspektiv er dagens situasjon bekymringsfull. Tiltak for bedre kvalitetssikring av tolking i offentlig sektor er derfor helt nødvendig for å sikre minoritetsspråkliges grunnleggende rettigheter.

## Historikk

Feltet for tolking i offentlig sektor har utviklet seg over 35 år. For å gi et kort innblikk i utviklingen av feltet, har vi laget en oversikt over de viktigste etappene og milepælene:

**1974** Rasjonaliseringsdirektoratet utreder behovet for en offentlig tolketjeneste. Utredningen konkluderer med at det eksisterer et behov og at det offentlige har et ansvar for å avhjelpe situasjonen. Det foreslås at det opprettes en telefontolketjeneste som en forsøksordning ved Fylkesarbeidskontoret ved Oslo og Akershus inntil behovet er nærmere klarlagt.

**1976** Første offentlige formidlingstjenester for tolking blir etablert ved Fylkesarbeidskontoret i Oslo og Akershus.

**1980** Kommunal- og arbeidsdepartementet (KAD) tar tidlig på 80-tallet initiativet til de første tolkekursene for opplæring av tolker som skal kunne bistå ved mottak av båtflyktninger fra Vietnam.

**1982** Den første kommunale tolketjenesten opprettes i Bergen ved kommunens innvandrerkontor.

**1983** Tolketjenesten ved Fylkesarbeidskontoret blir nedlagt. Samtidig opprettes det egen tolketjeneste ved Innvandrerkontoret på Sagene. I løpet av 1980-tallet etableres det kommunale og interkommunale tolketjenester i de fleste storbykommuner.

**1985** Første utdanningstilbud for tolker i offentlig sektor opprettes ved Universitet i Oslo (UiO) etter initiativ fra KAD. Fra 1985 til 2003 uteksamineres det ca. 180 tolker med semesteremne i tolking i 11 språk ved UiO.

**1986** *Norsk tolkeforening* blir stiftet som en interesseorganisasjon for tolker i norsk offentlig sektor.

**1988** Utlendingsdirektoratet (UDI) blir opprettet og får faglig myndighetsansvar for tolking i offentlig sektor. UDIs forvaltning av flyktningmottak i regioner bidrar til stort behov for kvalifiserte tolker i hele landet. Fra 1989 til 1993 organiserer UDI en rekke såkalte 90-timers kurs for tolker i alle sine regioner.

**1990-tallet** Private tolkeformidlere kommer på markedet

**1992** Norsk tolkeforening går inn i LO og skifter navn til *Norsk tolkeforbund*.

**1993** Kommunal- og arbeidsdepartementet finansierer fra 1993 til 1996 desentralisert grunnutdanning ved Høgskolene i Agder, Finnmark og Volda. Prosjektet blir koordinert av Utlendingsdirektoratet. Cirka 50 kandidater i 9 språk fullfører utdanningen.



**1994** UDIs rundskriv 23/94 om *Veiledende retningslinjer for dekning av utgifter ved bruk av tolketjenester* samler fagetatenes retningslinjer for dekning av utgifter ved bruk av tolketjenester.

**1997** En statsautorisasjonsordning for tolker blir opprettet. Ordningen skal gi brukere av tolketjenester en garanti for at tolkingen er av god kvalitet. Universitetet i Oslo får det administrative ansvaret for autorisasjonsprøven mens bevillingsmyndighet blir lagt til KAD. *Retningslinjer for god tolkeskikk* blir utarbeidet i forbindelse med opprettelsen av statsautorisasjonsordningen og forskriftsarbeidet knyttet til autorisasjonen.

**1999** Hordaland fylkeskommune starter i samarbeid med UDI opp et prosjekt om *Tolk og telematikk*. Prosjektet prøver ut skjermtolking i samarbeid mellom de offentlige tolketjenestene og legger grunnlaget for et felles datasystem for formidling av tolker (TONE – Tolk og oversetternettverk). Prosjektet blir avsluttet i 2002.

Norsk tolkeforbund blir en del av Norsk Kommuneforbund.

**2000** UDI overtar ansvar for gjennomføringen av asyLintervjuer fra politiet og blir storforbruker av tolketjenester. Tolkemarkedet er uregulert og de færreste tolkene har dokumenterte kvalifikasjoner. UDI igangsetter derfor et kvalitetssikringsprogram for tolkene som engasjeres. Ordforrådstesten "Tospråklig sjekk for potensielle tolker" (ToSPoT) blir en viktig komponent i dette programmet. Testen blir også brukt for tolker til Domstoladministrasjonen, Oslo tingrett og Oslo politidistrikt.

**2003** Et treårig bachelorstudium for tolking i offentlig sektor blir startet ved UiO. Studiet blir gitt til kun to språk. Etter lav søkning blir det i 2004 besluttet å stanse videre opptak og å legge ned tilbudet.

KAD iverksetter i samarbeid med UDI et prøveprosjekt med nettbasert utdanning for tolker. Tilbudet som tilsvarer grunnutdanningens 30 studiepoeng, blir gitt som et prøveprosjekt ved fire læresteder: Universitetene i Bergen og Oslo, og Høgskolene i Sør-Trøndelag og Telemark. I perioden 2003 til 2006 har vel 600 tolkestudenter i over 30 språk gjennomført studiet.

**2004** Norsk tolkeforening blir stiftet på ny. Initiativtakere er statsautoriserte tolker tilknyttet UDI.

**2005** Rapporten *Rett til tolk* overleveres Justisdepartementet. Rapporten gjennomgår dagens regelverk og praksis i forhold til tolking og oversettelse av dokumenter i forbindelse med straffesaker, og foreslår nødvendige tiltak for å styrke, forbedre og effektivisere norsk regelverk for bruk av tolk og oversettelse av dokumenter i norsk straffeprosess. Reglene som foreslås forventes å danne utgangspunkt for tilsvarende regler innen øvrig offentlig forvaltning, og dels også for den sivile rettspleien.

Nasjonalt tolkeregister blir opprettet. Registeret skal gi oversikt over praktiserende tolker og deres kompetanse. Målet er at alle som har behov for tolk skal ta utgangspunkt i Nasjonalt tolkeregister. UDI (senere IMDi) har system- og driftsansvar for registeret.

**2006** Nasjonalt fagmyndighetsansvar for tolking i offentlig sektor legges til det nyopprettede Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi). IMDi får bevillingsmyndighet for statsautorisasjonsordningen for tolker.

**2007** Permanent tolkeutdanning med grunnutdanning og påbyggingsmoduler opprettes ved Høgskolen i Oslo. Grunnutdanningen bygger på prøveprosjektet for nettbasert tolkeutdanning (2003-2006). Nærmere 180 studenter i 30 språk er hittil uteksaminert på grunnutdanningsnivå, og ca. 90 i 15 språk vil bli uteksaminert i desember 2009. En påbyggingsmodul i tolking i retts- og nemndsmøter gis våren 2009 og oppbygging av et bachelorstudium er i gang. IMDi samarbeider med høyskolen for å sikre at utdanningstilbudet er tilpasset samfunnets behov for tolk i ulike språk.

## Situasjonsbeskrivelse

God kommunikasjon mellom tjenesteytere og -brukere er vesentlig for all tjenesteyting. Når brukeren ikke forstår eller kan gjøre seg forstått på norsk, er tolking et nødvendig virkemiddel for å ivareta brukerens rettssikkerhet, og å sikre likeverd i tjenesten. Med rettssikkerhet forstår vi her individets beskyttelse mot overgrep og vilkårlig myndighetsutøvelse.

I St.prp. nr. 1 (2008-2009) er økt tilgjengelighet og bruk av kvalifisert tolk et av Regjeringens virkemidler for en helhetlig politikk for inkludering.

En tolk er en som gjengir muntlig, og på et annet språk, en persons tale for andre lyttere på det tidspunktet ytringen blir gjort<sup>1</sup>. Tolking er et yrke som krever spesifikke ferdigheter. Foruten svært gode kunnskaper i to språk kreves det god hørsel, høy konsentrasjonsevne, stresstoleranse og ikke minst innsikt i kommunikasjonsmessige og yrkesetiske aspekter ved tolking.

Kjernen i tolkens yrkesetikk hviler på to grunnprinsipper: Det ene er at tolken skal tolke alt, uten å trekke fra, legge til, eller endre noe av innholdet i det som sies. Det andre er at tolken skal opptre upartisk og ikke tillate at egne holdninger eller meninger påvirker tolkingen. De tolkeetiske grunnprinsippene er nedfelt i *Retningslinjer for god tolkeskikk*<sup>2</sup> og har sitt grunnlag i Menneskerettighetserklæringens prinsipp<sup>3</sup> om individets rett til – uten innblanding – å kunne ytre seg og innhente informasjon.<sup>4</sup>

Det er i dag registrert behov for tolking i 109 ulike språk i Norge<sup>5</sup>. Tolkebehovet er og vil være i stadig endring. Behovet avhenger både av nye flyktninggrupper, innvandrerbefolkningens sammensetning, den enkeltes norskkunnskaper samt den enkeltes befatning med ulike arenaer.

Størstedelen av innvandrerbefolkningen klarer seg uten tolk i de fleste situasjoner. Likevel kan en minoritetsspråklig som klarer seg bra når det snakkes om kjente ting, oppleve det som problematisk eller helt umulig å kommunisere på norsk i situasjoner som for eksempel i rettsaker eller under medisinsk behandling. Også minoritetsspråklige som vanligvis behersker norsk på et høyt nivå, kan oppleve vanskeligheter med språket når de blir syke eller utsatt for stress.

Selv om det er vanskelig å gi en eksakt oversikt over tolkebehovet, tilsier økt migrasjon blant annet gjennom arbeidsinnvandring til Norge at behovet for tolking vil øke. Tall fra SSB viser at innvandrerbefolkningen har økt fra 1,5 prosent av Norges befolkning i 1970 til 10,6 prosent i dag, og at innvandrerbefolkningen forventes å utgjøre mellom 21 og 31 prosent av folketallet i 2060.<sup>6</sup>

---

<sup>1</sup> Ozolins in Skaaden 2000.

<sup>2</sup> Se vedlegg 1.

<sup>3</sup> Artikkel 19 (jf. art 6).

<sup>4</sup> Jf. Justis- og politidepartementet 2005:28-29.

<sup>5</sup> Skaaden 2007, samt upublisert kartlegging av tolkebehovet i Oslo politidistrikt.

<sup>6</sup> SSBs temasider om innvandring og innvandrere. Innvandrerbefolkningen består i dag av personer med bakgrunn fra 214 ulike land og selvstyrte regioner. Se også vedlegg 2 og SSB 2008.

Tolkens kvalifikasjoner er avgjørende for ivaretagelse av rettssikkerheten ved språkbarrierer. Statsautorisasjon i tolking er hittil gitt i 19 språk, mens tolkeutdanning er gitt i nærmere 50 språk. Det er en kjensgjerning at mye av tolkingen som foregår i offentlig sektor i dag utøves av ufaglærte. Som nasjonal fagmyndighet for tolking i offentlig sektor har IMDi gjennomført flere undersøkelser for å kartlegge bruk av tolk i offentlig sektor. Undersøkelsene viser at det ikke er uvanlig at slektninger og bekjente benyttes som tolk i individets møte med det offentlige.<sup>7</sup> Videre viser IMDis testing av språkferdighetene til personer med erfaring som tolk fra offentlig sektor at over 60 % ikke har de nødvendige tospråklige ferdighetene som trengs for å tolke.<sup>8</sup>

Konsekvensene ved bruk av ukvalifiserte tolker, manglende bruk av tolk eller bruk av familie og bekjente som tolk kan være svært alvorlige.

### **Konsekvenser ved manglende bruk av tolk**

Arbeidsgruppen vil vise til eksempler innenfor ulike forvaltningsområder hvordan manglende bruk av tolk eller bruk av ikke-kvalifiserte tolker kan føre til svekket rettssikkerhet, feildiagnostisering og feilbehandling.

Flere rapporter viser at rettssikkerheten i norske rettssaler svekkes på grunn av tolkingens manglende kvalitet: En rapport om utlendingers og språklige minoriteters møte med politi og domstoler konkluderer med at det i mange tilfeller er åpenbart at tolker som brukes av politiet og av domstolene ikke er kvalifiserte for oppdraget<sup>9</sup>, og en studie av flerspråklig kommunikasjon i rettssalen viser at grunnlaget for å felle en dom i mange saker er tvilsomt på grunn av tolkens manglende ferdigheter.<sup>10</sup> Fagfolk utelukker ikke at justismord har forekommet på grunn av mangelfull eller feilaktig tolking.<sup>11</sup> Selv om tilgang til kvalifiserte tolker de siste årene har blitt bedre, viser jevnlig oppslag i media at det fortsatt benyttes tolker uten tilstrekkelige kvalifikasjoner i politi- og rettsvesen<sup>12</sup>. I IMDis undersøkelse om bruk av tolk i straffesakskjeden er det bare en fjerdedel av respondentene som oppgir at de på sitt arbeidssted har rutiner for å sjekke tolkens kvalifikasjoner.<sup>13</sup>

I helsesektoren kan manglende tolking og tolking av ukvalifiserte tolker utgjøre en risiko for liv og helse. For eksempel viser en studie for Nasjonalt folkehelseinstitutt at kvinner fra ikke-vestlige land som føder i Norge, har dobbelt så mange dødfødsler som andre, og at dette kan knyttes til kommunikasjonsproblemer fordi man lar være å bestille tolk.<sup>14</sup> Et annet eksempel er kvinnen som holdt på å bli sterilisert fordi tolken hadde feiloversatt kvinnens ønske om prevensjon<sup>15</sup>. IMDis undersøkelse om fastleger og

---

<sup>7</sup> IMDi-rapport 6-2007 og IMDi-rapport 5-2008. Se også Kale 2006.

<sup>8</sup> Av nærmere 3200 personer som er testet.

<sup>9</sup> Andenes et al 2000.

<sup>10</sup> Nilsen 2005. Se også Falck 1987, og Fiva 2006.

<sup>11</sup> *Se Feil i retten*, intervju med Kristian Andenæs i bt.no 12.02.2008 og *Dårlig tolking kan ha ført til justismord*, intervju med Abid Raja i Aften 02.12.2005.

<sup>12</sup> *Advarer mot justismord* (Adresseavisen 30.01.2008), *Legg deg ikkje ut med politiet* (Forskning.no 29. 01. 2008) *Retten full av dårlige tolker* (Aften 25.07.2006).

<sup>13</sup> Rapporten utkommer høsten 2009.

<sup>14</sup> Saastad, Vangen, & Frøen 2007.

<sup>15</sup> Aftenposten 04.10.2008: "Prevensjon" ble til "sterilisering".

tolketjenester<sup>16</sup> viser at 60 % av fastlegene tror feilbehandling kan forekomme som følge av manglende norskkunnskaper hos en pasient.

### **Barn som tolk**

Manglende bruk av tolk får også konsekvenser for den som brukes som erstatning for tolken. Kales undersøkelse om bruk av tolk i helsevesenet i Oslo viser at det ikke er uvanlig at barn benyttes som tolk og refererer blant annet til et tilfelle hvor en tenåring besvimte da hun skulle oversette legens budskap om at moren bare hadde en måneds tid igjen å leve.<sup>17</sup>

Bruk av barn som tolk antas å stride mot barnekonvensjonens artikkel 3 om barnets beste.<sup>18</sup> Å tolke er et stort ansvar som barn ikke skal påta seg. Barn som blir satt til å oversette samtaler mellom foreldre og offentlige tjeneste- eller fagpersoner kan få tilgang til informasjon de verken bør høre eller forholde seg til, og som barn kan ta skade av.

Barneombudet finner det helt uakseptabelt at barn benyttes som tolk. Bruk av barn som tolk vil dessuten bidra til å forrykke autoritetsforhold i familien og undergrave foreldrerollen, noe som igjen kan få uheldige virkninger for barnets oppvekst. Barneombudet har i brev til helseministeren fremmet krav om utredning av bruken av barn som tolk i helsevesenet.<sup>19</sup> Ombudet har også i rapport til FN uttrykt bekymring for at barn benyttes som tolk.<sup>20</sup>

### **Svekket rettssikkerhet**

IMDis undersøkelser viser at fagpersoner selv er bekymret for rettssikkerheten ved manglende tolkebruk. IMDi-rapport 6-2007 viser at fastlegene mener pasientenes mangelfulle norskkunnskaper går mest utover legens muligheter til å oppdage symptomer. Mange leger mener også at feildiagnostisering og feilbehandling kan forekomme, og at pasientens lovpålagte rett til medvirking blir svekket som en følge av pasientens mangelfulle norskkunnskaper.

IMDis undersøkelse fra barnevernet<sup>21</sup> viser at 1 av 4 mener det brukes tolk for sjelden. Over 70 % mener manglende tolkebruk fører til svekket rettssikkerhet og svekket mulighet for å gjøre en faglig forsvarlig jobb. Ansatte i barnevernet påpeker også at manglende tolkebruk ved for eksempel skole og sosialkontor fører til at saker som i utgangspunktet er ukompliserte eskaleres og havner hos barnevernet fordi veiledning ikke er gitt i første instans.

### **Ansvar**

Regjeringen slår fast at sektormyndighetene og kommunene har et selvstendig ansvar for å utvikle en god forvaltningspraksis innenfor sine ansvarsområder, herunder rutiner for kvalitetssikring, bestilling og betaling av tolketjenester. IMDis undersøkelser viser imidlertid at det hersker stor usikkerhet både om når det skal benyttes tolk, om hvem som har ansvar for kvalitetssikring og bestilling

<sup>16</sup> IMDi-rapport 6-2007.

<sup>17</sup> Kale 2006:12. Se også IMDi-rapport 6-2007

<sup>18</sup> Barnekonvensjonen art. 3: *Ved alle handlinger som berører barn, enten det foretas av offentlige eller private velferdsorganisasjoner, domstoler, administrative myndigheter eller lovgivende organer, skal barnets beste være et grunnleggende hensyn.*

<sup>19</sup> Barneombudet 2006:74.

<sup>20</sup> Rapport til FNs komité for barns rettigheter angående tilleggsprotokoll til Barnekonvensjonen om barn i væpnet konflikt. 02.02.2007.

<sup>21</sup> IMDi-rapport 5-2008.

av tjenesten, og om hvor utgiftene skal dekkes.<sup>22</sup> Dette bildet stemmer overens med arbeidsgruppens erfaringer. Retningslinjer og rutiner for bestilling og bruk av tolk er enten manglende eller ukjente i de respektive etatene. Dette gjøres det nærmere rede for i 1.1.

### **Juridiske rammer: menneskerettslige og folkerettslige forpliktelser og nasjonal lovgivning**

Menneskerettsloven bestemmer at visse internasjonale konvensjoner skal gå foran norsk lov dersom det er motstrid, jf. § 3 og 2.

I straffesaker kommer den Europeiske menneskerettskonvensjonen (EMK) til anvendelse. Her heter det blant annet at "enhver som blir siktet for en straffbar handling, skal [...] ha vederlagsfri bistand av en tolk hvis han ikke kan forstå eller tale det språk som blir brukt i retten" (Art. 6.3.e), og at han skal "bli underrettet straks, i et språk han forstår og i enkeltheter, om innholdet i og grunnen til siktelsen mot ham" (Art. 6.3.a). Rettighetene gjelder fra personen blir pågrepet, også under politiets arbeid med saken (jf. Art. 5.2). Rettigheter og plikter i forbindelse med tolking i norsk straffeprosess ble utredet i 2005. Utredningen finnes i rapporten "Rett til tolk. Tolking og oversettelse i norsk straffeprosess".

For de øvrige forvaltningsområdene står det ikke noe direkte om rett til tolk i konvensjonene. Det antas at FNs konvensjon om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter (ØSK) art. 2.2 implisitt kan være aktuell i forhold til bruk av tolk. "Konvensjonspartene forplikter seg til å garantere at de rettigheter som anerkjennes i konvensjonene, blir utøvet uten forskjellsbehandling av noe slag på grunn av rase, hudfarge, kjønn, språk, religion, politisk eller annen oppfatning, nasjonal eller sosial opprinnelse, eiendom, fødsel eller status for øvrig".

Nordisk språkkonvensjon gir borgere i Norden rett til å bruke sitt eget språk og få tolke- eller oversettelsesbistand når de kontakter myndighetene i et annet land i Norden. Dette gjelder i kontakt med "offentlige organer som helse-, sosial- og barnevernsmyndigheter samt arbeidsmarkeds, skatte- politi- og skolemyndigheter. I saker for domstolene og andre offentlige organer skal disse så langt råd er sørge for at borgerne i en kontraherende stat får tilstrekkelig tolke- og oversetteshjelp. I straffesaker skal borgerne alltid få den nødvendige tolkehjelp" (Art. 2). Nordisk språkkonvensjon er under revidering. Revideringen ventes avsluttet innen 2010. Det foreligger forslag om at den nye konvensjonen blir utvidet til å omfatte – ved siden av dansk, finsk, norsk og svensk – også færøysk, grønlandsk, islandsk, samisk og ditto tegnspråk.

I norsk lovgivning følger det offentliges ansvar for bruk av tolk av ulike bestemmelser, som det redegjøres kort for nedenfor:

Forvaltningsloven:

Denne loven regulerer plikter og rettigheter i all offentlig saksbehandling. Forvaltningslovens § 11 omhandler offentlige myndigheters veiledningsplikt, forvaltningslovens § 11 d om muntlige konferanser og forvaltningslovens § 17

---

<sup>22</sup> IMDi-rapport 6-2007 og IMDi-rapport 5-2008.

omhandler plikten til å ha utredet saken så godt opplyst som mulig før vedtak treffes. Det er imidlertid ikke noen direkte bestemmelse om bruk av tolk i forvaltningsloven, men for å oppfylle kravene i forvaltningslovens §§ 11, 17 samt det ulovfestede kravet til forsvarlig saksbehandling, vil det i en del tilfelle være nødvendig med bruk av tolk.

#### Straffeprosess:

I Norge nevnes tolkefunksjonen i domstolloven og i forskriftene til enkelte andre lover. Domstolloven fra 1915 sier eksplisitt at "skal nogen som ikke kan norsk ta del i forhandlingen så brukes en tolk som retten har opnævnt eller godkjendt" (§ 135). Se også rapporten " Rett til tolk. Tolking og oversettelse i norsk straffeprosess".

#### Utlendingsloven:

I forskriften til utlendingsloven fra 1988 heter det at "med mindre søkeren og den som skal foreta intervjuet, kan kommunisere forsvarlig på et felles språk, skal tolk tilkalles" (§ 55). Tolking anses her nødvendig i forhold til lovens §§ 33,34 som pålegger myndighetene å kommunisere med partene før det fattes vedtak. Utlendingslovens forskrifter viser videre til at alminnelig veiledningsplikt etter forvaltningsloven også gjelder i utlendingssaker.

#### Pasientrettighetsloven:

Pasientrettighetsloven fra 1999 fastslår pasientens rett til medvirkning og informasjon i § 3-1 og § 3-2, og pasientens innsynsrett i § 3-5. Lovens forskrifter understreker samtidig at "samiskspråklige, fremmedspråklige og personer med funksjonshemninger" har rett til tilrettelagt kommunikasjon (§ 11).

Det redegjøres ikke for klageadgang her. Klageadgangen følger av de ulike sektorenes klageregler. Spørsmål om tilsyn vil bli kort berørt i drøftingsdelen 2.3.

### **Kvalifisering av tolker**

Kvaliteten på tolkingen er avgjørende for at det offentlige skal kunne yte forsvarlige tjenester når det er en språkbarriere.<sup>23</sup> Flere studier avdekker at rettssikkerheten til minoritetsspråklige i møte med det offentlige svekkes på grunn av tolkens manglende ferdigheter<sup>24</sup>, og mye ressurser er lagt ned i de siste tiår for å øke antallet kvalifiserte tolker i et økt antall språk. IMDi, og tidligere UDI, har som fagmyndighet på tolkefeltet igangsatt flere tiltak for å øke tolkenes kompetanse i språk hvor det er behov.

#### Tolkeutdanningen:

Tolkeutdanning er gitt i nærmere 50 språk. Utdanningen har hatt ulike oppbygginger. Fra 1985 til 2003 har 230 personer i 15 tolkespråk tatt frammøtebasert semesteremne i tolking ved ulike læresteder. To kull med studenter i to tolkespråk har også tatt bachelorstudium i tolking i offentlig sektor ved UiO. Gjennom et prøveprosjekt med nettbasert grunnutdanning i tolking økte antallet tolker og tolkespråk betraktelig. Fra 2003–2007 har over 600 personer

---

<sup>23</sup> Med språkbarriere forstår vi her når den ene parten ikke snakker tilstrekkelig norsk til å forstå og å gjøre seg forstått.

<sup>24</sup> Se situasjonsbeskrivelse.

tatt utdanning i 32 språk gjennom dette prosjektet som ble finansiert gjennom integreringsmyndighetene.<sup>25</sup>

Opprettelsen av permanent tolkeutdanning ved Høgskolen i Oslo (HiO) i 2007 markerer et viktig skritt for profesjonalisering av tolkeyrket i Norge. Grunnutdanningen bygger på prøveprosjektet og er et nettbasert deltidsstudium med helgesamlinger. Denne modellen gir muligheten til flere personer til å ta studier ved siden av jobb og uavhengig av hvor i landet de bor. Grunnutdanningen gir studentene innføring i blant annet yrkesetikk, tolketeknikk, metodevalg og spesifikk kontekstkunnskap om sentrale områder innen offentlig sektor, som helse, barnevern, politi- og rettsvesen.

Grunnutdanning ved HiO i 2007 og 2008 ble gitt til nærmere 180 studenter i 30 tolkespråk. I 13 av språkene ble utdanningen gitt for første gang. I 2009 vil nærmere 90 studenter i 15 språk bli uteksaminer. Oppbygging av et bachelorstudium i tolking er i gang, og over 80 tolker har per juni 2009 tatt eksamen i den første påbyggingsmodulen for tolking i retts- og nemndsmøter.

Statsautorisasjonsordningen:

Statsautorisasjonsordningen for tolker ble opprettet i 1997. Dette er en godkjenningsordning som skal gi brukere av tolketjenester en garanti for at tolkingen er av god kvalitet. Det er ikke knyttet noen formelle utdanningskrav til ordningen. Tittelen statsautorisert tolk gis til personer som har bestått en omfattende ferdighetsprøve i tolking ved Universitetet i Oslo. Tolkeprøven er svært krevende og strykprosenten ligger på rundt 90 %. 167 bevillinger er hittil gitt, og prøven er avholdt i 19 språk.

IMDi har bevillingsmyndighet for statsautorisasjonsordningen og utsteder bevilling til kandidater som har bestått autorisasjonsprøven.<sup>26</sup> Før bevilling gis må kandidatene avgi skriftlig forsikring om at de vil rette seg etter de tolkeetiske reglene fastsatt i *Retningslinjer for god tolkeskikk*. IMDi kan tilbakekalle bevilling dersom vilkår for å inneha den ikke lenger oppfylles.

Nasjonalt tolkeregister:

For å øke tilgangen til tolker med autorisasjon og utdanning og stimulere tolkene til å dokumentere og øke sin kompetanse, ble det i 2005 opprettet et nasjonalt tolkeregister. Registeret blir driftet av IMDi og er et innsynsregister hvor brukere av tolketjenester får innsyn i tolkenes kompetanse.

Nasjonalt tolkeregister har 5 kvalifikasjonskategorier der tolker med statsautorisasjon og/eller utdanning utgjør kategori 1-3. Fordi det foreløpig er for få tolker med statsautorisasjon og utdanning, innehar registeret også to rekrutteringskategorier. I disse kategoriene er tospråklige kompetanse prøvet enten gjennom autorisasjon eller fagbrev i skriftlig oversettelse, eller gjennom Tospråklig sjekk for potensielle tolker (ToSPoT). I tillegg har personene i disse kategoriene gjennomgått et tre-dagers innføringskurs i regi av IMDi om tolkens ansvarsområde. Kurset gir innblikk i hvilket ansvar man påtar seg når man skal tolke i offentlig sektor.

---

<sup>25</sup> IMDi-rapport 2-2007.

<sup>26</sup> Forskrift om bevilling som statsautorisert tolk og tolkeprøven.



Det er per i dag over 1000 tolker fordelt på 66 språk oppført i registeret. Vedlegg 3 gir oversikt over språk og kvalifikasjonskategorier i registeret. Oppføringene viser imidlertid at det er stor variasjon i tilgangen til kvalifiserte tolker i ulike deler av landet. De fleste tolkene er bosatt i de store byene, hovedsakelig i østlandsområdet. Ved opptak til utdanning og kurs blir derfor søkere prioritert ut fra geografi og språkbehov. Samtidig er det viktig at det tilrettelegges for bedre bruk av fjerntolking. Dette drøftes i 2.2.

### **Hvordan ivareta profesjonaliseringen av tolkeyrket?**

Statsautorisasjon, permanent tolkeutdanning og Nasjonalt tolkeregister er alle tiltak som bidrar til en profesjonalisering av tolkeyrket. For at denne utviklingen skal styrkes, er det viktig at gode tolker som har valgt å satse på en tolkekarriere prioriteres for tolkeoppdrag slik at de velger å fortsette som tolker, og eventuelt også videreutvikler sin kompetanse.

I lys av dette er det en utfordring at det offentlige ikke i tilstrekkelig grad greier å sikre prioritering av kvalifiserte tolker. Til tross for at tilgang til kvalifiserte tolker er atskillig forbedret, er det fortsatt utbredt bruk av ikke-kvalifiserte tolker i offentlig sektor, selv i språk hvor det finnes flere titall tolker med statsautorisasjon og utdanning.

Fra et samfunnsøkonomisk perspektiv er det også bekymringsfullt at det over offentlige budsjetter bevilges ressurser til å autorisere og utdanne tolker for bruk i offentlig sektor uten at denne kompetansen blir nyttiggjort. Det er derfor nødvendig å sikre at offentlig sektor skjerper kravene til dokumenterte kvalifikasjoner når tolketjenester benyttes.

# 1. ARBEIDSGRUPPENS FORSLAG

Fra mandatet: "Arbeidsgruppen bør prioritere å arbeide med regulering av tolkefeltet, og levere konkrete forslag til hvordan det offentlige raskest mulig kan møte felles utfordringer med kvalitetssikring av tolking".

Arbeidsgruppen har diskutert hvordan det offentlige *raskest* mulig kan møte felles utfordringer med kvalitetssikring av tolking i offentlig sektor. Problemstillingene er mange og sammensatte og berører ulike områder som lovgivning, migrasjon, økonomi, tilsynsordninger, sektorenes fagansvar, organisering av tolkeformidling, tolkeutdanning, -autorisasjon, lønns- og arbeidsvilkår for tolkene, med mer.

Feltet er såpass komplekst at enkle løsninger ikke finnes. Arbeidsgruppen er likevel av den oppfatning at felles overordnede prinsipper for planlegging og budsjettering, bestilling og bruk av kvalifisert tolk er det som per i dag raskest vil kunne bidra til å sette kvalitetssikring av tolking på dagsorden. Gruppen har derfor konsentrert arbeidet om forslag til felles retningslinjer. Dette er også i tråd med føringene gitt i *Handlingsplan for å fremme likestilling og hindre etnisk diskriminering (2009-2012)* hvor forslag til felles retningslinjer blir framhevet.

Retningslinjene vil være å betrakte som veiledende anbefalinger. De er ikke rettslig bindende, men tar utgangspunkt i allerede eksisterende policy, jf. innledende del om bakgrunn for rapporten.

På lengre sikt vil imidlertid arbeidsgruppen tilrå en gjennomgang av lovverket for å vurdere eventuelle lovendringer. Dette drøftes i rapportens del 2.1. Arbeidsgruppen er også av den oppfatning at det på lengre sikt vil være nødvendig å se på behov for en sterkere regulering av betingelsene for å kunne ta på seg tolkeoppdrag. Dette diskuteres i del 2.2 under gruppens innspill til videre arbeid knyttet til organisering og krav til tolkeformidling.

Forslag til kompetansetiltak for tolkebrukere presenteres i 1.2, mens mulig rapportering følger i 1.3.

## 1.1 Felles og sektorvis policy og retningslinjer for planlegging/budsjettering, bestilling og bruk av kvalifisert tolk

Det finnes per i dag ingen overordnede retningslinjer for bruk av tolk i offentlig sektor. Som daværende fagmyndighet for tolking i offentlig sektor samlet UDI i 1994 de forskjellige retningslinjer som fagetatene hadde gitt når det gjelder dekning av utgifter ved bruk av tolketjenester i rundskriv UDI 23/94. Rundskrivet skulle være retningsgivende for alle brukere av tolketjenester, både innenfor mottak og i bosettingskommunen, samt innenfor kommunale, fylkeskommunale

og statlige instanser. Men ettersom fagetatens retningslinjer enten er revidert eller utdatert, er rundskrivet ikke lenger gyldig.

Rundskriv UDI 23/94 sa også lite når det gjaldt kvalitetskriterier ved bruk av tolk annet enn at "en understreker viktigheten av å benytte profesjonelle tolker". Begrepet "profesjonell tolk" er imidlertid ikke entydig. Ikke uvanlig brukes det om en person som utfører tolking mot betaling, i motsetning til når familie og bekjente opptrer som tolker.

At tolken mottar lønn for arbeidet sier lite om kvaliteten på tolkingen som utføres. Som Skaaden (2000) påpeker er tittelen tolk ikke en beskyttet tittel. Enhver som mener seg kompetent, kan derfor i prinsippet påta seg denne oppgaven. Kvalitetssikring av tolketjenester kompliseres også ved det faktum at oppdragsgiveren selv vanskelig kan sjekke kvaliteten på tolkingen. Det er derfor viktig at krav til kvalifikasjoner inngår i retningslinjer for bruk av tolk.

Informasjon fra deltakerne i arbeidsgruppen viser at det er stor variasjon i hvordan tolking er ivaretatt i de ulike sektorene i dag, både med hensyn til finansiering, definert behov, regulering, retningslinjer, rutiner og praksis. Informasjonen er oppsummert i en egen tabell (se vedlegg 2). Tabellen viser at de ulike sektorene har ulike behov, og det varierer hvor langt hver enkelt har kommet i utvikling av retningslinjer for hvordan disse behovene ivaretas.

Samtidig må det understrekes at det også innenfor de enkelte sektorer vil være stor variasjon, noe som igjen bekrefter mangel på overgripende retningslinjer og helhetlig praksis. Det synes også å variere i hvilken grad gjeldende praksis er i tråd med egne retningslinjer der disse finnes. Lovregulering har for eksempel ingen positiv innvirkning på tolkebruken så lenge dette ikke følges opp budsjettmessig. I straffesaker, hvor plikten til bruk av tolk er eksplisitt uttrykt i lovverket, medfører dette i visse tilfeller til at saker nedprioriteres eller henlegges fordi det ikke er satt av penger til tolking. Dette er et alvorlig rettssikkerhetsproblem.

I politietaten meldes det også om at politiets satser for honorering av tolk og translatører ikke er konkurransedyktige, og at etaten derfor mister de best kvalifiserte tolkene til andre tolkebrukere med høyere satser/budsjetter. En slik praksis bidrar også til å opprettholde et marked for "lavbudsjettolking" hvor personer uten tolkefaglige kvalifikasjoner foretrekkes framfor kvalifiserte tolker.

Et gjennomgående problem synes å være at tolking ofte ikke er ansett som en del av offentlig tjenesteyting, men som en tjeneste som kommer i tillegg. Den offentlige parten tar således ikke ansvar for hvordan tjenesten videreformidles til mottakerens språk, enten dette skjer gjennom et familiemedlem eller gjennom en betalt tolk.

Arbeidsgruppen foreslår at felles overordnede retningslinjer må tydeliggjøre det offentliges ansvar. Retningslinjene må også stille tydelige krav til kvalifikasjoner hos den som skal tolke. Arbeidsgruppen har utarbeidet følgende forslag:

## **FELLES OVERORDNEDE RETNINGSLINJER FOR BRUK AV TOLK I OFFENTLIG SEKTOR**

- 1. Offentlig ansvar**
- 2. Bestilling og krav til kvalifikasjoner**
- 3. Kommunikasjon via tolk**
- 4. Dekning og dokumentasjon av utgifter**

Følgende prinsipper skal være retningsgivende for bruk av tolk i offentlige virksomheter eller virksomheter som yter tjenester på vegne av det offentlige i den grad spørsmålene ikke reguleres av lov. Retningslinjene bør danne utgangspunkt for etablering av rutiner for kvalitetssikring, bestilling, bruk og betaling av tolketjenester i den enkelte virksomhet.

I retningslinjene brukes ordet *bør*. Det betyr at retningslinjene som hovedregel skal følges hvis det ikke er god grunn til å gjøre noe annet. Avvik bør i så fall kunne begrunnes og redegjøres for skriftlig.

### **1. Offentlig ansvar**

Alle offentlige tjenesteytere har veilednings- og informasjonsplikt i henhold til forvaltningslovens § 11. Ved vedtak i forvaltningssaker følger det også av § 17 at forvaltningsorganet har ansvar for at saken er så godt opplyst som mulig før vedtak treffes. Retningslinjene skal bidra til å sikre at Forvaltningslovens § 11 og § 17 overholdes.

Fagpersonens eller tjenesteyterens kommunikasjonsansvar er i tillegg bestemt av særlover som regulerer den enkelte tjeneste, eksempelvis pasientrettighetsloven, domstolloven, straffeloven og utlendingsloven. Lovverket skal sikre tilgang til faglig forsvarlige tjenester for brukere av offentlige tjenester. Brukernes rettigheter er også definert av internasjonale konvensjoner som Norge har undertegnet, slik som Den europeiske menneskerettighetskonvensjonen og Den nordiske språkkonvensjonen.

I saker hvor det er en språkbarriere, er tolking nødvendig for at offentlige tjenesteytere, eller virksomheter som utfører oppdrag på vegne av det offentlige, skal kunne informere, veilede og høre partene i en sak.

Bruk av tolk skal være en integrert del av tjenesteytingen. Ledelsen i den enkelte virksomhet har ansvar for at det er etablert interne rutiner for bestilling, kvalitetssikring, bruk og betaling av tolketjenester og at rutinene er godt kjent og brukt blant de ansatte.

Offentlig tjenesteyter har ansvar for å avdekke om det er behov for tolk. Vurderingen gjøres i samråd med brukeren, men det er tjenesteyteren som har ansvar for å avgjøre om tolking er nødvendig for å yte en faglig forsvarlig tjeneste. Dennes vurdering skal sikre at likeverd og rettssikkerhet i offentlig tjenesteyting ikke svekkes ved språkbarrierer.

## **2. Bestilling og krav til kvalifikasjoner**

Ved behov for tolking er det den offentlige parten som skal bestille tolk. Tjenesteyteren har ansvaret for at tolkingen skjer til og fra et språk som den minoritetsspråklige forstår, og at tolken som innkalles har de kvalifikasjonene som er nødvendige for å kunne tolke.

Tolking er en profesjonsutøvelse med krav til kvalifikasjoner. Tolk med dokumenterte kvalifikasjoner fra tolkeutdanning og/eller statsautorisasjonen bør alltid foretrekkes. I tilfeller der språk eller andre forhold gjør at en tolk med utdanning og/eller autorisasjon ikke er tilgjengelig, skal det alltid tilkalles tolk som oppfyller minstekravet for å stå registrert i Nasjonalt tolkeregister.

Nasjonalt tolkeregister er tilgjengelig på [www.tolkeportalen.no](http://www.tolkeportalen.no) og gir oversikt over tolkers formelle kompetanse i tolking mellom norsk og andre språk.

Krav til kvalifikasjoner skal gjelde enten tjenesten bestilles direkte fra tolken eller gjennom et formidlingsbyrå. Dersom det inngås rammeavtale med tolkeformidler må tolkeformidler kunne dokumentere at hver tolk som formidles har de nødvendige kvalifikasjoner.

Unntak til krav om kvalifikasjoner skal kun gjelde språk som foreløpig ikke finnes i Nasjonalt tolkeregister. Ved slike unntak bør fagpersonen melde behovet til registeret. Dersom man benytter tolk uten dokumenterte kvalifikasjoner bør vedkommende så snart råd er henvises til Nasjonalt tolkeregister for nærmere råd og veiledning, testing og evt. kurs.

Tolken har plikt til å informere partene når han/hun er inhabil (jf. forvaltningslovens § 6, første eller annet ledd). Tolkenes identitet, tolkefaglige kvalifikasjoner og språkene det tolkes til/fra skal framgå av møtereferat/sakspapirer.

Familie, medfølgende eller andre tilfeldige personer skal som hovedregel ikke opptre som tolk i tjenestemottakers møte med det offentlige, med mindre en nødssituasjon krever det.

## **3. Kommunikasjon via tolk**

Tolken skal utføre sitt verv samvittighetsfullt og i samsvar med *Retningslinjer for god tolkeskikk*. Alvorlige brudd på retningslinjene skal meldes skriftlig til Nasjonalt tolkeregister.

Forvaltningsorganet eller virksomheten bør gjennom internopplæring sørge for at de ansatte har de nødvendige ferdigheter som tolkebruker, kjenner til sitt ansvar i en tolket samtale og er kjent med *Retningslinjer for god tolkeskikk*. Forvaltningsorganet og tjenesteyteren har ansvar for å tilrettelegge for forsvarlige arbeidsforhold for det oppdrag tolken utfører, herunder sikre at det er et tilstrekkelig antall tolker for oppdraget, gi tolken(e) nødvendig informasjon om oppdraget og legge inn tilstrekkelig antall pauser.

Der frammøtetolking (det vil si hvor tolken møter opp personlig) ikke er mulig, kan tolking via skjerm eller telefon være et alternativ. Skjermtolking bør foretrekkes så langt det er mulig. Telefontolking bør som regel bare benyttes til kortere samtaler, og for å gi konkrete beskjeder. For at tolkens arbeidsforhold skal være forsvarlige ved fjerntolking, er god forberedelse, samt rolige og kontrollerte forhold under samtalen nødvendig.

#### **4. Dekning og dokumentasjon av utgifter**

Utgiftene til tolking dekkes av det offentlige. Som hovedregel bør den instansen som finansierer den faglige driften også dekke tolkeutgifter. I tilfeller hvor andre offentlige etater skal dekke utgiften til tolketjenesten skal dette nedfelles i sektorspesifikke retningslinjer. Offentlige tjenester som anvender tolk mer enn sporadisk, bør sikre dekning for tolkeutgifter i sine budsjetter og synliggjøre utgifter til tolk i budsjett- og regnskapsføring.

#### **Prinsipper for implementering av retningslinjene i de ulike sektorene**

Arbeidsgruppen legger fram felles rammer for bruk av tolk i offentlig sektor og foreslår at hver sektor utarbeider retningslinjer for eget område tilpasset den enkelte sektor. Arbeidsgruppen har derfor ikke formulert konkrete forslag til sektorvise retningslinjer. Det forutsettes imidlertid at arbeidet med utforming av slike retningslinjer følges opp av sektorene.<sup>27</sup>

Når det gjelder statlige virksomheter foreslås det at departementene i sine bestillingsbrev til underliggende virksomheter ber om at det utarbeides retningslinjer innen en gitt tidsfrist.

I kommunesektoren bør kommunene oppfordres til å utarbeide retningslinjer for bruk av tolk i kommunale virksomheter. KS, sektormyndigheter og kommunale samarbeidspartnere bør inngå samarbeid for å stimulere kommunene til å gjennomføre dette arbeidet.

Arbeidsgruppen tilrår at prinsippene nedfelt i forslag til felles overordnede retningslinjer skal være styrende for utforming av spesifiserte retningslinjer i hver sektor/etat/virksomhet. Ved vurdering av hvor slike retningslinjer vil være aktuelle, skal det legges vekt på hensynet til likeverd og brukerens rettssikkerhet. Vurderingen bør overveie hvor vidt tolking er nødvendig for å utføre en faglig forsvarlig tjeneste. Konsekvenser ved manglende tolkebruk bør også tas med i vurderingen. Eksempelvis bør man overveie om det vil føre til unødig saksbehandling i andre instanser dersom brukeren ikke får nødvendig informasjon i første instans.

Spesifiserte retningslinjer i hver sektor/etat/virksomhet bør inneholde regler og rutiner for:

---

<sup>27</sup> Vesentlige forskjeller som skiller domstolene fra de andre sektorene representert i arbeidsgruppen vil ha innvirkninger på hvordan retningslinjene implementeres i domstolene. Domstoladministrasjonen har derfor føyd til et eget avsnitt (vedlegg 3) om tolking i domstolene.

- Bestilling, herunder hvordan og hvor, tjenesteutøver kan finne fram til tolker som oppfyller krav til tolkefaglige kvalifikasjoner
- Finansiering, herunder hvor utgifter til tolking skal dekkes
- Kvalitetssikring, herunder hvordan den enkelte tjenesteutøver bør undersøke kvaliteten på tolketjenester som kjøpes
- Rapportering, herunder hva som skal rapporteres, hvor ofte det skal rapporteres og hvordan og til hvem det skal rapporteres, jf. også pkt. 1.3

Arbeidsgruppen tilrår at arbeidet med sektorspesifikke retningslinjer gjennomføres i løpet av 2010. Det tilrås videre at IMDi i 2011 og 2012 lager oversikt over hvilke etater/sektorer som har utarbeidet retningslinjer.

I forbindelse med oppfølgingen av retningslinjene vil det være behov for opplæring i bruk av tolk. Forslag til felles kompetansetiltak, jf. pkt.1.2, forutsettes å omfatte dette opplæringsbehovet.

Utdypende og spesifikke retningslinjer bør ligge lett tilgjengelig på hjemmesidene til sektormyndigheter og etater, med link til de felles overordnede retningslinjene, Nasjonalt tolkeregister m.m.

Arbeidsgruppen anbefaler at det i forbindelse med implementering av retningslinjene gjennomføres en bred markedsføring av Nasjonalt tolkeregister. Det bør også gjennomføres en informasjonskampanje spesielt rettet mot tjenesteutøvere i de mest sentrale sektorene.

Når det gjelder etterlevelse av de foreslåtte retningslinjene, bør dette primært følges opp gjennom den ordinære styringsdialogen, evalueringer, brukerundersøkelser og eventuelt faglig tilsyn, dvs. inngå som en del av den enkelte virksomhets og sektors styringsansvar. IMDi vil, i egenskap av å være nasjonal fagmyndighet, kunne bistå med faglige råd og innspill til hva man bør se etter i oppfølgingen.

Arbeidsgruppen vil også foreslå å gjennomføre en sektorovergripende evaluering av effekter av de nye retningslinjene innen to år etter at implementeringen har funnet sted. Evalueringen bør kunne si noe om hvilken effekt retningslinjene har hatt med hensyn til kvalitet på og bruk av tolketjenester, og den bør danne grunnlag for en eventuell revidering av retningslinjene samt avdekke eventuelle behov for en sterkere juridisk og/eller ledelsesmessig forankring.

## **1.2 Felles og sektorvis policy og retningslinjer for kompetansetiltak for tolkebrukere**

Arbeidsgruppen har diskutert hvordan myndighetene kan sikre at offentlige tolkebrukere har kunnskap om og ferdigheter i kommunikasjon via tolk.

IMDis undersøkelser<sup>28</sup> viser at ansatte som trenger tolk i sitt arbeid opplever behov for både mer informasjon om viktigheten av å bruke tolk og praktisk opplæring i kommunikasjon via tolk. Dette stemmer overens med

<sup>28</sup> IMDi-rapport 6-2007 og IMDi-rapport 5-2008.

arbeidsgruppens erfaringer. Hittil er det kun gitt sporadisk opplæring i kommunikasjon via tolk til enkelte deler av forvaltningen, og denne opplæringen har variert mye i form og innhold. Profesjonsutdanningene inneholder minimalt om bruk av tolk. Leger får eksempelvis noen timers orientering om bruk av tolk først i forbindelse med videreutdanningen. De fleste lærer av egne erfaringer, gjerne med dårlig kvalifiserte tolker som ikke alltid arbeider i samsvar med de tolkeetiske reglene.

Slik arbeidsgruppen ser det, vil opplæring i kommunikasjon via tolk både kunne bidra til redusert underforbruk av tolk, økt bestillerkompetanse og bedre kvalitetssikring av tolkingen og styrking av tjenesteyterens rolle i en tolket samtale.

Av IMDi's undersøkelse om bruk av tolk i barnevernet går det fram at jo mer opplæring i bruk av tolk de barnevernsansatte hadde, jo større var sannsynligheten for at de brukte tolk dersom de hadde behov for det. Funn fra samme undersøkelse tyder også på at de med mest opplæring hadde lettere for å stille kvalitetskrav til tolkingen.

Samtidig bør det understrekes at forsvarlig kommunikasjon via tolk ikke avhenger av tolkens ferdigheter alene. For å sikre individets rett til – uten innblanding – å kunne ytre seg og innhente informasjon, er det også viktig at tolkebrukeren kjenner til grensene for tolkens ansvarsområde og sitt eget ansvar i en tolket samtale.

Tolker som IMDi har kurset opplever at det ikke er uvanlig at den offentlige parten trekker tolken inn i samtalen, enten ved å stille tolken spørsmål om den minoritetsspråkliges personlige forhold eller kulturelle bakgrunn, eller ved å be om tolkens synspunkter på saken. I IMDi's undersøkelse om bruk av tolk i barnevernet svarer nær seks av ti at de synes det er greit at tolken gir tilleggsinformasjon om en families hjemland eller spesielle situasjon. Mange tolker opplever også at tjenesteyteren ber dem om å "ta seg av" den minoritetsspråklige.

En slik praksis strider mot tolkens yrkesetikk<sup>29</sup> og bidrar både til å umyndiggjøre tjenestebrukeren og å undergrave den offentlige tjenesteyterens fagansvar. For å kunne gi et likeverdig tjenestetilbud i samtale gjennom tolk er det viktig at tjenesteyteren kommuniserer direkte med brukeren og gir den samme faglige oppfølgingen som i samtaler uten tolk.

Kompetanseheving av tolkebrukere inngår allerede som tiltak i *Handlingsplan for å fremme likestilling og hindre etnisk diskriminering* når det gjelder barnevernstjenesten, familievern og domstolene. Arbeidsgruppen er opptatt av at opplæringen som gis skal ha en tolkefaglig forankring og bygge på etiske standarder gitt i *Retningslinjer for god tolkeskikk*.

**Konkrete tiltak:** Etter arbeidsgruppens oppfatning bør opplæring i kommunikasjon via tolk bygge på det samme faglige grunnlag som tolkeutdanningen. Med dette som utgangspunkt foreslår arbeidsgruppen følgende tiltak:

---

<sup>29</sup> Jf. § 7 *Retningslinjer for god tolkeskikk*.



- Opplæring i kommunikasjon via tolk bør gis innenfor profesjonsutdanninger til yrkesgrupper som bruker tolk i sitt arbeid. I henhold til sektoransvarsprinsippet bør dette følges opp av relevante departementer og utdanningsinstitusjoner gjennom fag- og studieplaner. Det foreslås at det utarbeides et felles faglig innhold for opplæringen, og at dette bygger på det samme faglige grunnlaget som tolkeutdanningen.
- Opplæring i kommunikasjon via tolk bør inngå som en del av internopplæring til ansatte i offentlig sektor, som trenger tolk i sitt arbeid. Arbeidsgiver har ansvar for at ansatte får nødvendig opplæring, jf. pkt. 1.1 og 3.1. Det foreslås at det utarbeides et felles kursopplegg som kan tilpasses ulike arbeidsgivere. En mulig organisering er at IMDi får i oppdrag å sørge for at et slikt kursopplegg blir utarbeidet.

Arbeidsgruppen tilrår at planlegging av overnevnte tiltak igangsettes i 2010, og at tiltakene blir inkludert i etatenes kompetanseplaner og budsjettering fra og med 2011.

### **1.3 Rapportering på bruk av tolk i tjenesteapparatet**

Etter det arbeidsgruppen kjenner til finnes det, med ett unntak, per i dag ingen rapporteringskrav på bruk av tolk i tjenesteytingen.<sup>30</sup>

Arbeidsgruppen ser at rapportering og rapporteringsordninger er viktige for budsjettering, planlegging og kvalitetssikring av tolkingen. Avhengig av utforming og innhold, kan rapportering gi en oversikt over etterspørsel etter tolketjenester i ulike språk, oppfyllelse av kvalitetskrav, avvik mellom behov og tilbud m.m.

Rapportering øker også mulighetene for å sammenligne tjenestetilbud på tvers av etater og forvaltningsnivåer, eventuelt også danne grunnlag for identifisering av beste praksis.

Krav om rapportering er i tillegg en form for styringsvirkemiddel. Eksempelvis vil rapportering på kvantitative og kvalitative indikatorer knyttet til tolking sannsynligvis medføre økt oppmerksomhet omkring bruk av tolk. Dette vil gjelde både på leder- og saksbehandlernivå i offentlige tjenester som pålegges eller bes om å rapportere på denne typen indikatorer.

Når det gjelder bruk av tolketjenester, vil rapportering via budsjett- og regnskapstall i utgangspunktet kun si noe om *utgifter* til tolking, og *omfanget* av bruk av tolk. Den vil imidlertid ikke si noe om *kvaliteten* på tolketjenesten som er benyttet. Arbeidsgruppen er særlig opptatt av at det skal benyttes tolk med dokumenterte kvalifikasjoner, jf. pkt. 1.1. Arbeidsgruppen anbefaler at det rapporteres på all bruk av tolk, men at det samtidig vurderes ordninger der det

---

<sup>30</sup> I sitt oppdragsdokument til de regionale helseforetakene stiller Helse- og omsorgsdepartementet krav om at de skal etablere tolketjenester til pasienter som har behov for dette. De regionale helseforetakene skal i 2009 rapportere på kravene i sin årlige melding til departementet.

er mulig å skille mellom bruk av tolk med dokumenterte kvalifikasjoner kontra ikke kvalifisert tolk.

**Forslag:** For å sikre rapportering på bruk av tolk med dokumenterte kvalifikasjoner i offentlige virksomheter, bør det vurderes å innarbeide krav om slik rapportering i tildelings- og oppdragsbrev. Rapportering på bruk av tolk i tjenesteapparatet bør i størst mulig grad inngå i og være en del av de ordinære styringssystemene i offentlig tjenesteyting. I den forbindelse vises det til forslag til retningslinjer hvor arbeidsgruppen foreslår at alle offentlige tjenester som anvender tolk mer enn sporadisk skal synliggjøre utgifter til tolk i sin budsjett- og regnskapsføring, jf. pkt. 1.1.

Når det gjelder statlig tjenesteyting, foreslår arbeidsgruppen som utgangspunkt at alle departementer med ansvar for offentlige tjenester som medfører tolkebehov ut over et visst minimum (AID, BLD, HOD, JD, KD), får ansvar for å følge opp at underliggende etater og virksomheter synliggjør tolkeutgifter i budsjett- og regnskapssammenheng. Det bør også vurderes om rapportering på bruk av kvalifisert tolk kan inngå i StatRes<sup>31</sup> og etableres som et eget mål for integrering med tilhørende rapportering, ref. pkt. 7.2 i St.prp. nr. 1 (2008-2009) for AID.

For kommunal sektor foreslår arbeidsgruppen å innarbeide rapportering knyttet til bruk av tolk i KOSTRA<sup>32</sup>. Dersom de ulike kommunale etatene synliggjør utgifter til tolketjenester i sin budsjett- og regnskapsføring, bør det ikke være uoverkommelig å rapportere dette videre inn i KOSTRA.

Forslag til hvordan rapporteringen konkret skal iverksettes ligger utenfor arbeidsgruppens kompetanseområde. Arbeidsgruppen foreslår at dette utredes mer konkret i form av et eget oppdrag.

---

<sup>31</sup> StatRes står for statlig ressursbruk og resultater, statistikk og indikatorer om statsforvaltningen. Datagrunnlaget for StatRes er i hovedsak de samme dataene som benyttes i annen statistikk om staten eller statens virksomhet. Disse dataene samles inn en eller flere ganger årlig og er i stor grad basert på uttak fra regnskapssystemer og andre administrative systemer, jf. [www.ssb.no/statres/](http://www.ssb.no/statres/). I tillegg til allmennheten/statistikkbrukere generelt med kjennskap til og interesse for statlig virksomhet skal StatRes også kunne gi myndighetene informasjon som supplerer den informasjonen som benyttes i den daglige styringen av de forskjellige statlige virksomhetene.

<sup>32</sup> KOSTRA står for Kommune-Stat-Rapportering. KOSTRA baseres på elektronisk innrapportering fra kommunene til SSB, samt på data fra en rekke andre kilder i og utenfor SSB. KOSTRA-tallene koples med data fra ulike kilder, som f.eks. regnskapsdata, tjeneste- og personelldata og befolkningsdata, jf. [www.ssb.no/kostra](http://www.ssb.no/kostra).

## **2. INNSPILL TIL VIDERE ARBEID**

### **2.1 Dagens lovverk sett i lys av fremtidig behov for regulering av tolking, og pågående arbeid med innføring av rett til tolk i straffeprosessloven**

Arbeidsgruppen har gjennomgått dagens lovverk og sett på bestemmelser om bruk av tolk, og vil her belyse og drøfte noen problemstillinger knyttet til manglende helhetlig regelverk, Norges folkerettslige forpliktelser, bruk av tolk i forhold til forvaltningsloven og en eventuell revidering av lovverket.

Arbeidsgruppens inntrykk er at bestemmelsene er blitt til etter hvert som man er blitt oppmerksom på behovet på enkeltområder, og sentrale myndigheter har ønsket å sette normer for bruken av tolk på fagfeltet. Dette gjør at dagens bestemmelser om bruk av tolk synes å være preget av tilfeldigheter og manglende helhetlig tenkning omkring bruk av tolk på det offentliges ansvarsområde.

Med unntak av rapporten *Rett til tolk - Tolking og oversettelse i norsk straffeprosess* kjenner ikke arbeidsgruppen til utredninger som gjennomgår behov og regelverk for bruk av tolk på et samlet fagområde.

Som vist i situasjonsbeskrivelsen av juridiske rammer, kan rett til tolk utledes direkte på noen områder og indirekte på andre innenfor dagens regelverk. Arbeidsgruppens erfaring tilsier imidlertid at regelverket tolkes og praktiseres forskjellig, og at dette kan utgjøre et rettssikkerhetsproblem. En tydeligere formulering av det offentliges ansvar for å bruke tolk vil etter arbeidsgruppens mening bidra til å styrke rettssikkerheten.

#### **Menneskerettslige/folkerettslige forpliktelser:**

Det tilligger norske myndigheter hele tiden å respektere, fremme og beskytte menneskerettighetene. Arbeidsgruppen antar at det sannsynligvis er flere bestemmelser enn art. 2.2 i FNs konvensjon om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter som tilsier bruk av tolk. Det har imidlertid ikke vært mulig for arbeidsgruppen å gå nærmere inn på dette spørsmålet.

Et annet spørsmål som reiser seg i denne forbindelse, er om det er samsvar mellom konvensjonenes bestemmelser om bruk av tolk (direkte og indirekte) og norsk lovgivning, samt forvaltningens praksis på området. Dette spørsmålet er imidlertid utenfor arbeidsgruppens mandat og kompetanse å ta stilling til.

#### **Norsk lovgivning:**

Arbeidsgruppens gjennomgang viser at bestemmelser om bruk av tolk i dag kun finnes i 3 lover og 21 forskrifter. Disse er i hovedsak knyttet til helsesektoren, utlendingsforvaltningen og justis- og politisektoren (straffelov, politilov, sivil- og straffeprosess), samt domstolenes forvaltningsvirksomhet.

I tillegg til spesielle regler om bruk av tolk på de områder som er nevnt foran, er generelle saksbehandlingsprinsipper nedfelt i forvaltningsloven. Disse kan gjøre

det nødvendig med bruk av tolk i spesielle situasjoner. Viktigst er forvaltningsloven § 17 om at en sak skal være så godt opplyst som mulig før vedtak treffes samt det ulovfestede kravet om forsvarlig saksbehandling.

Forvaltningsloven:

Som før nevnt, følger bruk av tolk indirekte av forvaltningslovens §§ 11, 11 d, 17 og av det ulovfestede kravet til forsvarlig saksbehandling. En lovuttalelse fra 2003 fra Justisdepartementet om forvaltningslovens § 11 og 17<sup>33</sup> slår imidlertid fast at administrasjonsspråket i Norge er norsk, og at en generell plikt til å tilby tolk og oversettelse derfor ikke kan oppstilles. Likevel medgis det at "gode grunner taler (...) for at forvaltningen plikter å benytte tolk eller oversettelsestjenester i saker hvor hensynet til rettssikkerhet og likebehandling står like sentralt som ved utlendings- og helsetjenestesaker." Samtidig antydes det at "veiledning ved tolk eller oversettelse kun vil være aktuelt på et svært begrenset område". Selv om det per i dag ikke finnes en samlet oversikt over bruk av tolk i de ulike sektorene, er arbeidsgruppens erfaring at opplevd behov for tolking er større enn det lovuttalelsen skulle tilsi. Fra et integreringsperspektiv er individets tilgang til direkte informasjon fra det offentlige dessuten helt essensielt for at nye borgere skal finne seg til rette i samfunnet.

Et spørsmål som reiser seg er om retten til tolk skulle direkte fremgå av forvaltningsloven. I Sverige er retten til tolk spesifisert i Förvaltningslagen § 8 "När en myndighet har att göra med någon som inte behärskar svenska eller som är allvarligt hörsel- eller talskadad, bör myndigheten vid behov anlita tolk."

I Danmark er tolkebistand omtalt i *Vejledning om forvaltningsloven* (32): "Det må antages at følge af bestemmelsen i forvaltningslovens § 7, stk. 1, om vejledningspligten og den almindelige forvaltningsretlige grundsætning om forvaltningens undersøgelsespligt, at forvaltningsmyndighederne i almindelighed må sikre sig, at de er i stand til at forstå og blive forstået af udlændinge, der retter henvendelse til myndighederne om sager, der skal tages under behandling av myndighederne. Efter omstændighederne må myndighederne således om fornødent stille tolke- oversættelsesbistand til rådighed for den pågældende".

En generell innvending mot å regulere bruk av tolk i forvaltningsloven er at behov for tolk stadig vil være i endring og at det vil være umulig for det offentlige til en hver tid å framskaffe kvalifiserte tolker i alle språk hvor det er behov.

Spørsmålet om nærmere regulering av bruk av tolk i forvaltningsloven ligger imidlertid utenfor arbeidsgruppens mandat og kompetanse å ta stilling til.

### **Videre regulering av tolkefeltet**

Justisdepartementet nedsatte i mai 2004 en arbeidsgruppe for å se på regler for bruk av tolker og oversettelse av dokumenter i forbindelse med straffesaker. Arbeidsgruppen leverte rapporten *Rett til tolk* med forslag til nødvendige tiltak

---

<sup>33</sup> Tolkingsuttalelse fra lovavdelingen i Justis- og forvaltningsloven 30.01.2003. Saksnummer: 2002/6741 EO.

for å styrke, forbedre og effektivisere norsk regelverk for bruk av tolk og oversettelse av dokumenter i forbindelse med straffesaker.

Under arbeidet med rapporten *Rett til tolk* så arbeidsgruppen som utarbeidet rapporten også på hva som fantes av bestemmelser om bruk av tolk på andre deler av det offentlige område. Justisdepartementets arbeidsgruppe kom da til den konklusjon at det totalt sett fantes lite regelverk på området, samtidig som det også var få norske aktuelle utredninger om bruk av tolk i offentlig sektor på generell basis. Da rapporten *Rett til tolk* ble overlevert Justisdepartementet i 2005, ble det derfor anbefalt at reglene som ble foreslått skulle danne utgangspunkt for tilsvarende regler innen øvrig offentlig forvaltning, og dels også for den sivile rettspleien.<sup>34</sup>

Arbeidsgruppen som har laget den foreliggende rapporten har diskutert følgende alternativer for en gjennomgående regulering av bruk av tolk:

- Aktuelle departementer vurderer om den norske lovgivningen er i samsvar med internasjonale forpliktelser
- Aktuelle departementer vurderer om bestemmelser om bruk av tolk plasseres i lov og forskrift der dette er aktuelt, herunder om det skal utarbeides generelle bestemmelser om bruk av tolk i lovs eller forskrifts form
- Det innføres felles overordnede retningslinjer for bruk av tolk (for eksempel arbeidsgruppens forslag til retningslinjer)
- Den enkelte fagmyndighet utarbeider generelle retningslinjer for bruk av tolk

Gjennomgang av lovverket tilsier at det bør utredes videre om det er behov for revidering av aktuelt lov- og regelverk. Utarbeidelse av lov eller forskrift er imidlertid tunge arbeidsprosesser, og i så fall er det opp til aktuelle departementer å vurdere å igangsette dette arbeidet. Oppgaven med å gjennomgå alle saksområder med sikte på å klarlegge hvor det kan være bruk for tolk vil være et omfattende arbeid som vil koste tid og ressurser.

I lys av dagens behov for tiltak som raskest mulig kan avhjelpe situasjonen, går arbeidsgruppen i første omgang inn for en kombinasjon av felles overordnede retningslinjer og mer spesifiserte og utdypende sektorvise retningslinjer (det tredje og det fjerde kulepunktet over). På lengre sikt tilrår arbeidsgruppen en samlet gjennomgang, og på bakgrunn av dette en eventuell revidering av aktuelt lov- og regelverk.

## 2.2 Organisering og krav til tolkeformidling

Arbeidsgruppen er også bedt om å komme med innspill til videre arbeid med spørsmål knyttet til organisering og krav til tolkeformidling.

---

<sup>34</sup> Se pressemelding i forbindelse med at arbeidsgruppen overleverte sin rapport til Justisdepartementet 14. mars 2005. ([http://www.regjeringen.no/nb/dokumentarkiv/Regjeringen-Bondevik-II/jd/249077/234493/styrket\\_rettssikkerhet\\_for\\_minoritetsspraklige.html?id=255979](http://www.regjeringen.no/nb/dokumentarkiv/Regjeringen-Bondevik-II/jd/249077/234493/styrket_rettssikkerhet_for_minoritetsspraklige.html?id=255979))

## Dagens organisering

Det er i dag registrert rundt 40 tolkeformidlere, organisert enten som separate kommunale tolkeformidlinger (om lag 40 % av formidlerne), eller som private selskap. Det private markedet domineres av noen få store formidlere som har stor markedsandel, også innenfor offentlig sektor. Oppblomstringen av private aktører i markedet skyldes sannsynligvis dels at de kommunale tolkeformidlingene ikke har klart å møte et voksende behov for bruk av tolk i offentlig virksomhet, dels fraværet av tilbud i statlig sektor.

Tolkene som formidles via byråene er hovedsakelig tilknyttet på frilansbasis. Det er ikke uvanlig at en tolk kan være tilknyttet flere formidlere på en gang. Mange tar også oppdrag direkte hos offentlige virksomheter.

Det er ingen tolkeformidling på statlig nivå, men det er eksempler på at statlige virksomheter har bygget opp sin egen tolkebase som de selv har kvalitetssikret gjennom testing og ulike former for kursing. Det fremste eksemplet på dette er UDIs koordineringsenhet (UDI -KOR).<sup>35</sup>

## Utfordringer knyttet til dagens organisering

En velfungerende organisering av tolketjenestene bør sikre tilgang til kvalifiserte tolker over hele landet. Arbeidsgruppen er kjent med forhold knyttet til dagens organisering som, hver for seg og til sammen, bidrar til for dårlige tolketjenester i offentlig sektor.

Formidling av tolker uten tilstrekkelig kompetanse er et utbredt problem. Rutiner for kvalitetssikring både i bestiller- og formidlerleddet er svært varierende og i verste fall manglende.<sup>36</sup> Situasjonen kan karakteriseres ved følgende forhold:

- Tolk er ikke en beskyttet tittel, slik at enhver i prinsippet kan kalle seg tolk
- Kjøpere av tolketjenester har svak bestillerkompetanse og har i stor grad tiltro til at formidlerleddet kvalitetssikrer tjenesten
- Formidling av tolketjenester krever ikke konsesjon og er heller ikke omfattet av andre former for regulering
- Det finnes ikke registrerte og/eller kvalifiserte tolker i alle språk hvor det er registrert behov
- Det er stor variasjon i tilgangen til kvalifiserte tolker i ulike deler av landet

Arbeidsgruppen vil her drøfte noen mulige løsninger på ovenstående problemstillinger.

## Sterkere regulering av betingelsene for å kunne påta seg tolkeoppdrag

Tolk er ikke en beskyttet tittel. Det betyr i prinsippet at enhver som mener seg kompetent til oppgaven kan påta seg tolkeoppdrag. Tittelen "statsautorisert tolk" er imidlertid beskyttet.<sup>37</sup> Innføringen av statsautorisasjonsordningen for tolker har som mål å gi brukere av tolketjenester en garanti for at tolkingen er av god kvalitet. Men autorisasjonsprøven er et nåløye å komme gjennom og altfor få tolker har klart prøven (167 i 18 språk) til at disse kan dekke markedets behov.

---

<sup>35</sup> Det finnes også eksempler på at private virksomheter har bygget opp en egen tolketjeneste. Lovisenberg diakonale sykehus er et eksempel på dette.

<sup>36</sup> Wattne 2006.

<sup>37</sup> Forskrift om bevilling som statsautorisert tolk og tolkeprøven.

Det vil derfor være nødvendig med alternative kvalitetssikringstiltak i overskuelig framtid, som for eksempel krav om oppføring i Nasjonalt tolkeregister.

Bruk av Nasjonalt tolkeregister vil etter all sannsynlighet være et sentralt element for kvalitetssikring ved bestilling av tolketjenester, enten formidlingen organiseres slik det gjøres i dag eller man finner alternative løsninger. Retningslinjene som arbeidsgruppen foreslår vil bidra til en sterkere regulering av betingelsene for å kunne ta på seg tolkeoppdrag. Dette vil også gjøre det enklere å ekskludere useriøse aktører fra markedet. Absolutt krav om oppføring i Nasjonalt tolkeregister for å kunne påta seg tolkeoppdrag for offentlig sektor vil imidlertid forandre en lovregulering av registeret.

### **Styrke bestillerkompetansen**

Bestillerkompetanse er kjøperens evne eller kunnskap til å kunne vurdere kvaliteten på den varen eller tjenesten man kjøper. Denne kompetansen er helt avgjørende når man skal kjøpe tjenester i et til dels uoversiktlig leverandørmarked med mange og ulike tilbydere. IMDi undersøkelser tyder på at offentlige ansatte har svak bestillerkompetanse når det gjelder kjøp av tolketjenester. I IMDi undersøkelser om bruk av tolk i barnevernet hadde under ti prosent av de spurte rutiner for å sjekke tolkens kvalifikasjoner. I undersøkelsens kvalitative del gikk det fram at de barnevernsansatte hadde tiltro til at kvalitetssikringen ble ivaretatt i formidlingsleddet.<sup>38</sup>

Så lenge markedet for tolketjenester ikke er regulert, er det helt nødvendig å utvikle brukernes bestillerkompetanse. Det bør derfor satses på å gi bestillerne god opplæring i hvilke krav de må stille og hvordan de kan kontrollere at kvalifikasjonene hos tolkene holder mål. Dette vil gjelde enten det dreier seg om kjøp av enkelttjenester eller kontrakter om større leveranser av tjenester.

Styrking av bestillerkompetansen er et virkemiddel for å få markedet til å fungere bedre. Forslagene i pkt. 1.1 og 1.2 vil etter arbeidsgruppens syn bidra til å styrke bestillerkompetansen hos kjøpere av tolketjenester. Retningslinjene foreslått i 1.1 vil i praksis legge ansvaret for kvalitetssikring til bestillerleddet. Kompetansetiltakene som foreslås i 1.2 tar også sikte på å gjøre brukere av tolketjenester mer kvalitetsbevisste.

### **Skjerpede krav til formidlingstjenestene**

Styrket bestillerkompetanse vil sannsynligvis medføre skjerpede krav til formidlerleddet. Det er imidlertid usikkert om formidlerleddet i praksis vil kunne etterkomme kravet om at tolk med dokumenterte kvalifikasjoner fra tolkeutdanning eller statsautorisasjonen alltid skal foretrekkes i språk hvor dette er mulig. De fleste frilansere med statsautorisasjon og tolkeutdanning foretrekker å ta oppdrag direkte hos oppdragsgiveren og ikke gjennom en formidler. Avlønnen er etter all sannsynlighet hovedårsaken til at de fleste tolker med statsautorisasjon og utdanning foretrekker å ta oppdrag direkte. Per i dag er bare 1 av 10 tolker i Nasjonalt tolkeregister med autorisasjon og/eller utdanning tilknyttet en formidler.

Fra bestillerens synspunkt er det forståelig at man i en travel arbeidssituasjon synes det er enklere å forholde seg til én tolkeformidler enn selv å kontakte ulike

---

<sup>38</sup> IMDi-rapport 5-2008:32.

tolker og tolke- og translatørtjenester. Det er imidlertid viktig å understreke at formidling er en egen tjeneste som kommer i tillegg til tolketjenesten. Dagens praksis med at mange offentlige etater og virksomheter betaler samme pris uavhengig av om tolketjenesten bestilles gjennom formidler eller direkte fra tolken, gjør at formidlerledd med inntjeningskrav vil kunne prioritere ukvalifisert rimelig arbeidskraft framfor personer med godkjent tolkeutdanning.

En mulig løsning er å innføre konsesjonskrav til tolkeformidlere. Det er imidlertid mange usikkerhetsmomenter knyttet til hvordan et slikt krav skulle følges opp i praksis, herunder hvilken instans som skal kontrollere at vilkår for konsesjon overholdes, og hvordan denne kontrollen skal gjennomføres.

### **Veiledende satser for tolker**

Et tiltak som kunne bidra både til at det blir lettere for bestiller å velge en kvalifisert tolk og å sikre kvalifiserte tolker en rimelig inntekt, er å innføre veiledende satser for tolketjenester. Veiledende satser ville sikre at tolken får omtrent det samme enten vedkommende formidles gjennom byrå eller direkte. Et slikt tiltak bør eventuelt gjennomføres i kombinasjon med en regulering av offentlig sektors kjøp av tolketjenester slik at satsene kan knyttes opp mot dokumenterbare kvalitetsnivåer (jf. Nasjonalt tolkeregister).

Differensierte satser ut fra kvalifikasjoner (for eksempel nivåene i tolkeregisteret) vil være et insentiv for å få tolkene til å øke sin kompetanse og for å motvirke frafall fra tolkeyrket. UDI praktiserer allerede dette, og rettsapparatet vurderer det. Differensierte satser vil gjøre det mer attraktivt for tolkeutdannede å fortsette som tolker, både fordi de avlønnes i henhold til kvalifikasjoner og fordi lønnsforskjellene i markedet i større grad vil oppleves som objektive. For å oppnå en slik effekt, er det imidlertid avgjørende at offentlige virksomheter på tvers av forvaltningsnivåer samordner avlønningspraksisen sin.

En formidlingstjeneste bør i tilfellet prises separat. Prisen vil fungere som en form for meglerhonorar (se bl.a. *Rett til tolk*<sup>39</sup> og Tolkeforeningens prinsippprogram<sup>40</sup>). Det er sannsynligvis mest rimelig at bestiller betaler for formidlingstjenesten. Samtidig er det sannsynligvis rimelig at tolker som er tilknyttet et byrå, må betale noe for fordelene som en slik tilknytning medfører.

### **Økonomiske insentiver**

Et annet tiltak kunne være å ta i bruk økonomiske insentiver for å sikre bruk av kvalifiserte tolker. En automatisk kopling mellom finansiering og innrapportering vil i prinsippet kunne ivareta både kvalitetskrav og rapporteringsbehov, jf. 1.3. Dersom alle offentlige aktører som benytter tolk med dokumenterte kvalifikasjoner, får refundert en viss andel av kostnadene, ville dette kunne fungere som et insentiv for ulike offentlige virksomheter. Det er sannsynligvis mange prinsipielle og praktiske utfordringer knyttet til en slik kopling. Arbeidsgruppen foreslår likevel å vurdere dette videre.

---

<sup>39</sup> Justis- og politidepartementet 2005.

<sup>40</sup> [http://www.tolkeforeningen.no/Prinsipprogram for Norsk tolkeforening.pdf](http://www.tolkeforeningen.no/Prinsipprogram%20for%20Norsk%20tolkeforening.pdf)



### **Sektorvise eller regionbaserte tolkebaser**

Et tiltak for å bedre tilgang til kvalifiserte tolker kan også være å opprette egne tolkebaser og egne bestillingstjenester tilknyttet en offentlig virksomhet innenfor en bestemt region eller sektor. En slik organisering vil kunne bygge på UDIs modell for kvalitetssikring og formidling av tolker til egen virksomhet.<sup>41</sup> En lignende løsning er nå under utvikling i helsesektoren. Helse- og omsorgsdepartementet stiller i sitt oppdragsdokument til de regionale helseforetakene krav om at de skal etablere tolketjenester til pasienter som har behov for dette.<sup>42</sup>

### **Bestillingsregister**

En videreutvikling av Nasjonalt tolkeregister fra et innsynsregister til et bestillingsregister er et annet tiltak som vil kunne gjøre selve bestillingsprosessen enklere. Sannsynligvis vil det da være mest hensiktsmessig å opprette en egen virksomhet som kan videreutvikle og drifte registeret. En slik virksomhet kunne eventuelt ha en desentralisert, regional organisering. Den kunne også få ansvar for å bistå offentlig forvaltning med å legge bedre til rette for skjermtolking.

### **Utbygging av nettverk for skjermtolking**

Knapphet på kvalifiserte tolker i store deler av landet gjør at formidlerleddet i mange tilfeller senker kravet til kvalitet for å kunne tilby tolketjenester i språkene som etterspørres. Tilrettelegging for skjermtolking vil bedre tilgangen til tolker med utdanning og autorisasjon, og derigjennom bidra til økt behovsdekking og bedre kvalitet. Foreløpig brukes denne muligheten altfor lite. IMDis undersøkelser viser at bruk av telefontolking er vanlig i distriktene. Det er imidlertid både tolketekniske og sikkerhetsmessige aspekter som taler i mot telefontolking. En forutsetning for at telefontolking skal være forsvarlig, er både at forholdene er tilrettelagt for tolking, og at tolken og fagpersonen som leder situasjonen har opplæring i denne spesielle kommunikasjonsformen. Samtidig bør sikkerhetsmessige aspekter være ivaretatt for å gjøre utvekslingen av sensitiv informasjon trygg.

Et prosjekt med skjermtolking, der tolk og tolkebrukere kan se hverandre via skjerm, ga gode resultater både kommunikasjons- og sikkerhetsmessig.<sup>43</sup> Prosjektet stoppet imidlertid opp på grunn av høye tekniske kostnader. I dag er teknologien billigere, og skjermtolking er i større grad et reelt alternativ til både telefontolking og frammøtetolking. Mer utstrakt bruk av skjermtolking vil også kunne bidra til at tolker med utdanning og autorisasjon kan ta oppdrag over hele landet og dermed øke sjansen for at de gode tolkene forblir i yrket.

### **Arbeidsgruppens vurderinger og anbefalinger**

Arbeidsgruppen har ikke kommet fram til noen entydig løsning på organiseringsspørsmålet. Den vil imidlertid peke på følgende:

- Bedre kompetanse på bestillersiden med hensyn til behov for samt planlegging og bruk av tolketjenester vil sannsynligvis påvirke organiseringen. Spørsmålet er om denne påvirkningen er tilstrekkelig.

<sup>41</sup> For beskrivelse av UDIs kvalitetssikringsprogram se Wattne 2006.

<sup>42</sup> Se *Handlingsplan for å fremme likestilling og hindre etnisk diskriminering 2009–2012*:38.

<sup>43</sup>Hordaland fylkeskommune 2003.

- Det er viktig å utvikle og videreføre tiltak som gjør det lettere å bestille og ta i bruk tolketjenester med tilfredsstillende kvalitet, herunder videreutvikle Nasjonalt tolkeregister samt legge til rette for utbygging og bruk av skjermtolking.
- For at det skal være økonomisk lønnsomt å kvalifisere seg som tolk, bør det tilstrebes å innføre felles veiledende avlønningssatser, differensiert slik at satsene samsvarer med kvalifikasjonsnivåene i Nasjonalt tolkeregister.

Arbeidsgruppen vil foreslå at det gjennomføres en mer omfattende utredning om organisering av tolketjenester i Norge. Utredningen bør se på både omfang av og kvaliteten på tolketjenestene som faktisk brukes, samt vurdere hvilke økonomiske, organisatoriske og juridiske tiltak som eventuelt kan og bør gjennomføres. Kvalitative og organisatoriske tiltak vil slik arbeidsgruppen ser det, måtte medføre økte kostnader for ulike deler av offentlig sektor. Økningen vil dels følge av økt bruk av tolketjenester og dels av økt kvalitet på tjenestene. Som en konsekvens av dette foreslår arbeidsgruppen å utrede eventuelle kompensasjonsløsninger, for eksempel ved å øke rammetilskuddet til kommunene, ved særskilt budsjettpost til statlige tjenester, eller ved felles refusjonsordning.

### **2.3 Nasjonal fagmyndighets rolle og plassering i forvaltningen**

Arbeidsgruppen har diskutert hvordan nasjonal fagmyndighet skal utøve sitt mandat i framtiden. IMDi er i dag nasjonal fagmyndighet for tolking i offentlig sektor. Fagmyndighetsrollen består i praksis av å være et kunnskaps-, veilednings- og informasjonsorgan samt å ivareta noen fellesoppgaver som Nasjonalt tolkeregister, utvikling og gjennomføring av tester m.m. Til tross for ambisiøse mål har IMDi begrensede virkemidler til disposisjon, primært pedagogiske. IMDi har få eller ingen reelle myndighetsvirkemidler, i form av juridiske og/eller økonomiske virkemidler. I tråd med sektoransvarsprinsippet, disponerer den enkelte sektor selv over denne typen virkemidler. En slik modell for rolle- og ansvarsdeling er utfordrende, og det vil være behov for løpende å revidere og videreutvikle rolle- og ansvarsdelingen gjennom kommunikasjon og samhandling mellom sektorene.

I 2007 ble det opprettet en permanent tolkeutdanning ved HiO. Etter hvert som denne utvikler seg, vil det sannsynligvis også være behov for å revurdere rolle- og ansvarsdelingen mellom den nasjonale fagmyndigheten og fagutdanningen.

#### **Nasjonal fagmyndighets rolle og funksjon i dag**

Som nasjonal fagmyndighet for tolking i offentlig sektor skal IMDi drive fram tiltak som bedrer tolkingens kvalitet i offentlig sektor.

Overfor tolkene har IMDi en faglig og administrativ forvalterrolle. Sentrale oppgaver er bl.a. å:

- være bevillingsmyndighet for autorisasjonsordningen
- rekruttere til Nasjonalt tolkeregister
- utvikle og drifte tospråklig test for potensielle tolker
- utforme og gjennomføre innføringskurs i tolkers ansvarsområde

Overfor tolkebrukere, kommuner og sektormyndigheter har IMDi en pådriverrolle. Bevisstgjøring om sammenhengen mellom tolkingens kvalitet og rettssikkerhet er her et sentralt element.

Overfor Høgskolen i Oslo (tolkeutdanningen) og Universitetet i Oslo (statsautorisasjonsordningen) skal IMDi påse at utdanning og autorisasjon ivaretar samfunnets behov for tolker.

### **Nasjonal fagmyndighets ansvar versus sektormyndighetenes ansvar**

Nasjonal fagmyndighet skal fungere som faglig premissleverandør og ha ansvar for å arbeide med overordnede føringer og oppfølging av tolking i offentlig sektor. Dette omfatter bl.a.:

- Innspill til overordnet regulering for styrking av tolkingens kvalitet
- Koordinering av tiltak
- Veiledning til offentlig sektor
- Kartlegging av rådende forhold
- Krav til utdanning
- Initiering og oppfølging av felles systemer som Nasjonalt tolkeregister m.m.

Sektormyndighetene skal på sin side ha det operative ansvaret for at tjenestemottakere som trenger det, får de tolketjenestene de har behov for i sitt møte med offentlig sektor. Dette ansvaret omfatter bl.a. utarbeiding av utfyllende retningslinjer hvor ansvar for bestilling, finansiering og kvalitetssikring av tolketjenester innenfor sektorens ansvarsområde framgår. Det omfatter også ansvar for å påse at behov for og bruk av tolketjenester innarbeides i virksomhetenes ordinære styrings-, rapporterings- og kvalitetssikringssystemer.

Det vil være et løpende behov for å drøfte og vurdere både den prinsipielle og den praktiske grensegangen mellom Nasjonal fagmyndighets og den enkelte sektormyndighets ansvar. Arbeidsgruppen foreslår at det legges opp til (halv)årlige møter mellom sentrale myndigheter og aktører for å drøfte eventuelle behov for endringer og/eller tydeliggjøring av hvordan rolle- og ansvarsdelingen bør utøves i det praktiske arbeidet. En slik møteplass kan også benyttes til å drøfte sektorovergrepene behov og problemstillinger og mulige tiltak.

### **Nasjonal fagmyndighets versus tolkeutdanningens fagansvar**

Styrket tolkeutdanning ses som en nødvendig forutsetning for å nå målene om økt behovsdekking og bedre kvalitet på tolketjenestene. I dag har IMDi både et overordnet fagansvar og et mer operativt ansvar knyttet til testing av tolker, drift av Nasjonalt tolkeregister m.m. Tolkeutdanningen ved HiO har ansvaret for utvikling og gjennomføring av fagutdanning m.m.

På sikt bør det foretas en gjennomgang av oppgavene slik at forvaltningsoppgaver som retningslinjer, rammebetingelser, autorisering osv. i hoveddel ligger under nasjonal fagmyndighet, mens faglige oppgaver som utvikling av språktester, testing av tolker og godkjenning av utdanning og autorisasjon fra utlandet, sorterer under tolkeutdanningen.

### **Nasjonal fagmyndighet på tolkeområdet versus IMDi's øvrige ansvarsområder**

Det er grunn til å anta at økt fokus på og bevissthet om kvaliteten på tolketjenester, vil medføre økt etterspørsel etter eksempelvis vurdering av tolkekompetanse i forhold til Nasjonalt tolkeregister, testing av tolker m.m. En eventuell utvidelse av Nasjonalt tolkeregister fra et rent innsynsregister til et bestillingsregister vil kreve økte ressurser, både i utviklingsfasen og i en ordinær driftsfase. Det kan stilles spørsmål ved om IMDi skal inneha slike tunge driftsoppgaver, da det vil kreve både en økning og en spesialisering av bemanningen, eller om IMDi skal ha en mer overordnet rolle i form av å være pådriver og "overvåker" på feltet, en rolle som er mer i tråd med IMDi's oppgaveportefølje forøvrig.

Arbeidsgruppen vil anbefale å vurdere om denne typen oppgaver fortsatt bør ligge i IMDi, om de bør legges til et annet organ eller om de bør organiseres på en annen måte. En slik vurdering bør i så fall ses i sammenheng med eventuelle organisatoriske endringer, jf. pkt. 2.2.

### **Nasjonal fagmyndighet og tilsyn/kontroll**

Tilsyn er viktig for ivaretagelse av rettssikkerheten. I forbindelse med arbeidsgruppens arbeid har den på ulike måter støtt på problemstillinger knyttet til behov for en egen tilsynsmyndighet eller en kontrollfunksjon for tolketjenester. IMDi har ikke noen slik rolle eller funksjon i dag. Det er etter arbeidsgruppens vurdering ikke ønskelig å kople rollen som nasjonal fagmyndighet og tilsyns- eller kontrollørrollen. Dersom IMDi som nasjonal fagmyndighet tillegges en slik rolle, vil det undergrave sektormyndighetenes ansvar og prinsippet om at tolking skal anses som en integrert del av tjenesteytingen. Arbeidsgruppen vil primært anbefale å tydeliggjøre sektorenes ansvar for å føre tilsyn med at tolk brukes ved behov, og at tolketjenestene er av god kvalitet. Det vil si at dagens tilsynsorganer bør inkludere tilsyn med tolkebruk i sitt tilsynsarbeid.

### **3. RETTSSIKKERHETSMESSIGE, ØKONOMISKE OG ADMINISTRATIVE KONSEKVENSER AV ARBEIDSGRUPPENS FORSLAG**

Arbeidsgruppen vil her først drøfte de økonomiske konsekvensene av forslagene presentert i del 1, for deretter se på de administrative og rettssikkerhetsmessige konsekvensene.

I omtalen av de økonomiske, administrative og rettssikkerhetsmessige konsekvenser har arbeidsgruppen funnet det mest hensiktsmessig å drøfte konsekvensene av alle tiltakene samlet.

Følgende tiltak inngår i arbeidsgruppens forslag, jf. pkt. 1.1–1.3:

- Utarbeiding av felles overordnede retningslinjer for bruk av tolk i offentlig forvaltning og sektorvis implementering
- Kompetanseoppbygging for å øke kompetansen på bestilling og bruk av tolketjenester
- Nye eller endrede rapporteringsrutiner for å synliggjøre og følge opp bruk av og kvalitet på tolketjenester

#### **3.1 Økonomiske konsekvenser**

I gjennomgangen av de økonomiske konsekvensene av de foreslåtte tiltakene, har arbeidsgruppen sett på:

- Kostnader ved utarbeidelse av sektorvise retningslinjer
- Oppstartskostnader ved implementering av retningslinjene
- Retningslinjenes konsekvenser for utgiftene til tolketjenester
- Kostnader i forbindelse med kompetansetiltak for tolkebrukere

Ifølge mandatet skal minst ett av arbeidsgruppens forslag baseres på uendret ressursbruk. En mulig løsning er at foreslåtte tiltak gjennomføres innenfor sektorenes ordinære budsjetttrammer. Alternativt foreslår arbeidsgruppen at tiltakene gjennomføres med ekstra tilskudd til enkelte utviklingstiltak slik det er skissert nedenfor:

Arbeidsgruppen har beregnet at utarbeidelse av sektorvise retningslinjer i 2010 vil kreve rundt 3–6 månedersverk for hver sektor. Arbeidsgruppen legger til grunn at hver sektor vil finne midler innenfor sine budsjetttrammer for å utføre dette arbeidet.

Når det gjelder foreslått implementering av retningslinjene i 2011, ser arbeidsgruppen at det her vil være forbundet noen oppstartskostnader. Arbeidsgruppen tilrår at hver sektor bevilges et engangstilskudd på 500.000 kr. for å utarbeide informasjons- og veiledningsmateriale i forbindelse med implementering av retningslinjene, eventuelt at IMDi bevilges en større sum som sektorene kan søke tilskudd fra. Et øremerket tilskudd til informasjon og

veiledning vil kunne fungere som et insentiv til at etatene tar i bruk retningslinjene.

Arbeidsgruppen tror at implementering av retningslinjene på lengre sikt vil føre til en gradvis økning av tolkeutgifter innenfor visse etater. Hvor stor utgiftsøkningene vil bli, vil først og fremst avhenge av hvor virkningseffektive forslagene er, men også av hvor stort dagens underforbruk er. Arbeidsgruppen har i liten grad relevante basismålinger å ta utgangspunkt i, og det er derfor vanskelig å kvantifisere økningen. Ettersom økte utgifter til tolking vil være et resultat av tidligere underforbruk, mener arbeidsgruppen at økningen må behandles innenfor ordinære budsjetttrammer i hver enkelt etat.

Økt krav til kvalifikasjoner hos tolkene, vil også føre til høyere utgifter til tolking. Dette gjelder imidlertid ikke alle etater. For tolker som gjør tjeneste for domstolene eller påtalemyndigheten er lønnen fastsatt i salærforskriften<sup>44</sup> og ligger allerede på et akseptabelt nivå for tolker med dokumenterte kvalifikasjoner.<sup>45</sup> I tilfeller hvor satser for avlønningen av tolker er såpass lave at det er vanskelig å skaffe tolk med dokumenterte kvalifikasjoner, vil derimot en økning av budsjett til tolkeutgifter være nødvendig for å øke tilgangen til kvalifisert tolk.

I forlengelsen av dette er det viktig å understreke at dårlig kommunikasjon grunnet manglende tolkebruk eller tolkens manglende kvalifikasjoner, ofte fører til misforståelser og utgjør en fare for rettssikkerheten – som igjen kan medføre økt ressursforbruk. Et eksempel på dette kan være en trygdesak som eskaleres til barnevernssak på grunn av dårlig eller manglende tolking i første instans. Et annet eksempel er tilfeller hvor man unnlater å bestille tolk i utgangspunktet slik at saksbehandlingen tar for lang tid, og det går unødvendig lang tid før tjenesteutførelsen – med nødvendig tolking – kan finne sted. En positiv tilleggseffekt av bedre kommunikasjon med bruk av kvalifisert tolk – kan derfor være innsparte ressurser – både hos tjenesteyter og hos tjenestemottaker.

Når det gjelder utvikling av kompetansetiltak for tolkerbrukere, ser arbeidsgruppen at det her vil være forbundet noen oppstartskostnader, og tilrår at tolkeutdanningen bevilges 3 millioner kr. til dette formålet i 2010-2011. Bevilgningen skal dekke utvikling av kursopplegg for tolkebrukere, jf. pkt. 1.2.

Drift av kurset finansieres gjennom kursavgift. Ut fra en anslagsvis beregning der etterutdanning gis en stykkpris på 1000 kr. per student per studiepoeng, vil et 5 studiepoengkurs i kommunikasjon via tolk koste 5000 kr. per student/ansatt. Disse kostnadene bør etter arbeidsgruppens syn dekkes innenfor sektorens ordinære budsjett for kompetanseheving, etter prinsipp om at utgifter til etter- og videreutdanning dekkes av arbeidsgiver.

---

<sup>44</sup> Forskrift om salær fra det offentlige til advokater m.v. (1997-12-03).

<sup>45</sup> I *Rett til tolk* (Justis- og politidepartementet 2005) foreslås salærforskriftens satser for tolker differensiert etter bestemte kvalifikasjonskategorier.

## **3.2 Administrative konsekvenser**

### **Tiltakene vil styrke og tydeliggjøre sektormyndighetenes ansvar**

Arbeidsgruppens forslag vil ikke medføre endringer i rolle- og ansvarsdelingen på tolkefeltet, men vil tvert imot bidra til å styrke og tydeliggjøre eksisterende rolle- og ansvarsdeling. Det gjelder spesielt sektormyndighetenes ansvar. Tiltakene vil bl.a. medføre at sektorene får ansvar for å tilpasse og spesifisere retningslinjene for bruk av tolk. De vil også få ansvaret for å gjennomføre opplæringstiltak innenfor sektorenes ordinære rammer for kompetanseheving. Arbeidsgruppen tror i tillegg økt synliggjøring av tolketjenester gjennom ordinære styringssystemer samt bedre rapportering vil bidra til tydeligere rolle- og ansvarsdeling.

## **3.3 Rettssikkerhetsmessige konsekvenser**

### **Tiltakene vil styrke rettssikkerheten**

Den viktigste effekten av de foreslåtte tiltakene, vil etter arbeidsgruppens oppfatning være økt rettssikkerhet i offentlig tjenesteyting. Fra et rettssikkerhetsmessig perspektiv er dagens situasjon bekymringsfull.

Bekymringsmeldinger til IMDi, oppslag i media om graverende konsekvenser ved manglende bruk av tolk, eller bruk av ukvalifiserte tolker, bekrefter dette. IMDis undersøkelser viser som tidligere nevnt at fagpersoner selv er bekymret for rettssikkerheten ved manglende tolkebruk og etterlyser klarere rutiner.

Den europeiske kommisjonen mot rasisme og intoleranse (ECRI), som skal overvåke menneskerettighetene i Europarådets medlemsland, setter også i sin interimrapportering et kritisk søkelys på tolkebruken innenfor helsesektoren og rettssystemet i Norge. Kommisjonen anbefaler at norske myndigheter øker tilgangen til og bruken av kvalifisert tolking innenfor disse områdene, og ber om prioritert iverksettelse av denne anbefalingen i løpet av de neste to årene.<sup>46</sup>

Innføring av felles overordnede retningslinjer for bruk av tolk og sektorvis implementering av disse vil etter arbeidsgruppens oppfatning være en minstestandard for ivaretagelse av rettssikkerheten ved språkbarrierer. Kompetanseoppbygging og rapporteringsrutiner er forsterkende tiltak som støtter opp under retningslinjene. Samlet vil forslagene bidra til å sikre minoritetsspråkliges grunnleggende rettigheter.

---

<sup>46</sup> European Commission against Racism and Intolerance 2009.

# VEDLEGG OG KILDEHENVISNINGER

## Vedlegg 1: Retningslinjer for god tolkeskikk

I Forskrifter om bevilling som statsautorisert tolk og tolkeprøven av 6. juni 1997, § 5 pålegges statsautoriserte tolker å utføre sin virksomhet i samsvar med god tolkeskikk.

Begrepet god tolkeskikk er en norm som forteller hvordan tolken skal oppføre seg og utføre sitt arbeid. Den er uttrykt i et sett grunnleggende yrkesetiske retningslinjer som medvirker til å beskytte såvel tolkene som tolkebrukerne. Det er derfor av avgjørende betydning at statsautoriserte tolker retter seg etter denne yrkesetikken som pålegges av § 5.

Påvist brudd på de yrkesetiske regler for tolker kan gi grunnlag for tilbakekalling av autorisasjonsbevilling (jf nevnte forskrifter § 3).

Følgende retningslinjer for god tolkeskikk gjelder først og fremst for tolker som utfører virksomheten på grunnlag av en statsautorisasjon. Bestemmelsene bør imidlertid være retningsgivende for alle som påtar seg tolkeoppdrag, uansett om oppdragsgiveren er en offentlig myndighet, næringslivet eller en privatperson.

Retningslinjene ble utformet i 1997 av representanter fra daværende Norsk tolkeforbund og Kommunal- og arbeidsdepartementet i samarbeid med representanter fra Universitetet i Oslo og Utlendingsdirektoratet som nasjonal fagmyndighet for tolking i offentlig sektor.

### YRKESETISKE REGLER FOR TOLKER

#### 1. Kvalifikasjoner og forberedelser til tolkeoppdrag

**§ 1. Tolken skal ikke påta seg oppdrag uten å ha de nødvendige kvalifikasjoner.**

**Tolken skal forberede seg nøye til sine oppdrag.**

Nøyaktighet i tolkingen er av største viktighet, bl a med tanke på rettssikkerhet. Før tolken påtar seg et oppdrag, skal han/hun derfor undersøke mest mulig omkring faglig innhold i oppdraget for å kunne vurdere om man er kompetent. Trofast overført tolking krever skikkelige forberedelser foran hvert oppdrag, samt det å holde tolkeferdigheten ved like ved jevn praksis og faglig oppdatering og videreutvikling.

Dersom tolken etter rimelige forberedelser ikke anser seg kvalifisert språklig, fagterminologisk, tolketeknisk eller på annen måte, må han/hun avstå fra oppdraget. Tolken plikter også under pågående tolking å opplyse partene dersom oppdraget overstiger hans/hennes kompetanse, og han/hun må deretter trekke seg fra oppdraget.

#### 2. Inhabilitet

**§ 2. Tolken skal ikke påta seg oppdrag hvor han/hun er inhabil.**



Tolken må så langt mulig få oppgitt tolkebrukernes navn allerede på forhånd for å vurdere spørsmålet om inhabilitet. Tolken har plikt til å informere partene når han/hun er inhabil, det vil si er f eks

- part i saken
- i slekt med noen av partene
- gift eller forlovet med noen av partene
- verge eller kurator for en part

eller

- om han/hun har handlet i saken for en av partene
- dersom utfallet av saken kan ha praktisk eller økonomisk virkning for ham/henne.

Tolken er altså pålagt å melde fra dersom han/hun vil komme i et inhabilitetsforhold som omfattes av Forvaltningslovens § 6, første eller annet ledd. Det vil da være opp til partene om de likevel vil anvende tolken for oppdraget.

### 3. Nøytralitet og upartiskhet

#### **§ 3. Tolken skal være upartisk og ikke tillate at egne holdninger eller meninger påvirker arbeidet.**

En tolk skal ikke engasjere seg til fordel for den ene eller den andre parten i samtalen. Tolken må forholde seg nøytralt til saken som tolkingen dreier seg om, og ikke la sine oppfatninger av eller meninger om samtalepartene eller det som blir sagt, komme til syne eller påvirke tolkingen.

Tolken har ikke ansvar for innholdet i det som skal tolkes. Det ansvaret hører til den som snakker. Tolkens oppgave består kun i å tolke det som blir sagt av samtalepartene, uten å vurdere eller bedømme budskapetets moral eller sannhet. Tolken skal ikke gjøre oppmerksom på selvmotsigelser eller unøyaktigheter som kommer til uttrykk, men tolke dem.

### 4. Tolke alt

#### **§ 4. Tolken skal tolke innholdet i alt som sies, intet fortie, intet tillegge, intet endre.**

Det som sies skal oversettes nøyaktig, og uten noen form for endring. Dette betyr at tolken ikke utelater fag- eller stilaspekter og ikke føyer til egne tillegg, men foretar mest mulig like valg som den som snakker når det gjelder informasjon og uttrykk.

Når det forekommer ord og uttrykk som det er umulig eller vanskelig å overføre, må tolken be den som bruker uttrykket omformulere det eller gi en nærmere redegjørelse for innholdet.

Dersom tolken senere finner ut at noe er tolket feil eller utelatt under tolkingen - og dette har den minste betydning - bør partene informeres umiddelbart.

### 5. Taushetsplikt

#### **§ 5. Tolken har taushetsplikt.**

Taushetsplikt er en plikt til å tie om bestemte forhold og en plikt til å hindre at uvedkommende har mulighet til å skaffe seg innsyn i disse forholdene.

Tolkens oppgave er å formidle presist innholdet i det som kommer til uttrykk i en kommunikasjonssituasjon mellom to personer som ikke snakker samme språk. Oppgaven er ufravikelig bundet til tillit. Tolkens tilstedeværelse som tredjemann skal ikke begrense muligheten til en fortrolig samtale mellom partene som møtes.

Det norske lovverket inneholder ikke spesifikke bestemmelser om tolkens oppgave og taushetsplikt. Det er derfor nødvendig å se på bestemmelsene for yrkesgrupper som tolkens arbeid er knyttet til, og sammenholde disse med kravet om absolutt taushetsplikt i tolkenes yrkesetiske regler for tolkeorganisasjoner i utlandet, bl a i Finland og Australia. Den *forvaltningsmessige taushetsplikten*, som gjennom bestemmelsene i forvaltningsloven gjøres gjeldende for alle som utfører tjeneste for et forvaltningsorgan, omfatter nemlig i h t Ot.prp. nr. 3 (1976-77) også

sakkyndige og andre som utfører enkeltstående oppdrag for det offentlige, dvs. også tolkene. I sitt arbeid vil tolken i tillegg ofte bli berørt av bestemmelsene om taushetsplikt i flere *særlover*. Når tolken bistår helsepersonell, psykologer o l i deres kommunikasjon med fremmedspråklige klienter, er tolken dessuten i lovens forstand deres "medhjelper". Tolken er da undergitt den samme *yrkesmessige taushetsplikt* som gjelder for den enkelte yrkesgruppe som tolken bistår i deres profesjon.

#### Tolkens forvaltningsmessige taushetsplikt

I lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker står bestemmelsene om taushetsplikten som skal gjøres gjeldende for tolken, i § 13, første og tredje ledd.

§ 13, første ledd lyder:

"Enhver som utfører tjeneste eller arbeid for et forvaltningsorgan, plikter å hindre at andre får adgang eller kjennskap til det han i forbindelse med tjenesten får vite om:

- 1) noens personlige forhold, eller
- 2) tekniske innretninger og fremgangsmåter samt drifts- eller forretnings forhold som det vil være av konkurransemessig betydning å hemmeligholde av hensyn til den som opplysningen angår."

§ 13, tredje ledd lyder:

"Taushetsplikten gjelder også etter at vedkommende har avsluttet tjenesten eller arbeidet. Han kan heller ikke utnytte opplysninger som nevnt i denne paragraf i sin egen virksomhet eller tjeneste eller arbeid for andre."

Bestemmelse i 3. ledd omfatter i praksis enhver utnyttelse i vinnings hensikt av de opplysninger eller kontakter vedkommende har fått som tolk. (Jf Tolkens yrkesetiske regler § 6.)

Taushetsplikten omfatter også alle dokumentene som tolken har tilgang til for å forberede seg til oppgaven eller som skal oversettes muntlig under tolkingen (§ 13 c.). Under bruk skal disse oppbevares på en betryggende måte og etter bruk skal de leveres tilbake. Tolkens notater som er skrevet under tolkingen, skal makuleres i partenes påsyn når tolkingen er avsluttet for å hindre mistanke om at opplysningene føres ut.

Bestemmelsene i forvaltningsloven om at enkelte opplysninger er unntatt fra taushetsplikten kan ikke gjøres gjeldende for tolker. Disse skal gjelde for den som under samtalen representerer forvaltningsorganet: saksbehandleren, tjenestemannen som innhenter opplysninger og som skal behandle saken videre.

§ 13 a. og b inneholder slike bestemmelser om begrensninger i taushetsplikten i forvaltningssaker. For tolkens taushetsplikt kan ikke disse begrensningene gjøres gjeldende. I henhold til tolkens yrkesetiske regler (§ 7) skal tolken ikke ha andre oppgaver under tolkingen. Tolken har mao ikke til oppgave å ivareta partenes interesser eller fremme forvaltningsorganets formål. Tolken skal kun tolke, slik at språket ikke er til hinder for at partene i samtalen selv kan ivareta sine interesser.

Punkt a omhandler begrensninger i taushetsplikten når det ikke er behov for beskyttelse. Imidlertid er tolken alltid bundet av sin taushetsplikt, bl a fordi tolken ikke har "fått" opplysningene, bare overført dem til den virkelige mottaker, og kan heller ikke aktivt bruke dem eller spre dem uten å krenke eller svekke den tilliten tolken til enhver tid må kunne nyte. Tolken må også ellers være varsom med å omtale opplysninger som er allminnelig tilgjengelige (f eks fra aviser), da det at han/hun kjenner til disse kan av enkelte knyttes til det at man arbeider som tolk.

Punkt b omhandler begrensninger av taushetsplikten ut fra private eller offentlige interesser. Heller ikke disse begrensningene kan gjøres gjeldende for tolkens taushetsplikt, da tolken ikke har til oppgave å formidle opplysninger om en klients forhold fra en etat til en annen. Det kan for det første besørgeres av klienten selv. Utover det er det en oppgave som forvaltningens representant skal utføre i samsvar med de lover, forskrifter og instruksjoner som regulerer etatens arbeid.

Som følge herav må alle henvendelser om saken henvises til partene.

### Tolkens taushetsplikt og bestemmelsene i særlovene

Tolken vil ofte bli involvert i situasjoner som krever særlig hensyn til klientens integritet. Under slike oppdrag vil tolkenes strenge taushetsplikt i deres yrkesetiske reglene (§5) også underbygges av særlovene. I henhold til loven kommer tolken da under de samme skjerpede bestemmelsene som gjelder de respektive yrker. De mest aktuelle er fastsatt i

lov om sosiale tjenester § 8-8  
lov om barneverntjenester § 6-7  
lov om leger § 31, jf § 34, annet ledd  
lov om psykologer § 6, første og annet ledd  
lov om fysioterapeuter § 8  
lov om tannleger § 31, jf § 34, annet ledd  
lov om helsepersonell § 5, første og annet ledd.

Felles for disse bestemmelsene er at de pålegger en

å iakttå taushet om det som blir betrodd dem under utøving av deres virksomhet eller som de herunder får rede på om folks privatliv og sykdomsforhold.

Samme taushetsplikt har også helsepersonells medhjelpere.

Rekken av yrkesgrupper som er pålagt slik yrkesmessig taushetsplikt, og som tolken i sitt arbeid vil kunne komme til å bistå, er i virkeligheten mye lengre.

### Taushetsplikt og tolken som vitne

Tolken skal vanligvis ikke brukes som vitne.

Retten må ikke ta imot forklaring fra et vitne som dermed må krenke sin lovbestemt taushetsplikt. Dersom taushetsplikten er knyttet til tjenester eller arbeid for stat eller kommune, må departementet gi samtykke. Retten kan imidlertid ved en kjennelse sette dette samtykke til side (straffeprosessloven § 118).

Retten må ikke ta imot forklaring av følgende yrkesgrupper om noe som er betrodd dem i deres stillinger uten samtykke av den som har krav på hemmelighet: prester i statskirken, prester eller forstandere i registrerte trossamfunn, advokater, forsvarere i straffesaker, meklingsmenn i ekteskapsaker, leger, psykologer, apotekere, jordmødre, eller sykepleiere (straffeprosessloven § 119).

Det samme gjelder *underordnede og medhjelpere* som i sin stilling er kommet til kunnskap om det som er betrodd de nevnte yrkesgrupper.

Forbudet faller bort når forklaringen trengs for å forebygge at noen uskyldig blir straffet.

I en samtale mellom to personer uten tolk, kan den ene etter samtykke fra den andre vitne om det som ble sagt eller det som skjedde. Tolken derimot har taushetsplikt overfor begge parter, og må da ha samtykke fra begge for å kunne vitne om noe som hendte mellom dem.

Av hensyn til tolken som har krav på integritet og absolutt tillit fra begge parter, må tolken skjermes fra å vitne når saken kan tilstrekkelig bevises av andre vitner.

Det er viktig å være oppmerksom på at under etterforskning kan en ikke gi forklaring til politi og påtalemyndigheten dersom forklaringen krenker taushetsplikten som en har etter lov, forskrift eller instruks (straffeprosessloven § 230). Det er imidlertid et unntak: alle må anmelde eller på annen måte avverge straffbare handlinger hvor f eks menneskers liv eller helse kan være alvorlig i fare (straffeprosessloven § 139). Det er naturlig å vente at den av partene som representerer forvaltningsorganet, vil ta affære, dersom slike opplysninger har kommet opp under tolkingen.

### Straffeforføyninger ved brudd mot taushetspliktsbestemmelser

Tolkens brudd mot taushetsplikten, som omfatter praktisk talt alt som er sagt under tolkingen, kan medføre straffeansvar etter straffelovens § 121 og/eller § 144, første ledd.

Ved brudd mot taushetspliktsbestemmelser kan tolken straffes med bøter eller med fengsel.

Ut fra yrkesetiske synspunkter er ethvert glipp kritikkverdig. En tolk skal derfor være ytterst varsom for ikke å røpe noe som han/hun har fått vite i forbindelse med tolkeoppdrag. Dette gjelder såvel positive, gledelige som negative, triste opplysninger.

#### 6. Integritet

### **§ 6. Tolken må ikke i vinnings eller annen hensikt misbruke informasjon som han/hun har fått kjennskap til gjennom tolking.**

Å arbeide som tolk innebærer i seg selv potensiale for makt og innflytelse. Tolken må aldri utnytte sin posisjon eller de opplysningene som han/hun får kjennskap til gjennom tolking, for å skaffe seg personlig fordel eller økonomisk fortjeneste.

#### 7. Tolkens oppgave

### **§ 7. Tolken skal ikke utføre andre oppgaver enn å tolke under tolkeoppdraget.**

Tolkens nøytrale stilling gjør at han/hun ikke kan utføre andre oppgaver under tolkeoppdraget enn å tolke. Tolken skal ikke svare på spørsmål om noen av partenes forhold, eller tale noen parts sak, ikke heller opptre som fullmektig. Tolken skal ikke gjøre oppmerksom på forhold han/hun mener bør utdypes av hensyn til sakens opplysning, eller om saksforholdet forøvrig.

Fordi tolkesituasjonen i seg selv krever stor grad av konsentrasjon, kan ikke tolken f.eks. være sekretær eller ordstyrer i et møte, fylle ut skjemaer o.l.

Tolken har ingen funksjon som kulturinformant eller kulturformidler under tolkingen, og skal således ikke komme med "ekspertuttalelser" om forhold som det kan ventes at tolken har spesielle kunnskaper om, for eksempel forhold i et annet land. Dersom samtalepartene stiller tolken spørsmål om dette eller andre saksforhold, må tolken oversette spørsmål til samtaleparten, slik at parten selv kan svare. Et svar fra tolken kan bli oppfattet som om tolken tar part i saken, og dermed svekke tilliten til tolken. Dessuten kan en feilaktig opplysning fra tolkens side få uheldige konsekvenser for saken.

#### 8. Forsvarlig tolking

### **§ 8. Tolken skal si fra når tolking ikke kan skje på en forsvarlig måte.**

Tolken har ansvar for å forsikre seg om at de faglige og praktiske forhold ved oppdraget ligger til rette for at tolking kan utføres på en forsvarlig måte. Det bør være f.eks. tilfredsstillende lytteforhold, passe lange tolkeøkter, hensiktsmessig plassering, et tilstrekkelig antall tolker for oppdraget o.l.

#### 9. Skriftlige oversettelser

### **§ 9. En statsautorisert tolk som utfører skriftlige oversettelser har ikke adgang til å bruke betegnelsen i forbindelse med bekreftelse av riktigheten av en oversettelse av et dokument, hverken på selve oversettelsen eller i et dokument med referanse til oversettelsen.**

Forskjellen mellom en tolk og en oversetter er ikke alltid klar for allmennheten. Bruk av betegnelsen statsautorisert tolk i forbindelse med skriftlige oversettelser kan misforstås slik at oppdragsgivere og andre tror at den skriftlige oversettelsen har blitt utført av noen hvis kompetanse på dette området har blitt utprøvd av samfunnet. Risikoen for misforståelse blir enda større dersom betegnelsen oversettes til et annet språk.

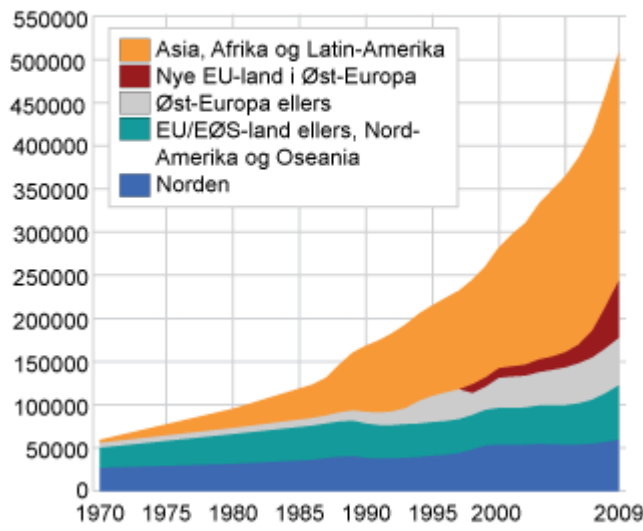
En statsautorisert tolk skal ikke bruke betegnelsen på en måte som kan gi inntrykk av en dokumentert oversetterkompetanse. Ved eventuelt skriftlige oppdrag bør han/hun informere oppdragsgivere om at autorisasjonen som tolk gjelder kun muntlig kommunikasjon.

## Vedlegg 2: Innvandring og innvandrere

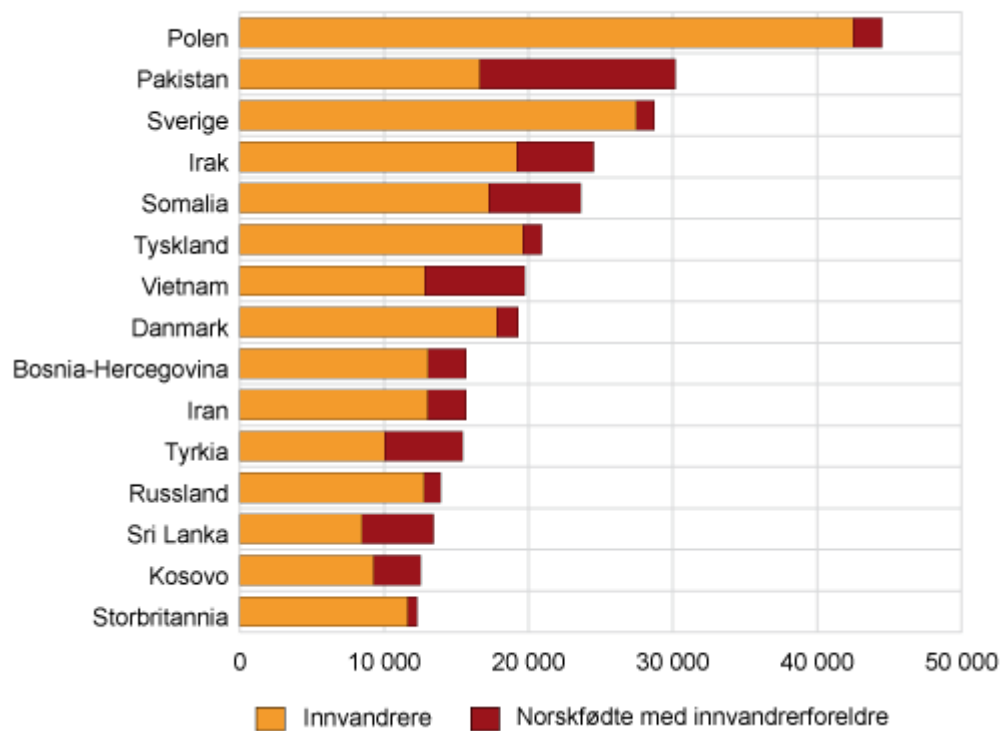
Innvandrere i Norge består av personer med bakgrunn fra 214 ulike land og selvstyrte regioner. De har kommet hit som flyktninger, som arbeidsinnvandrere, for å ta utdanning eller gjennom familierelasjoner til noen i Norge.

- I dag er det 508 000 personer bosatt i Norge som enten har innvandret selv eller er født i Norge med innvandrerforeldre. Til samme utgjør disse gruppene 10,6 prosent av befolkningen. Om lag 233 000 personer har bakgrunn fra Europa. Av disse er det 60 500 fra land i Europa utenom EU/EØS. Det er 186 000 personer med bakgrunn fra Asia, 61 000 med bakgrunn fra Afrika og 17 000 med bakgrunn fra Sør- og Mellom-Amerika. I tillegg er det 10 500 personer med bakgrunn fra Nord-Amerika og Oseania.
- Av innvandrere er det flest fra Polen, Sverige, Tyskland og Irak, og 36 prosent av innvandrerne har norsk statsborgerskap.
- I perioden 1990-2007 har det i alt innvandret 328 000 personer med statsborgerskap fra et land utenom Norden til Norge og fått opphold her. Av disse var det 27 prosent som kom på grunnlag av flukt og 11 prosent som ble gjenforent med flyktninger. Det var 13 prosent som ble familiegjenforent med andre og 17 prosent som fikk opphold på grunnlag av en familieetablering. Videre var det 21 prosent som fikk opphold på grunnlag av arbeid og 11 prosent fikk opphold for å ta utdanning.
- Antall innvandrere har økt de siste 50 årene. Etter annen verdenskrig kom flyktingene fra Øst-Europa, senere kom arbeidsinnvandrere både fra Europa og resten av verden. Etter at det ble stopp for arbeidsinnvandring i 1975, er antall flyktninger fra land i Asia, Afrika, Latin-Amerika og Europa utenom EU/EØS økt. Med EU-utvidelsen har det skjedd en markant økning i innvandring fra EU-landene i det tidligere Øst-Europa.
- SSB har publisert tall om utenlandsfødte helt tilbake til Folketellingen i 1865. Den gang var 1,2 prosent av befolkningen på 1,7 millioner født i utlandet, flertallet i Sverige. I 1920 hadde gruppa økt til 2,8 prosent. I mellomkrigstiden var det lite innvandring, og i 1950 var 1,4 prosent av befolkningen født i utlandet.

**Innvandrere og norskfødte med innvanderforeldre, etter landbakgrunn. 1970-2009**



**De 15 største innvandergruppene i Norge. 1. januar 2009. Absolutte tall**



Fra SSBs temasider om innvandring og innvandrere

## Vedlegg 3: Språk og kvalifikasjonskategorier i Nasjonalt tolkeregister

Språk	Alternativt språknavn	Kvalifikasjonskategori				
		1	2	3	4	5
Akan	fante, akuapem					•
Albansk		•	•	•		•
Amharisk				•		•
Arabisk		•	•	•		•
Armensk						•
Aserbajdsjansk	azeri			•		•
Badini	kurdisk badini			•		•
Bengali						•
Bosnisk, Kroatisk, Serbisk	serbokroatisk	•	•	•	•	•
Bulgarsk				•	•	•
Burmesisk						•
Dari				•		•
Engelsk		•	•	•	•	•
Estisk				•	•	•
Finsk		•	•	•	•	•
Fransk		•	•	•	•	•
Ganda	luganda					•
Georgisk						•
Gresk					•	•
Hausa						•
Hebraisk						•
Hindi				•		•
Ibo	igbo					•
Islandsk					•	•
Indonesisk						•
Italiensk				•	•	•
Japansk					•	•
Kinesisk, mandarin		•	•	•	•	•
Kinyarwanda	rwanda					•
Koreansk				•		•
Kurmanji	kurdisk kurmanji					•
Latvisk				•		•
Lingala						•
Litauisk				•		•
Lulesamisk						•
Makedonsk						•
Mongolsk						•

Nederlandsk				•	•	•
Nepalesisk				•		•
Nord-samisk	samisk			•		•
Oromo				•		•
Panjabi	indisk og pakistansk			•		•
Pashto				•		•
Persisk		•	•	•		•
Polsk		•	•	•	•	•
Portugisisk		•	•	•	•	•
Rumensk				•		•
Rundi	kirundi			•		•
Russisk		•	•	•	•	•
Singalesisk						•
Slovakisk					•	•
Slovensk						•
Somali		•	•	•		•
Sorani	kurdisk sorani	•	•	•	•	•
Spansk		•	•	•	•	•
Svensk					•	•
Swahili	kiswahili			•		•
Tagalog	filipino			•		•
Tamil				•		•
Thai				•		•
Tigrinja				•		•
Tsjekkisk				•	•	•
Tsjetsjensk				•		•
Tyrkisk		•	•	•		•
Tysk		•	•	•	•	•
Uigurisk (arabisk alfabet)	uighur					•
Ukrainsk				•		•
Ungarsk				•	•	•
Urdu		•	•	•	•	•
Usbekisk						•
Vietnamesisk		•	•	•		•
Wolof						•



## Vedlegg 4: Tolking i de ulike sektorene

I tabellen under har arbeidsgruppen forsøkt å oppsummere behov, regulering/retningslinjer, finansiering m.m. basert på informasjon fra deltakerne i arbeidsgruppen.

Etat / sektor Utgifter	Definert behov	Lovverk	Retningslinjer	Finansiering	Dagens praksis
<b>Domstolene</b>  2007: 43,5 mill.kr.  Pr 6.10.08 48,3 mill kr	Når det skal avholdes rettsmøter der en eller flere av partene/vitnene/sakkyndige ikke kan norsk	Domstoloven § 135. Retten har rett og plikt til å oppnevne tolk dersom noen som ikke kan norsk skal ta del i rettsmøter, for eksempel som part, siktet/tiltalt. Forslag til nye bestemmelser har vært på høring.		Utgiftene dekkes over statsbudsjettet (Justisdepartementets budsjett) kap. 466)	Den enkelte domstol har ansvar for oppnevning og bestilling av kvalifisert tolk – via domstolenes saksbehandlingssystem eller fra tolkebyrå.
<b>NAV</b>  Pr. 30.09.08 2,3 mill.kr.	Særlig i trygdefaglige saker, men også aktuelt ifm. arbeids- evneavklaring, attføring og veiledning/opp- følging med tiltak.	Fvl. §§ 11 og 17.	Pr i dag ingen klare retningslinjer i NAV, (men uttalt behov for det)	Mange belaster tolketjenester lokalt, men det kan gjøres sentralt på fylkesbudsjettet. Tjenester ved NAV kontorene belastes konto 1230000 – "Translatørhonorarer/spr åktolker med videre"	Det enkelte NAV-kontor vurderer når tolk skal benyttes. Mye usikkerhet.
<b>Kriminalomsorgen</b>	Når det fattes enkeltvedtak overfor domfelt eller innsatt som ikke kan norsk, oversettelse av regelverk og ifm. kriminalomsorgens kontroll av innsattes kontakt med andre.		Retningslinjer til lov om gjennomføring av straff m.v. pkt. 1.5 om oversettelse av vedtak.	Utgiftene dekkes av det enkelte fengsel eller friomsorgskontor.	Det enkelte fengsel eller friomsorgskontor er ansvarlig for å bestille tolk.
<b>Utdanningsdirektoratet</b>	Ifm. foreldremøter og andre møter mellom skole og foreldre som ikke behersker norsk	Opplæringsloven § 1-2. Det skal legges vekt på å skape gode samarbeidsformer mellom skole og hjem.		Dekkes av skoleeier (kommuner, fylkeskommuner eller private)	Skoleeier har ansvar for at tolk blir brukt når dette er nødvendig.

<b>Etat / sektor Utgifter</b>	<b>Definert behov</b>	<b>Lovverk</b>	<b>Retningslinjer</b>	<b>Finansiering</b>	<b>Dagens praksis</b>
		Forskrift til opplæringslova § 3-2 Skolen skal holde kontakt med foreldre eller de foresatte			
<b>Utlendings- direktoratet</b>  2007: 18,5 mill.kr.	Asylintervjuer	Utlendingsloven § 81. Utlendingsmyndighetene skal sørge for at utlendingen får mulighet til å fremlegge sine synspunkter på et språk utlendingen kan kommunisere forsvarlig på. Utlendingsforskriften § 54 Den som registrerer asylsøknaden søknaden, skal gi søkeren veiledning om de rettigheter som følger av lovens § 34, og om nødvendig sørge for at tolk blir tilkalt.		Over statsbudsjettet (UDIs bevilgning)	Eget kontor for bestilling av tolketjenester. Prioritering av tolker med dokumenterte kvalifikasjoner
<b>Politi- direktoratet</b>  Anslag/beregninger: 2005: 24,2 millioner 2006: Anslag 36 millioner 2007: 48 millioner 2008: 60 millioner 2009: 72 millioner 2010: 84 millioner	Politiets oppgaver i utlendingsforvaltning: I saker om bortvisning, utvisning og tilbakekalling av gitt tillatelse. Ifm. politiets veiledningsplikt i asylsaker, saker om bortvisning og utvisning, tilbakekalling av gitt tillatelse og veiledning om visse sentrale rettigheter I politiets arbeid med straffesaker: Pågrepser Avhør	Utlendingsloven § 33, 2. ledd, jf. utlendingsforskriften §§ 54 og 125, og § 34. Forvaltningsloven §§ 11 og 17.  Straffeprosessloven § 177	Det finnes ingen felles retningslinjer for hele politietaten. Enkelte distrikter/særorgan har utarbeidet egne retningslinjer for bestilling, bruk og betaling av tolk. Dette gjelder blant annet PU, Kripos og Oslo politidistrikt. Det finnes ingen felles lister/register over tolker for politiets bruk. Innad i politiet opererer man med egne lister i de forskjellige distrikt/særorgan.	Siden 2006 har alle politidistrikter og særorgan i politiet postert utgifter til tolk på en egen kode. Formålet var å skaffe en samlet oversikt over tolkekostnadene. Dette har en ulempe ved at man mister oversikt over tolkeutgifter i de enkelte saker som er under etterforskning, og krever at man fører skyggeregnskap. I tillegg er det slik at koden for postering av tolkeutgifter bare inneholder tiden	

Etat / sektor Utgifter	Definert behov	Lovverk	Retningslinjer	Finansiering	Dagens praksis
<p>Politiets utlendingsenhet (PU) arbeider kun med registrering og uttransportering av asylsøkere, og budsjetterer alle tolkeutgifter på statsbudsjettet post 21. 2005-2007: samlede utgifter til tolk 25.683.820,-</p>	<p>Tolking og oversettelse av saksdokumenter Rettsmøter</p>	<p>Straffeprosessloven § 230 Påtaleinstruksen § 2-8</p> <p>Domstolloven § 135</p>	<p>Politiets skolen har innarbeidet en bolk om bruk av tolk i sitt avhørsutdanningsprogram (såkalt KREATIV modell)</p>	<p>brukt til direkte tolking/oversettelse. I tillegg kommer alle utgifter knyttet til dekning av tolkens reiseutgifter, overnatting og kost.</p> <p>Anslått økning i tolkeutgifter forutsetter at politiet får tildelt særlige budsjettmidler til dekning av utgifter til tolk og translatørtjenester. Hvis tolk fortsatt skal dekkes av ordinært driftsbudsjett vil det resultere i en stagnasjon/nedgang i tolkebruk og utgifter til tolk.</p>	
<p><b>Helse- direktoratet</b></p>	<p>Ifm. asylsøkeres, flyktingers og innvandreres kontakt med norsk helsevesen</p>	<p>Pasientrettighetsloven Spesialisthelsetjenesteloven Kommunehelsetjenesteloven</p>	<p>Har veileder som er under oppdatering slik at den i tillegg til asylsøkere og flyktinger også omfatter innvandrere</p>	<p>Utgifter til tolketjenester ved undersøkelse og behandling i primærhelsetjenesten dekkes av bostedskommune. Utgifter til bruk av tolk i spesialisthelsetjenesten samt privatpraktiserende som har driftsavtale med regionalt helseforetak dekkes av institusjonen selv.</p>	<p>Bl.a. en rapport fra 2006 om fastleger og tolketjenester avdekket ulik og mangelfull praksis ved bestilling og bruk av tolker (rapporten fulgt opp i ettertid)</p>

Etat / sektor Utgifter	Definert behov	Lovverk	Retningslinjer	Finansiering	Dagens praksis
<p><b>Bufdir (for Barne- ungdoms- og familieetaten)</b> Omfatter ikke fylkesnemndene, fylkesmennene og de kommunale barneverntjenestene. Omfatter heller ikke annenlinjetjenesten i Oslo kommune.</p> <p>I 2007: Kr. 497 000</p> <p>Pr. 31.09.08: Kr. 1 287 035 (kr. 600 000 er utgifter knyttet til omsorgsentrene.)</p>	<p><b>Definerte behov</b> - <u>Ansvaret for enslige mindreårige</u> - <u>Omsorgssentrene</u> asylsøkere under 15. Overtar ansvaret for barn fra 15-18 fra den tid Kongen bestemmer. Bvl. § 5A-2 (Ansvaret for omsorgen). § 5A-3 (Ansvaret for å ivareta barnets behov ved ankomst), § 5A-4 (oppfølgingsvedtak), § 5A-5 (Ansvaret for å følge barnets utvikling under opphold på omsorgsenteret) og § 5A-6 (Kartlegging). <u>Familiemekling</u> Ekteskapsloven § 26. (Mekling m v.)</p> <p><b>”Udefinerte behov”</b> (Behovene må utredes nærmere.) - i barneverninstitusjonene - i de statlige fosterhjemmene (beredskapshjemmene og familiehjemmene) - i statlige hjelpetiltak (MST, PMTO, FFT og</p>	<p>Fvl. §§ 11 og 17.</p>	<p>- Oppgave- ansvars og betalingsrundskrivet (Q-06/2007) punkt 10 (Tolkeutgifter) - Rundskriv (Q-02/2007) – forskrift om mekling etter ekteskapsloven og barneloven § 13 (Kostnader) - Bufdirs utkast til retningslinjer for kjøp av tolketjenester på familiemeklingsområdet . - Eidsvoll omsorgssenters rutiner for når vi skal bestille tolk. Brukes også opp mot de andre omsorgsentrene. - Rundskriv Q-11/2006 B - Barnevernets ansvar for mindreårige som er utsatt for menneskehandel og samarbeid med andre etater. Punkt 3 1 (Blant annet om bruk av tolk ved barneverntjenestens gjennomgang av melding og undersøkelse.)  7 2 (Blant annet om dekning av utgifter til bruk av tolk.)</p>	<p>Bruk av tolk ligger etter det saksbehandler foreløpig har fått opplyst under en sekkepost (uten øremerking) i statsbudsjettet for driftsbudsjettet for Bufetat. (post 01 underpost 25 med egne undergrupper)</p>	<p>Direktoratet er i ferd med å utrede praksis på de forskjellige områdene under Bufetats ansvar.</p> <p>IMDis kartlegging viser at de statlige institusjonene i mindre grad enn det kommunale barnevernet bruker tolketjenester. Direktoratet vil vurdere hvorfor, og iverksette tiltak hvis nødvendig.</p> <p>Direktoratet vil foreløpig bemerke at kravene til rettssikkerhet sannsynligvis er størst ved den kommunale barneverntjenestens første møte med barna og familien, når kommunen treffer vedtak etter bvl. og forbereder saker for fylkesnemnda og under fylkesnemndas behandling av saker om omsorgsovertagelse og atferdsplasseringer. Direktoratet vil videre anta at det store flertallet av barn som er plassert i barneverninstitusjoner har tilstrekkelige norskkunnskaper (med unntak for noen grupper) og at</p>

Etat / sektor Utgifter	Definert behov	Lovverk	Retningslinjer	Finansiering	Dagens praksis
	<p>Webster Stratton.)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- i sentre for foreldre og barn</li> <li>- i fagteamene og fosterhjemstjenestene</li> <li>- på familievernområdet utover familiemekling.</li> </ul>		<p>Direktoratet er i en prosess for å vurdere på hvilke områder det trengs felles og egne retningslinjer for bruk av tolk og hva retningslinjene skal omfatte.</p>		<p>spørsmålet om bruk av tolk vil være mest aktuelt i kontakt med barnets biologiske familie.</p> <p>IMDis undersøkelse viser også at det jevnt over er et stort behov for mer opplæring i bruk av tolk i det daglige arbeidet, styrking av tolkingens kvalitet og bedre rutiner for å vurdere tolkens kvalifikasjoner.</p> <p>Det er behov for kompetanseheving for bruk av tolk under flere av ansvarsområdene til Bufetat og direktoratet vil arbeide for kompetansetiltak i 2009 (Sannsynligvis gjennom regional opplæring.)</p> <p>Det vil vurderes om den regionale opplæringen skal gjøres tilgjengelige til kostpris for ansatte i Oslo kommunes 2. linjetjeneste og om Fylkesmannsembetene, Fylkesnemndene og private barneverntiltak som etaten har avtaler med skal inviteres til å delta på samme vilkår.</p>

## Vedlegg 5: Spesielt om domstolene

Domstolene står i en særstilling som offentlig tjenesteyter. De er uavhengige i sin dømmende virksomhet. Den enkelte dommer er uavhengig i behandlingen og avgjørelsen av den enkelte sak, og kan ikke instrueres. Arbeidsgruppen har derfor funnet det hensiktsmessig å ha et eget avsnitt om domstolene i forhold til de foreslåtte tiltak.

Domstolenes virksomhet er i stor grad lovregulert, og det er regler også om oppnevning av tolk til rettsmøter. Det følger av domstoloven § 135 at retten har rett og plikt til å oppnevne tolk til rettsmøter dersom noen som ikke kan norsk skal ta del i møtet. Enkelte andre bestemmelser finnes også i lov og forskrift. Hvorvidt det oppnevnes tolk eller ikke, er ikke budsjettstyrt. Dersom vilkårene i loven er oppfylt, skal det oppnevnes tolk, og utgiftene dekkes over statsbudsjettet.

Rapportering i forhold til bruk av tolk og kostnader knyttet til dette, er mulig gjennom domstolenes saksbehandlingssystem, LOVISA.

Oppnevning av tolk til rettsmøter og bruken av denne er et dommeransvar, og inngår i den dømmende virksomhet. En forsømmelse av ansvaret vil etter omstendighetene kunne være en saksbehandlingsfeil, som kan begrunne en anke.

Bruk av tolk inngår som en del av opplæringen som alle nye dommere og dommerfullmektiger må gjennom.

På grunn av de særlige hensyn som gjør seg gjeldende på domstolens område, vil arbeidet med eventuelle sektorvise retningslinjer som skal gjelde for domstolene måtte preges av disse.

Rapporten *Rett til tolk – tolking og oversettelse i norsk straffeprosess* ble overlevert Justisdepartementet i 2005. Den gjennomgår dagens regelverk og praksis i forhold til tolking og oversettelse av dokumenter i forbindelse med straffesaker, og har forslag til tiltak for å styrke, forbedre og effektivisere regelverket for bruk av tolk i norsk straffeprosess. Rapporten har vært på høring, og departementets behandling av den pågår. For domstolenes del vil resultatet av denne behandlingen være viktig. En endring av regelverket i tråd med forslagene, vil i stor grad medføre at generelle retningslinjer som foreslått her, blir overflødig.

En del av problemene som skisseres i dette dokumentet, særlig knyttet til kvalitetssikring av tolketjenesten, gjelder også på domstolenes område. Blant annet har også domstolene et behov for flere tilgjengelige og godt kvalifiserte tolker. På de punkter som gjelder kvalitetssikring av tolketjenester tiltres prinsippene i de generelle retningslinjene.

## Kildehenvisninger

Andenæs, Kristian et al 2000. *Kommunikasjon og rettssikkerhet. Utlendingers og språklige minoriteters møte med politi og domstoler*. Institutt for lingvistiske fag UiO, Institutt for rettssosiologi UiO, Norsk Institutt for by- og regionforskning

Barneombudet 2006. *Jubileumsåret 2006 – et innblikk i barneombudets arbeid*

Falck, Sturla 1987. *Rett tolk? En undersøkelse av tolker, språk, rettssikkerhetsproblemer og rollekonflikter innen politi og domstoler*. Universitetsforlaget

Fiva, Hilde 2006. *In Other Words. A study of interpreting and power in Oslo*. Masteroppgave. Sosialantropologisk institutt UiO

*Forskrift om bevilling som statsautorisert tolk og tolkeprøven*. FOR-1997-06-06-571

*Handlingsplan for å fremme likestilling og hindre etnisk diskriminering (2009-2012)*. Barne- og likestillingsdepartementet

Hordaland fylkeskommune 2003. *Skjermtolking: sluttrapport fra prosjektet Tolk og telematikk*

IMDi-rapport 2-2007: *Årsrapport 2006*

IMDi-rapport 6-2007: *Fastleger og tolketjenester*

IMDi-rapport 5-2008: *Bruk av tolk i barnevernet*

Integrerings- og mangfoldsdirektoratet 2007. *Tolkeformidling i offentlig sektor. Etterspørsmål og tilbud*. Tilgjengelig på [www.tolkeportalen.no](http://www.tolkeportalen.no)

Jareg, Kirsti og Pettersen, Zarin 2006. *Tolk og tolkebruker – to sider av samme sak*. Fagbokforlaget

Justis- og politidepartementet 2005. *Rett til tolk. Talking og oversettelse i norsk straffeprosess*. Rapport

Kale, Emine 2006. *Vi tar det vi har*. NAKMIs skriftserie om minoriteter og helse 2/2006

Kommunal- og arbeidsdepartementet 1997: *Retningslinjer for god tolkeskikk*

*Konvensjon mellom Norge, Danmark, Finland, Island og Sverige om nordiske statsborgeres rett til å bruke sitt eget språk i et annet nordisk land*. 17-06-1981

Kvalnes, Tülin 2005. "Utvikling av tolkerollen" i Alhberg, Nora (red) *Utfordringer innen helse og omsorg blant minoriteter. Tilbakeblikk og erfaringer*. NAKMIs skriftserie om minoriteter og helse 1/2005

*Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven)*. LOV-1967-02-10

*Lov om domstolene (domstolloven)*. LOV-1915-08-13-5

*Lov om pasientrettigheter (pasientrettighetsloven)*. LOV-1999-07-02-63

*Lov om styrking av menneskerettighetenes stilling i norsk rett (menneskerettsloven)*. LOV-1999-05-21-30

*Lov om utlendingers adgang til riket og deres opphold her (utlendingsloven)*. LOV-1988-06-24-64

Mortensen, Diane 2005. "Historien om tolking" i *Forberedelse til autorisasjonsprøven i tolking. Et kompendium med arbeidsoppgaver*

NAV 2008. *Tolkeutredningen 2008. Framtidens tolke- og kommunikasjonstjenester for døve, døvblinde og hørselshemmede*

Nilsen, Anne Birgitta 2005. *Flerspråklig kommunikasjon i rettssalen*

Norgesnettrådet 1999. *Uredning om tolkeutdanning i Norge*

Rasjonaliseringsdirektoratet 1974. *Organisering av en tolketjeneste*. Notat

Skaaden, Hanne 2000. *Tolkevirksomhet i offentlig sektor – en statusrapport*. Utlendingsdirektoratet

Skaaden, Hanne 2007. *Tolkeformidling i offentlig sektor. Etterspørsel og tilbud*. Integrerings- og mangfoldsdirektoratet

SOU 2004: *Tolkförmedling – kvalitet registrering tilsyn. Betänkande av Tolkförmedlingsutredningen*. Stockholm

SOU 2005: 37 *Tolkutbildning - nya former för nya krav. Betänkande av Utredningen om kontakttolkar*. Stockholm

SSB 2008: *Innvandring og innvandrere 2008*

Statskonsult 2003. *Nasjonalt tolkeregister*. Notat 2003:15

St. meld. nr. 17 1996-97. Om innvandring og det flerkulturelle Norge. Kommunal- og arbeidsdepartementet

St. meld. nr. 17 2000-2001. Asyl- og flyktningpolitikken i Noreg. Det kongelige kommunal- og regionaldepartement



Stuland Larsen, Hild og Eli Melby 1997. *Offentlige tolketjenester i Norge*. Rapport Rogalandsforskning-97/129

Saastad, Eli, Vangen, Siri & Frøen, J. Frederik 2007. "Suboptimal care in stillbirths – a retrospective audit study" in *Acta Obstetricia & Gynecologica*. Volume 86, Issue 4, pp 444 – 450

Utlendingsdirektoratet 1989. *Kartlegging av kommunenes tolketjeneste*. Delrapport nr. 1, Tolke- og informasjonsavdelingen

Utlendingsdirektoratet 1991. *Kartlegging av kommunenes tolketjeneste*. Delrapport nr. 2, Tolke- og informasjonsavdelingen

Utlendingsdirektoratet 1994. *Seminar for formidlere av tolke- og oversettertjenester*. Seminarrapport. Tolke- og informasjonsavdelingen

Utlendingsdirektoratet 1998. *Tolking via telematikk. En utredning om muligheter og konsekvenser ved innføring av skjermtolking i Norge*

Utlendingsdirektoratet 2003a. *Skjermtolking. Fra prosjektet Tolk og telematikk*. Sluttrapport. UDI og Hordaland fylkeskommune

Utlendingsdirektoratet 2003b. *Tospråklig sjekk for potensielle tolker. En evalueringsrapport*

Utlendingsdirektoratet 2005. *Tospråklig sjekk for potensielle tolker. Evalueringsrapport 2*

Wattne, Maria. 2006. *Kvalitetskriterier i tolkeformidlersektoren: Utredning av grunnlag for fastsettelse av kvalitetskriterier ved kjøp og salg av tolketjenester i offentlig sektor*. Integrerings- og mangfoldsdirektoratet