

NOU

Norges offentlige utredninger 2014:8

Tolking i offentlig sektor

– et spørsmål om rettssikkerhet og likeverd



Norges offentlige utredninger 2014

Seriens redaksjon:
Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon
Informasjonsforvaltning

1. Ny arvelov.
Justis- og beredskapsdepartementet.
2. Lik og likskap.
Kulturdepartementet.
3. Grunnlaget for inntektsoppgjørene 2014.
Arbeids- og sosialdepartementet.
4. Enklere regler – bedre anskaffelser.
Nærings- og fiskeridepartementet.
5. MOOC til Norge.
Kunnskapsdepartementet.
6. Revisjon av eierseksjonsloven.
Kommunal- og moderniseringsdepartementet.
7. Elevenes læring i fremtidens skole.
Kunnskapsdepartementet.
8. Tolking i offentlig sektor.
Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet.

Omslagsfoto:

Bilde i midten og øverste rad ytterst til venstre:

Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet/Elisabeth Johansen

Bilde øverste rad ytterst til høyre: Kirkerådet/Gunnar Westermoen

Øvrige bilder: NTB/Scanpix

NOU

Norges offentlige utredninger **2014:8**

Tolking i offentlig sektor

– et spørsmål om rettssikkerhet og likeverd

Utredning fra utvalg oppnevnt ved kongelig resolusjon 23. august 2013.

Avgitt til Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet 24. september 2014.

ISSN 0333-2306
ISBN 978-82-583-1205-2

07 Aurskog AS

Til Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet

Ved kongelig resolusjon av 23. august 2013 ble det oppnevnt et utvalg som skulle utrede bruk av tolk i offentlig sektor.

Tolkeutvalget legger med dette frem sin innstilling. Innstillingen er enstemmig.

Oslo, 24. september 2014

Anne Kari Lande Hasle
(leder)

Bjørn Engum

Espen Frøyland

Lena Grønland

Süleyman Günenc

Nils Øivind Helander

Mariann Hval

Terje Karterud

Hanne Skaaden

Anne Liltved
(sekretariatsleder)

Fatima Zohra El Boukri

Liv Kolstad Zehouo

Innhold

1	Utvalgets mandat, sammensetning og arbeid	9	4.7	Anmodninger fra internasjonale organisasjoner	48
1.1	Utvalgets mandat	9			
1.1.1	Avgrensning	9	5	Nærmere omtale av sentrale offentlige sektorer	49
1.2	Utvalgets sammensetning	10	5.1	Justissektoren	49
1.2.1	Utvalgets arbeid	10	5.1.1	Økonomiske forhold i justissektoren	51
2	Sammendrag	13	5.1.2	Kvalitetssikring av tolking i justissektoren	51
3	Innledning	18	5.1.3	Lydopptak som en del av kvalitetssikringen	53
3.1	Ulike former for tolking	19	5.2	Helse- og omsorgssektoren	53
3.2	Retningslinjer for god tolkeskikk ..	20	5.2.1	Nærmere om lovgrunnlaget i helse- og omsorgssektoren	55
3.3	Bruk av barn som tolk	21	5.2.2	Økonomiske forhold i helse- og omsorgssektoren	55
3.4	Oversikt over ansvarsdeling og lovverk	21	5.2.3	Konsekvenser av dårlig kvalitet på tolking og betydning for liggetid på sykehus	56
3.4.1	Ansvarsdeling	21	5.2.4	Språkbarrierer mellom pasienter og leger	56
3.4.2	Lov- og regelverk	23	5.2.5	Omsorgstjenesten	58
3.4.3	Lovgrunnlag for samiske språk	24	5.2.6	Samiske pasienter og brukere	58
3.4.4	Rettigheter til vern av språk	25	5.3	Barnevernet	60
3.5	Historikk	25	5.3.1	Bruk av tolk i barnevernet	61
4	Bruk av tolk i offentlig sektor ..	31	5.3.2	Manglende tillit på grunn av språkbarrierer	61
4.1	Retningslinjer og veiledere for bestilling og bruk av tolk	33	5.4	Barnehage og skole	63
4.1.1	Utlendingsdirektoratets retningslinjer for bruk av tolk	34	5.4.1	Tolk i barnehagen	63
4.2	Kvalitetssikring av tolketjenester ..	34	5.4.2	Tolk i forbindelse med skole-hjem-samarbeid	64
4.3	Utgifter til tolketjenester i offentlig sektor	36	5.4.3	Kommunikasjonens betydning for foreldremedvirkning	65
4.3.1	Utgifter i justissektoren og utlendingsforvaltningen	36	5.5	Arbeids- og velferdsforvaltningen (NAV)	66
4.3.2	Utgifter i helseforetakene	36	5.6	Utvalgets vurderinger – offentlig sektor	66
4.3.3	Utgifter i det statlige barnevernet og NAV	37	6	Samiske og nasjonale minoriteters språk	70
4.4	Innsparingspotensial ved bruk av kvalifisert tolk	38	6.1	Kommunikasjon via tolk på samiske språk	70
4.5	Underforbruk av kvalifiserte tolker	38	6.2	Sametingets virkemidler	72
4.5.1	Underforbruk i justissektoren	38	6.3	Samiske språk	72
4.5.2	Underforbruk ved formidling av vedtak i asyl- og utlendingssaker ..	40	6.3.1	Samisk terminologiutvikling	73
4.5.3	Underforbruk i helse- og omsorgstjenesten	42	6.3.2	Bruk av samiske språk	73
4.5.4	Underforbruk i pleie- og omsorgstjenester	44	6.3.3	Innsats for samiske språk	74
4.5.5	Underforbruk i opplæringssektoren	45	6.4	Nasjonale minoriteter	74
4.5.6	Underforbruk i barnevernet	46	6.4.1	Nærmere om kvener og kvensk ...	76
4.5.7	Underforbruk i NAV	46	6.5	Utvalgets vurderinger	76
4.6	Tiltak som kan avhjelpe behov for tolk	47			

7	Befolkningsutvikling og behov for tolketjenester i fremtiden ..	78	10	Nasjonalt tolkeregister	116
7.1	Innvandrere i Norge i dag	78	10.1	Registerets målgrupper	116
7.1.1	Hvor bosetter ulike innvandrergupper seg?	80	10.2	Kvalifikasjonskategorier	116
7.2	Befolkningsfremskrivinger	80	10.3	Tolkenes oppdragsmengde	117
7.3	Språkstatistikk	83	10.4	Evaluering og videreutvikling av registeret	118
7.4	Utvalgets vurderinger	84	10.5	Utvalgets vurderinger	118
8	Organisering av tolkefeltet i andre land	86	11	Formidling, bestilling og kjøp av tolketjenester	120
8.1	EUs rettstolkingsdirektiv	86	11.1	Historikk	120
8.2	Situasjonen på tolkefeltet i andre sammenliknbare land	88	11.2	Bestilling av tolker	120
8.2.1	Sverige	88	11.3	Private tolkeformidlere	121
8.2.2	Danmark	91	11.4	Kommunale tolketjenester	123
8.2.3	Finland	92	11.5	Anbudsutsetting av tolketjenester	126
8.2.4	Island	94	11.5.1	Utfordringer knyttet til anbudsutsetting	126
8.2.5	Australia	95	11.5.2	Ukjent kvalitet på tjenesten	126
8.2.6	Storbritannia	97	11.5.3	Hvert språk er én anskaffelse	128
8.3	Oppsummering	99	11.5.4	Oppfølging av kvalitet	128
9	Kvalifiseringstiltak	101	11.6	Tolkebestilling i egenregi	129
9.1	Profesjonalisering av tolkefunksjonen	101	11.6.1	Utlendingsdirektoratets tolkebase	129
9.2	Kvalifisering av tolker – muligheter og utfordringer	101	11.6.2	Bestillingsordninger i justis-sektoren	131
9.2.1	Kvalitetssikringstiltak: autorisasjon, utdanning og nasjonalt register	102	11.6.3	Bestillingsordninger i helse-sektoren	132
9.3	Statsautorisasjon	102	11.7	Bestilling av tolker gjennom Nasjonalt tolkeregister	133
9.3.1	Bevilling som statsautorisert tolk	103	11.8	Vurdering av tolkenes egnethet ...	134
9.3.2	Autorisasjonsprøven	103	11.9	Utvalgets vurderinger	135
9.3.3	Autorisasjon i samiske språk	104	12	Tolkenes lønns- og arbeidsforhold	138
9.4	Tolkeutdanning i Norge – en kort historikk	104	12.1	Antall tolker	138
9.4.1	Nettbasert tolkeutdanning	105	12.2	Tolkenes ansettelsesforhold	139
9.4.2	Videreutvikling av tolkeutdanningen	106	12.3	Lønn og inntekt blant tolkene	140
9.4.3	Valg av språk ved utdanningen	106	12.4	Satser for tolkeoppdrag	141
9.4.4	Opptak og ferdighetskrav for tolkestudenter	106	12.5	Oppdragsmengde blant tolkene ...	142
9.4.5	Hvor kommer tolkestudentene fra?	107	12.6	Tolkenes oppdrag i de ulike sektorene	143
9.5	Utdanning av tolker i samiske språk	107	12.7	Tolkenes kanaler for oppdrag	144
9.5.1	Styrket tolkeutdanning i samiske språk	108	12.8	Oppfølging av tolkene	144
9.6	Testing og kurs i regi av Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi) ...	109	12.9	Yrkes- og interesseorganisasjoner for tolker	145
9.6.1	Tospråklig sjekk for potensielle tolker (ToSPoT)	109	12.10	Utvalgets vurderinger	146
9.6.2	Innføringskurs i tolkens ansvarsområde (TAO)	111	13	Fjerntolking	147
9.7	Utvalgets vurderinger	111	13.1	Telefontolking	147
			13.2	Skjermtolking	148
			13.3	Utvalgets vurderinger	151
			14	Opplæring i kommunikasjon via tolk	154
			14.1	Behov for opplæring i kommunikasjon via tolk	154

14.2	Eksisterende opplæringstiltak	156	18	Økonomiske og administrative konsekvenser	178
14.2.1	Opplæringsmodul i kommunikasjon via tolk for ansatte i offentlig sektor	157	18.1	Antall tolkeoppdrag og utgifter til tolk i offentlig sektor i dag	178
14.2.2	Opplæring i kommunikasjon via tolk i profesjonsutdanningene	158	18.1.1	Tolkeoppdrag i offentlig sektor	178
14.2.3	E-læringskurs i kommunikasjon via tolk i helsesektoren	158	18.1.2	Utgifter til tolketjenester i offentlig sektor	179
14.2.4	Veiledninger, brosjyrer og filmer ..	158	18.2	Fremtidige tolkeutgifter i offentlig sektor	179
14.3	Utvalgets vurderinger	159	18.3	Reduksjon av underforbruk av kvalifiserte tolker	180
15	Sikkerhet og beredskap	161	18.4	Vesentlig økt bruk av skjermtolking og etablering av utviklings- og kompetansesenter	180
15.1	Nasjonale prinsipper for samfunnsikkerhets- og beredskapsarbeid	161	18.4.1	Samfunnsøkonomiske nytte- og kostnadsvirkninger ved skjermtolking	181
15.1.1	Ansvarsdeling	162	18.5	Etablering av nye bestillingsløsninger for tolketjenester (egenregi)	183
15.2	Kommunikasjon i forebygging, krise- og beredskapsarbeid	163	18.6	Styrking av Integrerings- og mangfoldsdirektoratet som nasjonal fagmyndighet for tolking i offentlig sektor	184
15.2.1	Kanaler og mangfold	164	18.6.1	Flere tolker inn i Nasjonalt tolke- register	184
15.2.2	Medisinsk nødmeldetjeneste	165	18.6.2	Økt kapasitet for Tospråklig sjekk for potensielle tolker (ToSPoT)	184
15.2.3	Nødmeldetjenesten for brann	166	18.6.3	Årlig erfaringskonferanse og publikasjon over språkbehov	185
15.2.4	Det nasjonale nødmeldingsprosjektet	166	18.7	Økt tilgang til kvalifiserte tolker – styrket tolkeutdanning	185
15.2.5	Internasjonalt samarbeid	166	18.7.1	Styrket statsautorisasjonsordning	185
15.3	Utvalgets vurderinger	166	18.7.2	Tolkeutdanning i samiske språk ...	185
16	Tilsyn og kvalitet på tolketjenester	168	18.7.3	Autorisasjonsordning for tolker i samiske språk	186
16.1	Tilsynsaktører	168	18.8	Lønnsvilkår for tolker	186
16.2	Tilsynsmetoder	169	18.9	Juridiske konsekvenser av utvalgets forslag	186
16.2.1	Avvik	170	18.10	Nytteverdi av å bruke kvalifiserte tolker	186
16.3	Utvalgets vurderinger	170	18.11	Uendret ressursbruk	186
17	Lovforslag – lov om offentlige myndigheters ansvar for bruk av tolk (tolkeloven)	172	Vedlegg		
17.1	Beskrivelse av lovforslaget	172	1	Autorisasjonsprøven 1997–2012 ...	188
17.1.1	Lovstruktur	172	2	Strykprosent på autorisasjonsprøven blant kandidater med og uten tolkeutdanning 2005–2012 ...	190
17.1.2	Særlig om forholdet mellom rett og plikt	173	3	Kostnader ved autorisasjonsprøve i tolking	191
17.1.3	Forholdet til annen lovgivning	173	4	Tolkeutdanning	192
17.1.4	Særlig om forbud mot bruk av barn som tolk	173	5	Geografisk spredning – kandidater til tolkeutdanning	193
17.1.5	Særlig om tilgangen til kvalifisert tolk	174			
17.2	Lov om offentlige myndigheters ansvar for bruk av tolk (tolkeloven)	174			
17.3	Merknader til de enkelte bestemmelsene i lov om offentlige myndigheters ansvar for bruk av tolk (tolkeloven)	175			

6	Oppdragsmengde i de ulike tolkespråkene i Nasjonalt tolke- register	194
7	Tolkesentralen Rammeavtale om frilansoppdrag som tolk	195

8	Forutsetninger for samfunns- økonomisk analyse av skjerm- tolking	199
	Referanse- og litteraturliste	202

Kapittel 1

Utvalgets mandat, sammensetning og arbeid

1.1 Utvalgets mandat

Meld. St. 6 (2012–2013) En helhetlig integreringspolitikk varslet en gjennomgang av hvordan tolketjenesten bør organiseres. Tolkeutvalget ble oppnevnt ved kongelig resolusjon 23. august 2013. Utvalgets mandat har vært som følger:

- Utvalget skal utrede og fremme forslag til samordnet, kvalitetssikret og effektiv organisering av tolking i offentlig sektor. Med organisering menes systemer for opplæring i bruk av tolk, tekniske løsninger for fjertolkning og rammevilkår for tolkeoppdrag i offentlig sektor.
- Utvalget skal beskrive behovet for tolk i offentlig sektor fremover. Utvalget skal ta for seg tolking mellom norsk og andre talespråk. Tolking til og fra samisk og nasjonale minoriteters språk skal inngå i utredningen. Tolking for døve skal ikke inngå i utvalgets utredning.
- Utvalget skal ta utgangspunkt i hver sektors selvstendige ansvar for å informere, veilede og høre sine tjenestemottakere og beskrive behovet for tolk i offentlig sektor fremover. Utvalget skal i sine forslag ta høyde for forskjeller i utfordringer knyttet til geografi og befolkningssammensetning samt sikkerhets- og beredskapsmessige forhold.
- Utvalget skal fremme forslag som ligger innenfor rammen av dagens regelverk.
- Forslag til organisering skal sikre det offentlige tilgang på kvalifiserte tolker, ivareta brukers rettssikkerhet og gjøre tjenestene i stand til å utføre sine oppgaver i en mangfoldig befolkning. Utvalget skal herunder vurdere hvordan man kan sikre en autorisasjonsordning også for tolker til og fra samisk. Utvalgets forslag skal bidra til en god ressursutnyttelse av midlene det offentlige bruker på tolking.
- Utvalget skal se hen til organisering av tolking i enkelte sammenlignbare land.
- Utvalget skal klargjøre de forutsetninger og den usikkerheten som ligger til grunn for forslaget. Økonomiske, administrative og andre vesentlige konsekvenser av forslagene skal

utredes. Det må spesifiseres hvilke konsekvenser som vil gjelde for de ulike offentlige aktører. Minst ett av forslagene til utvalget skal baseres på uendret ressursbruk.

- Utvalget vil få et eget sekretariat. Utvalget kan ved behov innhente faglig støtte og innspill underveis, fra blant annet ressurs- og kompetansemiljøer og berørte myndigheter. Utvalget skal vurdere å trekke inn språkfaglig og språkpolitisk kompetanse fra Språkrådet.
- Utvalget kan også bestille utredninger og data i den grad utvalget selv ikke har kompetanse eller mulighet til å foreta den nødvendige innhenting av kunnskap.
- Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet vil nedsette en referansegruppe som kan bistå utvalget med innspill.
- Utvalget skal avlevere sin utredning senest ett år etter oppstart.

1.1.1 Avgrensning

Utvalgets mandat innebærer at tolking til og fra samisk og nasjonale minoriteters språk skal inngå i utredningen. Utvalget har kommet frem til at tolking ikke er like aktuelt for alle språkene til de fem nasjonale minoritetene i Norge. Omtalen av nasjonale minoriteter er derfor begrenset til kvener, og kort om norske rom (sigøynere) og romani (tatere), jf. kapittel 6.

Tolking for døve (tegnspråktolking) inngår ikke i mandatet. Det er likevel parallelle problemstillinger mellom tolking for døve og tolking til og fra andre språk.

Skriftlig oversettelse er heller ikke en del av mandatet, men også her har utvalget sett parallelle utfordringer, blant annet når det gjelder arbeidssituasjonen for oversettere. God kommunikasjon gjelder både skriftspråk og talespråk. I noen tilfeller kan oversatt skriftlig informasjon avhjelpe behovet for tolking. Dette omtales hovedsakelig i kapittel 4.7.

Når det gjelder avgrensning av hvilke offentlige sektorer som omtales vises det til kapittel 4.

God norskopplæring er helt sentralt for å lykkes med integrering, og kan avhjelpe behovet for tolking. Norskopplæring kan likevel aldri erstatte behovet for tolketjenester. Det vil alltid være situasjoner der det vil være nødvendig å tilkalle kvalifiserte tolker.

1.2 Utvalgets sammensetning

Utvalget har hatt følgende medlemmer:

Anne Kari Lande Hasle (leder), Oslo, tidligere departementsråd, nå spesialrådgiver i Helse- og omsorgsdepartementet
Bjørn Engum, Hvaler, senterleder, Nasjonalt senter for samhandling og telemedisin
Espen Frøyland, Oslo, avdelingsdirektør, Politidirektoratet
Lena Grønland, Bærum, enhetsleder, Utlendingsdirektoratet
Süleyman Günenc, Nedre Eiker, avdelingsleder, Drammen kommune
Nils Øvind Helander, Kautokeino, seniorrådgiver, Sametinget
Mariann Hval, Drammen, avdelingssjef, Drammen sykehus
Terje Karterud, Trondheim, seniorrådgiver, Domstoladministrasjonen
Hanne Skaaden, Oslo, professor, Høgskolen i Oslo og Akershus
Sekretariatet har bestått av Anne Liltved (sekretariatsleder), Liv Kolstad Zehouo og Fatima Zohra El Boukri.

1.2.1 Utvalgets arbeid

Utvalget har hatt syv møter, fordelt over ti og en halv møtedager:

2013

24. september Regjeringkvartalet, Oslo
7.–8. november Regjeringkvartalet, Oslo, og diverse besøk

2014

9.–10. januar Trondheim og Tromsø
12.–13. februar Regjeringkvartalet, Oslo
9.–10. april Regjeringkvartalet, Oslo
18. juni Regjeringkvartalet, Oslo
27. august Regjeringkvartalet, Oslo (halvdagsmøte)

Referansegruppe

Samtidig med at utvalget ble nedsatt, oppnevnte Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartemen-

tet en referansegruppe med følgende medlemmer:

Tolkeutvalgets leder Anne Kari Lande Hasle (møteleder)

Advokatforeningen v/Sigrid Broch
Arbeids- og velferdsdirektoratet/NAV v/Mette Hole Jensen

Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet v/Chava Savosnick

Dommerforeningen v/Wenche Gjelsten / Arild Kjerschow

Fagforbundet v/Kristin Skogli

Fellesorganisasjonen v/Hannecke Ørn Bruce
Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi) v/Leonardo Doria de Souza

Legeforeningen v/Ole Henrik Krat Bjørkholt
Likestillings- og diskrimineringsombudet (LDO) v/Heidi Wyller / Mariette Lobo

Norsk tolkeforening v/Richard Sciaba / Jan Wesenberg / Fardin Roostami

Oslo kommune, Tolketjenesten v/Vesna Pacariz

Sametinget v/Anne Britt K. Hætta

Språkrådet v/Verena Schall / Nina Teigland

Statsautoriserte tolkers forening v/Berit Nordhuus / Hilde Fiva Buzungu

Tolkebyråenes bransjeforening (TBBF) v/Richard Engen

Oslo universitetssykehus (OUS)

v/Hege Linnestad / Hanne Løfsnes

Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet v/Kathrine Mosesen

I tillegg har enkelte utvalgsmedlemmer og utvalgets sekretariat deltatt på møtene i referansegruppa. Kontaktutvalget mellom innvandrerbefolkningen og myndighetene (KIM) var opprinnelig oppnevnt som medlem av referansegruppa. KIM ble imidlertid nedlagt fra 1.1.14 og deltok ikke på noen av møtene.

Det har vært avholdt tre møter i referansegruppa (10. oktober 2013, 12. desember 2013 og 5. mai 2014).

Referansegruppas oppgave har vært å sikre at Tolkeutvalget får faglige og erfaringsbaserte innspill fra et bredt miljø, og at utfordringer og forslag til tiltak/forbedringer på tolkefeltet blir belyst. Det har også vært av interesse å få innspill om kunnskapsbehov på feltet.

Medlemmene i referansegruppa har blitt oppfordret til å komme med skriftlige innspill til utvalgets arbeid. Fagforbundet, LDO, OUS/Tolkesentralen, Språkrådet og Tolkebyråenes bransjeforening har sendt inn slike innspill. Utvalget har også

mottatt ni skriftlige innspill fra tolker og oversettere. Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi) har bidratt med kvalitetssikring og innspill til deler av teksten.

Besøk og innledere

Utvalget har vært på flere besøk i tilknytning til utvalgsmøter. På møtet 6. november 2013 besøkte utvalget Alna bydel, Oslo, og Oslo tingrett. 7. november 2013 besøkte utvalget Oslo universitetssykehus.

På møtet 9. januar 2014 besøkte utvalget Domstoladministrasjonen, Trondheim kommune ved Tolk Midt-Norge samt UDIs regionkontor Midt i Trondheim. 10. januar 2014 besøkte utvalget Nasjonalt senter for samhandling og telemedisin ved Universitetssykehuset i Nord-Norge (UNN), Tromsø.

Utvalget har hatt eksterne innledere på følgende møter:

8. november 2013: Kartlegging av tolkebruk i kommunehelsetjenesten, Helsedirektoratet v/Bente Moe

9. januar 2014: Domstoladministrasjonens opplæring i bruk av tolk v/Kari Berget og Hilde Hådem

Organisering av Tolk Midt-Norge og fjerntolking v/Bente Noodt

10. januar 2014: Tolkeprosjektet (tolking via videokonferanse) v/Ann Karin Furskognes

Tolking til og fra samiske og nasjonale minoriteters språk: Sametinget v/Anne Britt Hætta, Kvensk institutt v/Terje Aronsen, Norske kveners forbund v/Ivar Johnsen og Trygg Jakola samt Marit Einejord (kommunikasjonsrådgiver og tolk, UNN) og Inger-Marie Oskal (tolk)

10. april 2014: Forbud mot bruk av barn som tolk, Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet v/Anne Folkvord og Hege Hov Eggen

18. juni 2014: Rapport om tolkene i Nasjonalt tolkeregister, Integrerings- og mangfoldsdirektoratet v/Katharina Heradstveit og Marie Kvamme

Møter med departementer og offentlige etater

For å få forankret og kvalitetssikret arbeidet, har utvalgsleder og sekretariat hatt møter med en rekke sentrale offentlige aktører: Arbeids- og sosialdepartementet v/departementsråd Ellen Seip, Justis- og beredskapsdepartementet v/departementetsråd Tor Saglie, Kommunal- og moderniseringsdepartementet v/departementsråd Eivind Dale, Kunnskapsdepartementet v/departements-

råd Trond Fevolden og Nærings- og fiskeridepartementet.

Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet v/direktør Mari Trommald, Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi) v/direktør Ingelin Killengreen, Helsedirektoratet, Integrerings- og mangfoldsdirektoratet v/direktør Geir Barvik, Kriminalomsorgsdirektoratet, KS (Kommunesektorens organisasjon), NAV v/direktør Joakim Lystad, Politiets sikkerhetstjeneste (PST) samt Utlendingsdirektoratet v/direktør Frode Forfang.

I tillegg har utvalgsleder og sekretariat hatt møter med Norsk tolkeforening og Tolkebyråenes bransjeforening (TBBF).

Det har også vært flere møter med oppdragsgiver (Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet), både på administrativt og politisk nivå.

Utvalgsleder har holdt innlegg under Integrerings- og mangfoldsdirektoratets erfaringskonferanse 28. november 2013 om bruk av tolk i offentlig sektor og på møte i Barne-, ungdoms- og familiedirektoratets kompetansegruppe for dialog og mangfoldssensitivitet innen barnevernsfeltet 28. februar 2014.

Utvalgsleder, utvalgsmedlemmer og sekretariatet har deltatt på flere seminarer og konferanser, blant annet OUS' og Språkrådets konferanse om sykehuset, samfunnet og språket 11. oktober 2013, IMDIs arrangement 10. februar 2014 i anledning besøket av direktør John Beever v/NAATI (National Accreditation Authority for Translators and Interpreters, Australia), Norsk sykehus og helsetjenesteforenings nasjonale konferanse om innvandrerhelse 12.–13. mai 2014, SSBs seminar om befolkningsfremskrivninger 17. juni 2014 samt diverse seminarer i regi av Tolkesentralen v/Oslo universitetssykehus (OUS).

Kartlegginger og utredninger

Utvalget kan, ifølge mandatet, bestille utredninger og data i den grad utvalget selv ikke har kompetanse eller mulighet til å foreta den nødvendige innhenting av kunnskap. Ifølge Utredningsinstruksen, pkt. 2.1, er konsekvensutredninger en sentral del av oppgaven for offentlige utvalg.¹ Det skal gis en realistisk tidsramme for arbeidet.

To av utvalgets medlemmer, Espen Frøyland og Hanne Skaaden, med spesialkompetanse på henholdsvis samfunnsøkonomiske analyser og utdanning av tolker, har bidratt særskilt til enkelte kapitler.

¹ <http://lovdata.no/dokument/INS/forskrift/2000-02-18-108>
hentet 14.8.14

Seniorrådgiver Atle Gøthesen har bidratt med å utarbeide forslag til lovhjemling av plikt til å bruke kvalifisert tolk i offentlig sektor.

Advokat Robert Myhre har utredet handlingsrom og virkemidler for offentlige myndigheter knyttet til anskaffelsesregelverket og sikring av kvaliteten på tolketjenester.

Jurist Magnus Christiansen har gitt innspill om standardiserte avtaler ved kjøp av tolketjenester.

Seniorrådgiver Geir Sverre Braut (tidligere ass. direktør i Helsetilsynet) har gitt kommentarer til tekstutkast om sikkerhet og beredskap og om tilsyn.

For å kunne svare på mandatet har utvalget foretatt kartlegginger blant noen sammenliknbare land og blant kommunale tolketjenester. Utvalget har sendt spørsmål om organisering av tolkefeltet til myndigheter og ressurspersoner i Danmark, Sverige, Island, Finland, Storbritannia og Australia.

Utvalget har sendt spørsmål til de åtte kommunale tolketjenestene for å få oppdatert informasjon om deres virksomhet.

Videre er det sendt ut spørsmål til enkelte medlemmer av referansegruppa knyttet til tolkenes egnethet i ulike tolkesituasjoner.

Kapittel 2

Sammendrag

Bakgrunn for utvalget

Tolkeutvalgets mandat tar utgangspunkt i at offentlige myndigheter bruker betydelige ressurser på tolketjenester, men at dagens ressursbruk ikke nødvendigvis gir utslag i kvalitet på tolkingen. Det er både underforbruk av tolker, manglende kvalifikasjonskrav og mangelfulle rutiner for bestilling. Det er stor variasjon mellom ulike sektorer når det gjelder rammevilkår for tolkeoppdrag, for eksempel med hensyn til timepris og lengde på oppdragene.

Økt behov for tolketjenester og krav om konkurranseutsetting har ført til at flere offentlige etater setter tolketjenester ut på anbud. Erfaringer viser at det er vanskelig å kontrollere kvaliteten på tjenesten ved anbudsutsetting. Det finnes ikke et organisert system for tolking i offentlig sektor på tvers av sektorene.¹

Utvalgets arbeid bekrefter dette bildet. Underforbruk og manglende kvalitetskrav fører til at rettssikkerhet og likeverd er truet og undergraves. I tillegg er det feil bruk av ressurser når samfunnet kvalifiserer tolker som ikke blir benyttet i offentlig sektor.

Utvalget har beregnet at det ble gjennomført omtrent 343 000 tolkeoppdrag i offentlig sektor i 2013. Offentlig sektors samlede utgifter til tolkeoppdrag anslås, på usikkert grunnlag, til 490 millioner kroner samme år.

Riksrevisjonen viser at politiet brukte cirka 64 millioner kroner på tolking i 2009, men at 60 prosent av tolkene som ble benyttet ikke hadde dokumenterte kvalifikasjoner. En undersøkelse foretatt for Helse Sør-Øst viser at ni av ti tolker som ble brukt ved behandling i spesialisthelsetjenesten i 2011 manglet formelle kvalifikasjoner, til tross for krav om dette i anbudskonkurransen.

Utvalgets oppfatning er at en hovedmålsetting må være at tolking i offentlig sektor skal bidra til å

sikre rettssikkerhet og likebehandling. En naturlig følge av dette målet er at offentlige myndigheter bruker kvalifiserte tolker og at det til enhver tid skal være nok kvalifiserte tolker til å kunne møte samfunnets behov for tolketjenester.

Tolking må anses som en integrert del av oppgaveløsningen i sektorene. Hvis tolking er nødvendig for å løse de oppgavene etatene er satt til, må det også settes av nødvendige midler slik at tjenesteytere kan kommunisere via kvalifisert tolk. Kommunikasjon via tolk må være en naturlig del av driften i alle offentlige etater. Utgifter til tolketjenester må synliggjøres i budsjettene.

God og riktig ressursutnyttelse av offentlige midler og tilgjengelig kompetanse skal ligge til grunn for det offentliges bruk av tolketjenester.

Plikt for offentlig sektor til å bruke kvalifisert tolk

Kunnskapsgrunnlaget viser at tolketjenester ikke blir tilstrekkelig prioritert i offentlig sektor, selv om det har skjedd en positiv utvikling på feltet de siste årene. Lovverket som gjelder kommunikasjon via tolk er fragmentert og oppfattes ulikt. Utvalget mener derfor at en lovforankring av offentlige tjenesteyteres plikt til å bruke kvalifisert tolk er nødvendig.

Utvalget foreslår at det innføres en lov hjemlet plikt for offentlig sektor til å bruke kvalifisert tolk fra 1. januar 2019. Deler av loven kan eventuelt tre i kraft tidligere.

Lovhjemlingen bør være i form av egen lov (tolkeloven). Plikten til å bruke kvalifisert tolk bør gjelde situasjoner som berører rettssikkerhet og likeverd.

Med kvalifisert tolk menes at tolken, som et minimum, oppfyller vilkårene for oppføring i Nasjonalt tolkeregister (kategori 5), jf. kapittel 10 og 17. Tolkene må stimuleres til å heve sine kvalifikasjoner og dermed avansere i registeret. Tolkene skal ha ID-kort som viser at de står oppført i registeret og synliggjør hvilken kategori de tilhører. Det bør følge en mulighet til å kontrollere og kvalitetssikre oppføringene i registeret gjennom

¹ Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet (2013): Mandat for utvalg som skal utrede bruk av tolk i offentlig sektor (lang versjon)

Boks 2.1 Når skal tolk brukes?

Kvalifisert tolk skal brukes når hensynet til rettssikkerhet og likebehandling står sentralt, og når det er påkrevet at forvaltningsorganet benytter tolk for at den enkelte skal kunne ivareta sine interesser.

Forvaltningen bør vurdere behovet for å bruke tolk i alle situasjoner der den møter personer som ikke behersker forvaltningsspråket.

en tilsynsfunksjon som legges til Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi).

Opptappingsplan 2015–2018

Utvalget foreslår en opptappingsplan for tolketjenester i perioden 2015–2018. Planen skal bidra til å øke antallet kvalifiserte tolker tilstrekkelig innen den foreslåtte plikten til å bruke kvalifisert tolk inntretr 1.1.2019. I tillegg skal det være på plass gode systemer for formidling, bestilling og oppfølging av tolkene. Opptappingsplanen omhandler:

- strategi for kommunikasjon via tolk i hver sektor/etat
- profesjonalisering av offentlig sektors bruk og bestilling av kvalifiserte tolker, herunder:
 - økt bruk av tolketjenester og etablering av gode bestillingssystemer i hver sektor
 - nye anbefalinger for offentlige innkjøpere av tolketjenester
 - forslag til nytt regulativ med differensierte satser for tolkene samt godtgjørelse for forberedelse og reisetid
 - opplæring av offentlig ansatte i kommunikasjon via tolk
- økt tilgang på kvalifiserte tolker, herunder:
 - økt utdanningskapasitet
 - flere registrerte tolker i Nasjonalt tolke-register
 - styrking og effektivisering av statsautorisasjonsordningen for tolker
 - innføring av autorisasjonsordning for tolker i samiske språk (nordsamisk, sørsamisk og lulesamisk)
- videreutvikling av Nasjonalt tolkeregister
- økt bruk av skjermtolking, herunder etablering av et nytt utviklings- og kompetansesenter
- styrking av Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementets politiske og administrative rolle som fagdepartement for tolking i offentlig sektor

- styrking av Integrerings- og mangfoldsdirektoratets rolle som nasjonal fagmyndighet for tolking i offentlig sektor
- etablering av en tilsynsfunksjon
- årlig publikasjon med statistikk som viser behov for kvalifisering av tolker i ulike språk samt en vurdering av språkbehov i de ulike sektorene (de ti største språkene) i kommende periode
- gode systemer for å innhente tall over forbruket av, og utgifter til, tolketjenester
- økt bevissthet om bruk av tolk i tilknytning til sikkerhets- og beredskapsmessige forhold
- fortsatt terminologiutvikling i samiske språk og i nasjonale minoritetsspråk
- utvikling av «terminologibanker» (digitale ordbøker) for aktuelle tolkespråk (knyttet til utdanning og Nasjonalt tolkeregister)

Offentlige myndigheter har ansvar for å tilby tolketjenester ved behov

Utvalget ser med bekymring på at underforbruk og feil bruk av tolk gir gale domsavsigelser, feilbehandlinger, saksbehandlingsfeil, lav effektivitet, lengre ventetid og økt ressursbruk.

Utvalget viser til at bruk av kvalifiserte tolker bidrar til å redusere misforståelser, frustrasjoner og sannsynligheten for at viktig informasjon går tapt. God kommunikasjon vil øke tilliten til myndighetene og virke forebyggende. Utredningen dokumenterer at bruk av tolk i mange tilfeller er ressurs- og tidsbesparende.

Hver enkelt sektor bør, etter utvalgets oppfatning, ha et selvstendig ansvar for bestilling, kvalitetssikring og oppfølging av tolkene. Bestillerkompetansen i offentlig sektor bør styrkes. De delene av offentlig sektor som trenger tolk, må ta ansvar for å organisere seg slik at de får de tolketjenestene som er nødvendige for å kunne utføre sine oppgaver på en forsvarlig måte.

Utvalget har vurdert ulike løsninger for bestilling av tolketjenester til offentlig sektor og har landet på at hver sektor må ta ansvar for å utvikle egnede løsninger for bestilling. Bestillingsløsninger hos Utlendingsdirektoratet og hos Tolkesentralen ved Oslo universitetssykehus (OUS) blir vist til som eksempler til etterfølgelse. Utvalget anbefaler én nasjonal bestillerløsning for tolketjenester i små eller sjeldne språk. Utvalget ser det også som hensiktsmessig med én nasjonal løsning for bestilling av tolketjenester i samiske språk.

Ved opprettelse av egne bestillerkontor bør tolkebasen baseres på Nasjonalt tolkeregister. Med tiden bør tekniske løsninger vurderes, slik at

offentlige bestillerkontor kan gjøre direkte oppslag mot registeret og importere opplysninger derfra.

Når det gjelder sikkerhet og beredskap viser utvalget til at kommunene bør ha oversikt over hvilke språk innbyggerne behersker. Mange offentlige sektorer har i dag utarbeidet gode beredskapsplaner, men få tar hensyn til at ikke alle innbyggere forstår norsk. Utvalget anbefaler at strategier for å nå ut til den delen av befolkningen som ikke snakker tilstrekkelig norsk innarbeides i alle beredskapsplaner.

Nasjonalt tolkeregister – krav om oppføring, økt antall tolker, klageordning og tilsyn

Utvalget mener at det bør stilles krav om at alle tolker som benyttes i offentlig sektor skal være oppført i Nasjonalt tolkeregister eller at tolkene kan dokumentere at de oppfyller kvalifikasjonskravene for oppføring i registeret. IMDi bør utstede egne identitetskort til tolkene i registeret slik at det blir enklere for oppdragsgiver å sjekke tolkenes dokumenterte kvalifikasjoner.

Antallet tolker i Nasjonalt tolkeregister må øke dersom offentlig sektor skal bli i stand til å oppfylle en plikt til å benytte kvalifiserte tolker. Økningen må skje gjennom økt kapasitet på utdanning, autorisasjon og testing samt kurs til registerets rekrutteringskategorier. Registeret må også gjøres bedre kjent.

Brukere av Nasjonalt tolkeregister bør ha adgang til å klage til IMDi på de oppførte tolkene.

Utvalget mener at tilsyn med tolker og deres kvalifikasjoner bør forsterkes. Tilsyn er, etter utvalgets oppfatning, et viktig verktøy for å heve kvaliteten på en tjeneste. Utvalget mener at IMDi bør ha en slik tilsynsrolle. IMDis tilsynsrolle bør både være i kraft av å være eier av Nasjonalt tolkeregister og fagmyndighet for tolking i offentlig sektor.

En sanksjonsmulighet bør være at tolker kan fjernes fra Nasjonalt tolkeregister hvis de viser seg ikke å følge retningslinjene for god tolkeskikk.

Økt behov for kvalifiserte tolker

Utvalget viser til Statistisk sentralbyrås befolkningsfremskrivninger som viser at antall innvandrere, og dermed det språklige mangfoldet, vil øke i årene fremover. Det snakkes i dag rundt 300 ulike språk i Norge og det er registrert tolkebehov i mer enn 100 av dem. I Nasjonalt tolkeregis-

ter er det, per juni 2014, oppført tolker i 64 ulike språk.

Det vil være behov for best mulig kunnskap om hvilke språk det bør utdannes tolker i og estimerer av hvor stort behovet vil være i tiden fremover. Kunnskapen må oppdateres kontinuerlig. Mest mulig nøyaktige befolkningsfremskrivninger og god innvandrings- og språkstatistikk vil være vesentlig i denne sammenheng. Statistikkene bør vurderes samlet sammen med informasjon om antall tolkeoppdrag i ulike språk og om utgifter til tolketjenester fra tolkeformidlere og offentlige virksomheter.

Utvalget foreslår at Integrerings- og mangfoldsdirektoratet får i oppgave å samle og sammenstille denne informasjonen, og at det utgis en årlig publikasjon over behov for kvalifisering av tolker i ulike språk samt en vurdering av språkbehov i de ulike sektorene (de ti største språkene) i de nærmeste årene. I tillegg bør IMDi arrangere en årlig erfaringskonferanse der ny statistikk og kunnskap presenteres.

Utvalget mener at det vil være behov for en betydelig satsing for å få kvalifisert nok tolker til å imøtekomme det fremtidige tolkebehovet.

Krafttak for å kvalifisere flere tolker

Utvalget mener at en styrking av kvalifiseringstiltakene for tolker er nødvendig for å dekke samfunnets behov for tolketjenester. Utvalget mener at dette bør være et offentlig ansvar.

Elementer i en satsing for kvalifisering av tolker vil være:

- systemer for å innhente kunnskap om tolkebehov i ulike språk
- styrket tolkeutdanning, inkludert opplæring i skjermtolking
- tilbud om bachelor i tolking
- eget utdanningstilbud for tolker i samiske språk
- fleksibelt utdanningsløp med blant annet høy lærertetthet og praktiske øvelser
- bevisstgjøring når det gjelder betydningen av å tilby utdanning i flere fremmedspråk, både i grunnopplæringen og på høyskole-/universitetsnivå, for å bedre rekrutteringen til tolkeutdanningen og for å bedre dra nytte av språk-mangfoldet i Norge

Styrking og effektivisering av statsautorisasjonsordningen for tolker

Det bør gis tilbud om autorisasjonsprøve i tolking i flere språk årlig. Det bør bygges opp tiltak som

gjør at flere kandidater kan tilegne seg den kompetansen som kreves for å bestå autorisasjonsprøven. Blant annet vil en bachelorgrad kunne bidra til dette. En samlet gjennomgang av tolkeutdanningen og autorisasjonsprøven bør vurderes.

Statsautorisasjon for tolker i samiske språk (nordsamisk, sørsamisk og lulesamisk) bør inngå i den ordinære statsautorisasjonsordningen regulert i Forskrift om bevilling som statsautorisert tolk og tolkeprøven. Prøver i samiske språk bør gis jevnlig.

Bevilling som statsautorisert tolk må tilbakekalles når et av vilkårene for å få den, eller inneha den, ikke lenger oppfylles. På sikt bør det også vurderes om autorisasjonen bør fornyes med jevne mellomrom.

Styrking, kvalitetssikring og faglig oppfølging av Tospråklig sjekk for potensielle tolker (ToSPoT)

Minimumskrav for personer som ønsker å ta oppdrag som tolk i offentlig sektor fastsettes gjennom Tospråklig sjekk for potensielle tolker (ToSPoT). Dette minimumskravet for oppføring i Nasjonalt tolkeregister må opprettholdes. Kvalitetssikring og faglig oppfølging av testen er derfor nødvendig. Det er behov for mer kunnskap om tospråklig testing, og det må avsettes ressurser til evaluering og utvikling av den eksisterende testens form og innhold samt administrasjonen av den.

Det er også nødvendig å øke kapasiteten for testing av kandidater. Tilgang til testen for aktuelle kandidater må være enkel, stabil og forutsigbar. ToSPoT bør være tilgjengelig i alle språk der det er et dokumentert tolkebehov.

Samtidig er det viktig å styrke insentivene til at personer som oppfyller minimumskrav for oppføring i Nasjonalt tolkeregister kvalifiserer seg videre gjennom tolkeutdanning og autorisasjon.

Økt bruk av skjermtolking

Norge er et langstrakt land med store avstander og spredt bosetting. Det sier seg selv at behovet for kvalifiserte tolker i over 100 språk ikke kan dekkes lokalt. Likevel skal likeverdige offentlige tjenester gis til alle, uavhengig av hvor de bor i landet. Utvalget mener at økt bruk av fjerntolking (telefon- og skjermtolking) er nødvendig for å sikre rettssikkerheten, og gi likeverdige tjenester, til hele befolkningen.

Skjermtolking bør bli den foretrukne metoden i egnede situasjoner og det bør være en bevisst og planmessig satsing på dette feltet fremover. Målet bør være at halvparten av alle tolkeoppdrag i

offentlig sektor skal utføres ved bruk av skjerm i 2023. Dette vil redusere reiseutgifter og bedre ressursutnyttelsen, både av tolkenes og tolkebrukernes arbeidstid.

Utvalget mener at økt bruk av skjermtolking er avgjørende for god tilgang til kvalifiserte tolker i hele landet. Den raske teknologiutviklingen åpner for stadig nye og bedre løsninger. I helsesektoren gir telemedisin økt tilgang på spesialistbehandling og kortere ventetid for pasienter. Tilsvarende kan mer bruk av skjermtolking gi gevinster.

Ulike prøveprosjekter viser at skjermtolking kan bidra til profesjonalisering, effektivisering og innsparing i offentlig sektor. Utvalgets egne beregninger viser at skjermtolking gir samfunnsøkonomiske gevinster. Andelen tolkeoppdrag som gjennomføres ved bruk av skjermtolking er en avgjørende faktor. Jo større andelen er, jo mer lønnsomt er det å satse på teknologi for skjermtolking. Samtidig kreves det tyngre investeringer i etableringsfasen.

Teknisk støtte vil være påkrevet for å lykkes med utbygging av skjermtolking. Utvalget foreslår derfor at det opprettes et nasjonalt utviklings- og kompetansesenter for skjermtolking som kan gi råd om sikkerhet og tekniske standarder.

Utvalget mener at telefontolking har kvalitetsmessige begrensninger, men at dette likevel ikke kan utelukkes som kommunikasjonsform.

For å sikre god kommunikasjon ved tolking via skjerm og telefon, bør både tolker og tolkebrukere ha opplæring i disse kommunikasjonsformene.

Det er indikasjoner på at fjerntolking – enten den foregår via skjerm eller telefon – er en ekstra utfordring for tolkens konsentrasjon og kapasitet. Her er det behov for mer forskning som kan bidra til å tilrettelegge arbeidsforholdene for tolker og brukere av fjerntolking samt til å effektivisere denne kommunikasjonsformen.

Offentlige tjenesteytere må kunne kommunisere via tolk

Alle profesjonsutøvere som er ansatt i offentlig sektor må kunne kommunisere med alle sine brukere. Temaet «Kommunikasjon via tolk» bør, etter utvalgets vurdering, derfor introduseres på grunnutdanningene til aktuelle yrker som leger, advokater, sykepleiere mv.

Kommunikasjon via tolk bør også inngå i internopplæringen av ansatte som trenger tolk i sitt arbeid. Utvalget anbefaler at eksisterende kursopplegg og e-læringsprogrammer brukes

mer aktivt. Det nye utviklings- og kompetansesenteret for skjermtolking bør samarbeide med tolkeutdanningen ved HiOA om å utarbeide egen opplæring for skjermtolking.

Bedre lønnsvilkår og arbeidsforhold for tolkene

Utvalget mener at stor variasjon i rammevilkår for tolkeoppdrag i ulike deler av offentlig sektor er uheldig. Denne variasjonen kan bidra til å undergrave tolkeyrket og tolkenes profesjonalitet, den kan bidra til sosial dumping og den kan hindre tilgang til gode tolketjenester.

Kunnskapsgrunnlaget og innspill utvalget har mottatt indikerer at det er en sammenheng mellom lave timesatser, at utdannede tolker velger bort tolkeyrket og dårlig kvalitet på tolketjenestene.

Utvalget anbefaler at det innføres et lønnsregulativ for tolker. Dette vil bidra til å rydde opp i et uoversiktlig marked. Utredningen viser til Kammarkollegiet i Sverige som, i *Vägledning för avrop av tolkförmedlingstjänster*, har spesifisert differensierte satser for tolkene ut fra deres kvalifikasjoner.

I tillegg kan bedre rammevilkår og karrieresikter for kvalifiserte tolker bidra til at flere dyktige tospråklige kandidater gjennomfører tolkeutdanning og velger tolkeyrket som sin levevei. Mange godt kvalifiserte tolker går i dag over i andre yrker. Av 1 170 personer som har tatt tolkeutdanning siden 2003 er det bare litt over halvparten som i dag er oppført i Nasjonalt tolkeregister.²

Utvalget mener at en tettere oppfølging av tolkene er nødvendig. Som frilansere har tolker behov for et fagmiljø der de kan drøfte arbeidssituasjonen. Her har formidlerleddet, enten det er i privat eller offentlig regi, en viktig oppgave.

Samiske og nasjonale minoriteters språk

Stort sett vil de tiltakene som er foreslått i utredningen også gjelde for samiske språk. Utvalget understreker samisktalendes rett til å velge om han/hun vil snakke samisk eller norsk i møte med offentlige sektor innenfor forvaltningsområdet for samiske språk. Det er tjenesteyters ansvar å bestille tolk hvis det er ønskelig fra brukerens side.

Utvalget foreslår å innføre en autorisasjonsordning og egen utdanning for tolker i samiske språk.

Samisk, kvensk, romani og romanés er beskyttet av Den europeiske pakten for minoritetsspråk. Det er, etter den informasjonen utvalget har mottatt, et lavt antall personer som benytter de tre sistnevnte minoritetsspråkene i dagligtale. Det er behov for styrking og revitalisering både av samiske språk og av språkene til de nasjonale minoritetene. Terminologiutvikling er et sentralt tiltak for at kommunikasjon via tolk på disse språkene skal være mulig.

Innstillingen fra utvalget er enstemmig.

² Per 30.6.2014 er 739 tolker med tolkeutdanning oppført i Nasjonalt tolkeregister (63 prosent av ca. 1 170 som til sammen har tatt tolkeutdanning siden 2003)

Kapittel 3 Innledning

Å sørge for at en tjeneste blir gitt likeverdig til alle dreier seg også om at man bruker tolketjenester. Jeg tror faktisk i det lange løp at vi sparer penger i vårt samfunn på at folk med én gang får den hjelpen de trenger, enn at de går i sirkel fordi man ikke helt har skjønt hva behovet eller hva problemet egentlig er.

Kilde: Statsminister Erna Solberg i videooverført åpningstale til Integrerings- og mangfoldsdirektoratets erfaringskonferanse om tolking i offentlig sektor 28. november 2013

Et likeverdig offentlig tjenestetilbud innebærer at alle skal ha tilgang til tjenestene, at kvaliteten på tjenestene skal være god for alle og at tjenesten skal søke å avhjelpe behovet den enkelte har.

Offentlige tjenester som er tilpasset mangfoldet i befolkningen er et grunnleggende premiss for å sikre at alle, uavhengig av bakgrunn og forutsetninger, får like muligheter i samfunnet. Kvaliteten på tjenestetilbudet er avhengig av god kommunikasjon mellom bruker og tjenesteyter. Dårlig, eller manglende, kommunikasjon kan svekke rettssikkerheten, føre til lang saksbehandlingstid, økte kostnader og – i verste fall – fare for liv og helse.

Tolking er et nødvendig virkemiddel for å sikre lik tilgang til offentlige tjenester i tilfeller der det er en språkbarriere. For samer og nasjonale minoriteter er ivaretagelse og revitalisering av språkene deres en ekstra dimensjon.

Behovet for tolketjenester har økt gradvis siden 1970-tallet. I takt med denne utviklingen har også behovet for kvalifisering av tolker økt. Det har i hele perioden vært en utfordring at offentlige tjenesteytere har benyttet tolker som ikke er godt nok kvalifiserte eller at de ikke har benyttet tolk i det hele tatt.

Denne utredningen dokumenterer underforbruk av tolk i alle de offentlige sektorene som omtales. I tillegg viser undersøkelser at mellom 60 og 90 prosent av de tolkene som brukes ikke har dokumenterte tolkefaglige kvalifikasjoner, jf. kapittel 4 og 9.

I dag brukes det betydelige midler på tolketjenester. Utredningen viser at det er et innsparingspotensial ved å bruke kvalifiserte tolker, både når det gjelder tidsbruk i saksbehandling, liggetid på sykehus og antall runder i rettssystemet. Ikke minst vil bruk av kvalifisert tolk virke forebyggende og bidra til å ivareta liv og helse, rettssikkerhet og likeverdige tjenester. I tillegg dokumenterer utredningen en betydelig nytteverdi av å ta i bruk skjermtolking i mye større grad enn i dag.

Behovet for tolk vil være situasjonsbetinget. Språkforskning viser at barn raskt lærer å kommunisere om hverdagslige ting på et nytt språk, mens det tar 5–7 år før de utvikler en dypere begrepsforståelse av et nytt språk. Voksne og eldre har ikke samme evne som barn og unge til å lære et nytt språk.¹ Å kommunisere på hverdagspråk er noe helt annet enn å være i en situasjon der komplisert fagspråk benyttes. I en krise- eller sykdomssituasjon vil ferdighetene i et andrespråk² kunne bli sterkt redusert. Det samme kan gjelde personer som blir demente eller får afasi. I offentlig tjenesteyting og forvaltning vil det alltid

Boks 3.1 Hva er en tolk?

En tolk er en som gjengir muntlig og på et annet språk, en persons tale for andre lyttere på det tidspunktet ytringen blir gjort.¹

Tolking i offentlig sektor innebærer bruk av kvalifisert tolk som gjør offentlige tjenesteytere og fagpersoner i stand til å informere, veilede og høre partene på tross av språkbarrierer.²

¹ Ozolins, Uldis (1991): *Interpreting, translating and language policy*. Melbourne: National Languages Institute of Australia, sitert etter Skaaden, Hanne (2013): *Den topartiske tolken – lærebok i tolking*, Universitetsforlaget

² Justis- og politidepartementet (2005): *Rett til tolk. Tolking og oversettelse i norsk straffeprosess*. Rapport

¹ NOU 2010: 7 *Mangfold og mestring*

² Språk som er tillært i tillegg til morsmålet (førstespråket)

Tabell 3.1 De 10 språkene med flest aktive tolker i Nasjonalt tolkeregister og mest etterspurte språk blant formidlere av tolketjenester

Språk med flest aktive tolker i Nasjonalt tolkeregister (pr 23.1.14) – antall tolker i parentes	Ti mest etterspurte språk blant tolkeformidlings-tjenester (pr 9.5.14) – fra mest til minst*
Russisk (135)	Arabisk
Polsk (102)	Somali
Engelsk (64)	Tigrinja
Arabisk (55)	Polsk
Somali (53)	Dari
Sorani (50)	Russisk
Persisk (49)	Persisk
Fransk (49)	Sorani
Spansk (48)	Litauisk
Litauisk (42)	Vietnamesisk

* Basert på IMDi's kartlegging av språkbehov i 2013 blant 9 kommunale tolketjenester, 12 private tolkeformidlere og 5 offentlige tolkebrukere med internt tolkeregister
Kilde: Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi)

være situasjoner der bruk av kvalifisert tolk vil være nødvendig for at tjenesten skal være forsvarlig. Samtidig skal ikke bruk av tolk være en erstatning for god norskopplæring.

Målet for integreringspolitikken er at alle som bor i Norge skal få bruke ressursene sine og ta del i fellesskapet.³ Et offentlig tjenestetilbud der kvalifiserte tolker er tilgjengelige og benyttes, slik at tjenesteytere og – brukere kan forstå og bli forstått, vil bidra til at vi oppnår dette målet.

3.1 Ulike former for tolking

Simultan- og konsekutiv tolking

Tolking kan skje enten simultant (samtidig) eller konsekutivt (etterfølgende). Ved simultantolking blir budskapet overført til lytterens språk mens taleren snakker. Denne metoden egner seg godt for tolking av lengre monologer, og for tolking i forsamlinger.⁴ Metoden brukes ofte ved for eksempel internasjonale konferanser og i domstoler. Tolkene har da sin arbeidsplass i lydisolerte kabiner. Ved hjelp av mikrofoner og annet utstyr

³ Prop. 1 S (2013–2014) Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet

⁴ Justis- og politidepartementet (2005): *Retten til tolk. Tolking og oversettelse i norsk straffeprosess*

blir originaltalen overført til kabinene og tolkens oversettelse til lytteren. Ved simultantolking arbeider tolkene ofte i par eller team som veksler på å tolke hvert 20.–40. minutt. Ved simultan metode på internasjonale konferanser er det vanlig at tolken bare tolker *til* sitt morsmål eller antatt beste språk.

I enkelte situasjoner brukes simultantolking med lav stemme, uten teknisk utstyr (såkalt «hvisketolking»). Denne metoden er svært anstrengende både for tolken og samtalepartene (som hører både originalen og tolkens stemme).

Ved konsekutiv («etterfølgende») tolking blir hver replikk eller hvert innlegg tolket umiddelbart etter at taleren har sluttet å snakke. Denne metoden er mest vanlig å bruke ved tolking av samtaler i offentlig sektor.⁵ Ved konsekutiv tolking av samtaler arbeider tolken normalt alene og i begge språkretninger.

Såkalt relétolking innebærer at tolkingen foregår via et tredjespråk, dvs. at én tolk tolker fra eksempelvis swahili til fransk, mens en annen tolk overfører denne tolkens tale fra fransk til norsk. Der man ikke har tilgang til en egnet tolk mellom tolkespråket og norsk, kan forvaltningsorganet benytte relétolking med videolink.⁶ Både «hvisketolking» og «relétolking» innebærer forhøyet press på tolkens konsentrasjon, og gir reduserte muligheter til kvalitetssikring.

Fremmøtetolking, skjermtolking og telefontolking

Fremmøtetolking har hittil vært den mest brukte tolkemethoden i offentlig sektor, trolig fordi denne metoden ikke krever teknisk tilrettelegging av situasjonen. Ved fremmøtetolking er tolken og tolkebrukere til stede i samme rom. Alle parter har dermed god anledning til å observere også ikke-verbale sider ved kommunikasjonen,⁷ som ansiktsuttrykk/mimikk.

Ved skjermtolking er ikke tolken fysisk til stede i rommet, men har lyd- og bildekommunikasjon med partene som skal snakke sammen. Skjermtolking tillater bare konsekutiv tolking, men er et godt supplement til fremmøtetolking. Den teknologiske utviklingen har medført at skjermtolking nå kan benyttes i mye større grad

⁵ Utlendingsdirektoratet (2004): *Kommunikasjon via tolk, temahefte II*

⁶ <http://www.udiregelverk.no/no/rettskilder/udi-rundskriv/rs-2011-039/> hentet 27.3.14

⁷ Utlendingsdirektoratet (2004): *Kommunikasjon via tolk, temahefte II*



Figur 3.1 Tolkekabin i retten

Foto: Oslo tingrett, Nina Gulbrandsen

enn tidligere. Det er likevel viktig å bruke den formen for tolking som passer best i den enkelte situasjon.

Telefontolking er et alternativ til fremmøtetolking som er mye brukt i Norge. Telefontolking egner seg best ved korte samtaler og konkrete beskjeder. Telefontolking har den ulempen at partene ikke kan se hverandre, noe som hemmer tolkens oppfattelsesmuligheter. Ved telefontolking er det også vanskelig å kontrollere at andre enn dem som deltar i samtalen, hører det som blir sagt.⁸

Tegnspråktolking

En tegnspråktolk tolker mellom talespråk og tegnspråk for døve, døvblinde og hørselshemmede. Tegnspråktolking foregår vanligvis ved simultan metode, uten behov for tekniske hjelpemidler. Utvalgets mandat omfatter ikke tegnspråktolking,

⁸ Utlendingsdirektoratet (2004): *Kommunikasjon via tolk, temahefte II*

men blant døve og hørselshemmede finnes personer med innvandrerbakgrunn som ikke behersker norsk tegnspråk.⁹ Offentlig sektor har et ansvar for å gi et godt og likeverdig tjenestetilbud også til denne gruppen. Tolkeutredningen 2008 anbefalte at Tolketjenesten ved NAV igangsatte et eget utredningsarbeid med mål å utarbeide en plan for oppbygging av minoritetsspråklig tolkekompetanse i tolketjenesten.¹⁰

3.2 Retningslinjer for god tolkeskikk

Tolkens yrkesetikk er definert i Retningslinjer for god tolkeskikk som ble utarbeidet i 1997 i forbindelse med opprettelsen av statsautorisasjonsordningen. Retningslinjene er utarbeidet av en

⁹ Se bl.a. <https://www.hibu.no/nyheter/horselshem/> hentet 9.5.14

¹⁰ Arbeids- og velferdsdirektoratet (2008): *Tolkeutredningen 2008: Framtidens tolke- og kommunikasjonstjenester for døve, døvblinde og hørselshemmede*

arbeidsgruppe som besto av representanter fra daværende Kommunal- og arbeidsdepartementet, daværende Norsk tolkeforbund, Universitetet i Oslo og Utlendingsdirektoratet (UDI) som på den tiden var nasjonal fagmyndighet for tolking i offentlig sektor. Innholdet i retningslinjene er i samsvar med slike retningslinjer i en rekke andre land, blant annet Sverige og Finland, Australia og USA. De norske retningslinjene for god tolkeskikk samsvarer også med den internasjonale tolkeorganisasjonen AIICs Code of Ethics.

Begrepet god tolkeskikk er en norm som forteller hvordan tolken skal oppføre seg og utføre sitt arbeid. 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.

Bestemmelsene er også gjeldende for alle som er oppført i Nasjonal tolkeregister, og skal dessuten være retningsgivende for alle som påtar seg tolkeoppdrag, uansett om oppdragsgiveren er en offentlig myndighet, næringslivet eller en privat person.

Boks 3.2 Hovedpunkter i retningslinjene for god tolkeskikk¹

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

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

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

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

§ 5. Tolken har taushetsplikt.

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

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

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

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

¹ Retningslinjene finnes i sin helhet på <http://www.tolkeportalen.no/Global/tolking/retningslinjer.pdf>

3.3 Bruk av barn som tolk

Kartlegginger viser at bruk av barn som tolk forekommer i flere deler av offentlig sektor.¹¹ Å bruke barn som tolk har flere etiske, juridiske og tolkefaglige aspekter ved seg.

Barnets beste er et grunnprinsipp i FNs barnekonvensjon. Det følger av artikkel 3 at barnets beste skal være et grunnleggende hensyn ved alle handlinger som berører barn. Artikkel 36 lyder som følger: *Partene skal beskytte barnet mot alle andre former for utnyttning som på noen måte kan være til skade for barnets ve og vel.*

Barneombudet hadde i 2010 et ekspertmøte med barn og unge som hadde erfaring med å bli benyttet som tolk.¹² Alle hadde blitt brukt som tolk i saker av til dels sensitiv art, som hos lege, i barnevernet, på skolen, hos skatteetaten og i kommunen. Det kom også frem at barn av og til må ta fri fra skolen for å tolke for foreldre eller andre.

Parallelt med Tolkeutvalgets arbeid, har Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet utredet et forbud i forvaltningsloven mot å benytte barn som tolk. Høringsnotat med forslag til lovtekst er sendt ut til en rekke mottakere 28.5.2014 med svarfrist 12. september 2014.¹³ Utvalget har derfor ikke gått nærmere inn på det alvorlige faktum at barn blir benyttet som tolk i tilknytning til offentlige tjenester.

3.4 Oversikt over ansvarsdeling og lovverk

3.4.1 Ansvarsdeling

Prinsippet om sektoransvar ligger til grunn for myndighetene sitt arbeid når det gjelder urfolk, nasjonale minoriteter og innvandrere. Det betyr at alle fagmyndigheter, sektorer og forvaltningsnivåer har det samme ansvaret for disse gruppene som for den øvrige befolkningen. Dette innebærer ansvar for å utvikle gode rutiner for bestilling, betaling og bruk av kvalifisert tolk.

Det samme gjelder for kommunesektoren. Kommuner og fylkeskommuner har et selvstendig ansvar for å gi befolkningen gode og forsvarlige offentlige tjenester, herunder tilbud om kvali-

¹¹ Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet (2014): *Høring – endring i forvaltningsloven, innføring av et forbud mot bruk av barn som tolk*, høringsbrev av 28.5.14

¹² Brev fra Barneombudet til Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet av 9. september 2010

¹³ Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet (2014): *Høring – endring i forvaltningsloven, innføring av et forbud mot bruk av barn som tolk*, høringsbrev av 28.5.14

fisert tolk. Kommuner og fylkeskommuner skal ha rammebetingelser som setter dem i stand til å løse sine oppgaver både som tjenesteprodusenter, myndighetsutøvere, samfunnsutviklere og som demokratiske arenaer. Statens styring av kommunesektoren skal balanseres mellom nasjonale hensyn og hensynet til det kommunale selvstyret. Kommunene og fylkeskommunene skal ha rom for å prioritere og å tilpasse tjenester i tråd med lokale forhold og behov.¹⁴

Tolketjenestene organiseres ulikt innenfor ulike sektorer, avhengig av hvilke behov – og hvilket bevissthetsnivå om bruk av tolk – den enkelte sektor har. Noen sektorer, som utenriktjenesten og forsvaret, har særskilte behov for tolk som ikke omfattes av utvalgets mandat. De største sektorene, som faller innenfor mandatet, omtales i utredningen – justissektoren, helse- og omsorgssektoren, utlendingsforvaltningen, NAV, barnehage, skole og barnevern, jf. kapittel 4. Det statlige ansvaret innebærer, innenfor de fleste sektorer, å sikre rammevilkår gjennom lov- og regelverk, økonomiske rammer samt tilsyn og kontroll.

Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet (BLD) har et særlig pådriver- og samordningsansvar i integreringspolitikken. BLD har overordnet ansvar for å legge til rette for tolking i offentlig sektor til og fra norsk og andre talespråk. Tilskudd til drift av autorisasjonsprøven bevilges over BLDs budsjett. BLD har etatsstyringsansvar for blant annet Integrerings- og mangfoldsdirektoratet.¹⁵

Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi) er nasjonal fagmyndighet for tolking i offentlig sektor. IMDi drifter og eier Nasjonalt tolkeregister og har bevillingsansvar for statsautorisasjon av tolker. Utover dette har IMDi primært pedagogiske virkemidler på tolkefeltet. Direktoratet samarbeider med Høgskolen i Oslo og Akershus (HiOA) for å sikre at utdanningstilbudet og autorisasjonsprøven svarer til samfunnets behov for tolker i ulike språk.

IMDi skal medvirke til at personer med innvandrerbakgrunn får likeverdige offentlige tjenester. IMDi har samarbeidsavtaler med flere direktorater og etater med ansvar for viktige velferdsoppgaver. IMDi har også samarbeidsavtaler med flere kommuner. Avtalene skal blant annet forplikte til systematisk bruk av tolk.¹⁶ IMDi har

ansvar for oppfølging av Nordisk språkkonvensjon i Norge. Den daglige oppfølgingen er delegert til Finnmark fylkesbibliotek.¹⁷

Andre kjerneoppgaver for IMDi er samarbeid med kommuner om å bosette flyktninger, følge opp introduksjonsloven og tiltak mot tvangsektenskap samt å forvalte økonomiske virkemidler, herunder FOU-midler og en rekke tilskuddsordninger.¹⁸

I tillegg til BLD er disse departementene sentrale når det gjelder tolking i offentlig sektor:

Arbeids- og sosialdepartementet (ASD) har det overordnede ansvaret for arbeidsmarkedspolitikk, arbeidsmiljø og sikkerhet, pensjoner og velferdspolitik. ASD har ansvar for regelverk knyttet til arbeidsinnvandring.¹⁹ Arbeids- og velferdsforvaltningen (NAV) skal bidra til å skape et inkluderende samfunn, et inkluderende arbeidsliv og et velfungerende arbeidsmarked.²⁰ NAV har også ansvar for tolketjeneste for døve, hørselshemmede og døvblinde.²¹

Helse- og omsorgsdepartementet (HOD) har det overordnede ansvaret for at befolkningen får gode og likeverdige helse- og omsorgstjenester.²²

Justis- og beredskapsdepartementet (JD) skal styrke tryggheten i Norge, sørge for den enkeltes rettssikkerhet og at justissektorens tjenester er tilgjengelige for publikum på en måte som man forventer i dagens samfunn.²³

Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD) har blant annet ansvar for regjeringens politikk overfor kommunene og for at hensynet til samiske og nasjonale minoriteters interesser blir inkludert i utformingen av politikken på alle aktuelle områder. KMD koordinerer og samordner kontakten med Sametinget.²⁴

Kultur- og kirkedepartementet (KKD) har et overordnet ansvar for å forme, tolke og fremme språkpolitiske mål²⁵ og skal bidra i utformingen

¹⁴ <http://www.regjeringen.no/nb/dep/kmd/tema/forholdet-kommune-stat.html?id=537963> hentet 30.6.14

¹⁵ Prop. 1 S (2013-2014) Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet

¹⁶ Ibid.

¹⁷ Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (2014): *Virksomhets- og regnskapsrapport for IMDi per 31.12.2013*

¹⁸ E-post fra IMDi av 1.8.2014

¹⁹ <http://www.regjeringen.no/nb/dep/asd/tema/arbeidsmarkedspolitikk/arbeidsinnvandring.html?id=976> hentet 2.7.14

²⁰ http://www.regjeringen.no/nb/dep/asd/dep/etatstyring/arbeids_og_velferdsetaten.html?id=1511 hentet 2.7.14

²¹ Prop. 1 S (2013-2014) Arbeidsdepartementet

²² Prop. 1 S (2013-2014) Helse- og omsorgsdepartementet

²³ Prop. 1 S (2013-2014) Justis- og beredskapsdepartementet

²⁴ <http://www.regjeringen.no/nb/dep/fad/dep/ansvarsomraader.html?id=364> hentet 2.7.14

²⁵ <http://www.regjeringen.no/nb/dep/kud/dok/rundskriv/2009/rundskriv-v-10n2009-informasjon-om-sprak.html?id=558742> hentet 2.7.14

av en helhetlig og praktisk orientert språkpolitikk.²⁶

Kunnskapsdepartementet (KD) har det overordnede ansvaret for, og bevilger midler til, tolkeutdanningen ved Høgskolen i Oslo og Akershus. KD har også bevillingsansvar for statsautoriserte translatører.²⁷ Bevillingsansvaret er delegert til Norges Handelshøyskole.²⁸

Nærings- og fiskeridepartementet (NFD) har blant annet ansvar for konkurransepolitikken og anbudsregelverket.²⁹ Dette er relevant når det gjelder bestilling og formidling av tolketjenester.

3.4.2 Lov- og regelverk

Plikt til å bruke tolk er ikke særskilt behandlet i lovverket, men tolkefunksjonen nevnes i domstoloven og i enkelte andre lover og forskrifter.

Grunnloven § 98³⁰ lyder:

Alle er like for loven. Intet menneske må utsettes for usaklig eller uforholdsmessig forskjellsbehandling.

Forvaltningsloven § 11 fastslår at forvaltningsorganene, innenfor sitt saksområde, har en alminnelig veiledningsplikt. §§ 16 og 17 fastslår at forvaltningen skal varsle partene og sørge for at saken er så godt opplyst som mulig før det treffes vedtak. Bestemmelsen har kun anvendelse ved enkeltvedtak, det vil si vedtak som gjelder rettigheter eller plikter for en eller flere bestemte personer.³¹

Justisdepartementet har i en lovuttalelse fra 2003 utdypet veilednings- og informasjonsplikten i kommunikasjon med personer som ikke har tilstrekkelige norskkunnskaper, jf. kapittel 4.³²

På noen områder er det fastsatt en plikt til å kommunisere på et språk som den man kommuniserer med forstår:

²⁶ <http://www.regjeringen.no/nb/dep/kud/tema/kultur/sprak-og-litteratur.html?id=86990> hentet 2.7.14

²⁷ Jf. Forskrift om bevilling som statsautorisert translatør FOR-2005-12-01-1391

²⁸ Jf. Forskrift for translatøreksamen ved Norges Handelshøyskole FOR-1999-06-16-4892

²⁹ <http://www.regjeringen.no/nb/dep/nfd/dep/org/avdelinger/kpa.html?id=1588> hentet 2.7.14

³⁰ Endret ved grunnlovsvedtak 6 mai 2014 kunngjort ved res. 9 mai 2014 nr. 613, opphevet ved grunnlovsvedtak 13. mai 2014 kunngjort ved res. 14 mai 2014 nr. 628, tilføyd igjen ved grunnlovsvedtak 13 mai 2014 kunngjort ved res. 14 mai 2014 nr. 628

³¹ jf. fvl. § 2 første ledd bokstav b) og § 3

³² <http://www.regjeringen.no/nb/dep/jd/agenda/tolkningsuttalelser/forvaltningsrett/forvaltningsloven/-11-og-17-veilednings-og-informasjons.html?id=456200> hentet 2.7.14

Domstoloven § 135 sier:

Skal nogen, som ikke kan norsk, ta del i forhandlingen, brukes en tolk, som retten har opnævnt eller godkjendt.

Straffeprosessloven § 304 setter som minstekrav at tiltalte skal forstå aktors og forsvarers påstander.

Den europeiske menneskerettskonvensjonen (EMK) art. 6 har også betydning for bruk av tolk i domstolene:

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, og han skal bli underrettet straks, i et språk han forstår og i enkeltheter, om innholdet i og grunnen til siktelsen mot ham.

Rettighetene gjelder fra personen blir pågrepet og under politiets arbeid med saken (jf. art. 5.2).

At det er det offentlige som skal betale utgiftene til tolk i straffesaker følger av menneskerettighetsloven,³³ som gjør Den europeiske menneskerettighetskonvensjon til norsk lov. Ved innføringen av den nye *tvisteloven* i 2008, ble det også regulert når det offentlige skal bekoste utgiftene til tolk i sivile saker. Dette er regulert i *tvistelovforskriften*,³⁴ kapittel 4, Dekning av utgifter til tolk. Etter bestemmelsene i dette kapitlet dekker det offentlige utgiftene til tolk i sivile saker når parten er norsk statsborger med bopel i utlandet eller utenlandsk statsborger med fast bopel i Norge. På samme måte dekkes utgiftene til tolk for stumme og hørselshemmede. I andre tilfeller dekkes utgiftene til tolk dersom retten finner det rimelig.³⁵

Dersom en part er innvilget fri sakførsel etter bestemmelsene i *rettshjelploven*³⁶ vil det offentlige kunne dekke utgiftene til tolk også i de tilfeller som ikke omfattes av bestemmelsene i *tvistelovforskriften*.

I pasient- og brukerrettighetsloven heter det at en pasient har rett til å få den informasjon som er nødvendig for å få innsikt i sin helsetilstand og innholdet i helsehjelpen, i tillegg til informasjon om mulige risikoer og bivirkninger og om påført skade eller alvorlige komplikasjoner, jf. §§ 3-1 og 3-2. Informasjonen skal være tilpasset mottakerens individuelle forutsetninger, som alder,

³³ Lov av 21. mai 1999 nr. 30

³⁴ Forskrift av 21. desember 2007 nr. 1605

³⁵ *Tvistelovforskriften* § 13 andre ledd

³⁶ Lov av 13. juni 1980 nr. 35

modenhet, erfaring og kultur- og språkbakgrunn. Informasjonen skal gis på en hensynsfull måte. Personellet skal så langt som mulig sikre seg at mottakeren har forstått innholdet og betydningen av opplysningene, jf. § 3-5.

Ifølge *helsepersonelloven* § 10 skal den som yter helse- og omsorgstjenester gi informasjon til den som har krav på det etter reglene i pasient- og brukerrettighetsloven §§ 3-2 til 3-4.

I *utlendingsloven* § 81 omtales utlendingens rett til å uttale seg. I saker etter utlendingsloven §§ 28 og 73 samt i saker om bortvisning, utvisning, tilbakekall av gitt tillatelse eller tilbakekall av oppholdsdokument, jf. § 120 annet ledd, skal utlendingsmyndighetene sørge for at utlendingen får mulighet til å fremlegge sine synspunkter på et språk utlendingen kan kommunisere forsvarlig på. Dette skal skje så snart som mulig, og under enhver omstendighet før det treffes vedtak i saken. Det skal legges til rette for utlendinger med spesielle behov.

Utlendingsforskriften § 17-2 fastslår at tolk skal tilkalles med mindre søkeren og den som skal foreta asylintervjuet kan kommunisere forsvarlig på et felles språk. Søkeren skal opplyses om tolkens rolle under asylintervjuet og at tolken har taushetsplikt etter forvaltningsloven § 13 flg. Det skal også opplyses om at overtredelse av taushetsplikten kan medføre straffansvar etter straffeloven § 121.

Utlendingsloven § 98d omhandler oppgavene til representanter for enslige mindreårige asylsøkere. Representanten skal ved utførelsen av sitt oppdrag ta tilbørlig hensyn til den mindreåriges nasjonale, språklige, religiøse og kulturelle bakgrunn, herunder sikre forsvarlig kommunikasjon med den mindreårige. Kongen kan i forskrift gi nærmere regler om dekning av utgifter til tolk.

Krisesenterloven § 3 pålegger kommunene å sørge for at brukere av bo- og dagtilbud får tilgang til kvalifisert tolk dersom det er nødvendig for at de skal få et fullgodt tilbud. Kommunen skal, ifølge loven, sørge for rutiner for kvalitetssikring, bestilling og betaling av tolketjenester.

*Diskrimineringsloven*³⁷ § 6, forbyr diskriminering på grunn av etnisitet, religion eller livssyn. Diskriminering på grunn av nasjonal opprinnelse, avstamning, hudfarge og språk regnes også som diskriminering på grunn av etnisitet.

Barnehageloven § 1 sier at barnehagen, i samarbeid og forståelse med hjemmet, skal ivareta barnas behov for omsorg og lek, og fremme

læring og danning som grunnlag for allsidig utvikling.

Opplæringsloven § 1-1, første ledd, fastsetter at opplæringen i skole og lærebedrift skal være i samarbeid med, og i forståelse med, hjemmet. Skolen har ansvar for å samarbeide med foreldrene om opplæring for å skape forståelse for arbeidet som gjøres, og sikre nødvendig oppfølging, jf. Ot.prp. nr. 46 (2007–2008). Kommunen og fylkeskommunen skal sørge for samarbeid med foreldre, henholdsvis i grunnskolen og i videregående opplæring. Det skal tas hensyn til lokale forhold, jf. opplæringsloven § 13-3d.

Ifølge opplæringsloven §§ 2-8 og 3-12 kan det, om nødvendig, gis morsmålsopplæring og/eller tospråklig fagopplæring som en del av tilbudet om særskilt norskopplæring, inntil elevene har tilstrekkelig kunnskap i norsk til å følge den vanlige opplæringen i skolen.

Opplæringsloven § 2-7 gir rett til opplæring i finsk for elever med kvensk-finsk bakgrunn ved skoler i Troms og Finnmark. I samiske distrikt har alle i grunnskolealder rett til opplæring i og på samisk.

I saker der nordiske borgere er involvert gjelder *Nordisk språkkonvensjon*.³⁸ Nordisk språkkonvensjon fastslår nordiske borgeres rett til å kunne bruke sitt eget språk ved kontakt med myndighetene og andre offentlige organer i en annen kontraherende stat. Det vil si i kontakt med offentlige organer som helse-, sosial- og barnevernsmyndigheter samt arbeidsmarkeds-, skatte-, politi- og skolemyndigheter (art. 2).

3.4.3 Lovgrunnlag for samiske språk

Både norsk og samisk regnes som offisielle språk i Norge.³⁹ Betegnelsen offisielt språk blir som regel brukt om språk, som i kraft av vedtak eller sedvane, har rettslig status som offentlig administrasjonsspråk.

Det snakkes hovedsakelig tre ulike samiske språk i Norge i dag, nordsamisk, lulesamisk og sørsamisk.

Grunnloven § 108 etablerer en plikt for statlige styresmakter til å legge forholdene til rette for at den samiske folkegruppen kan sikre og utvikle sitt språk, sin kultur og sitt samfunnsliv. Dette dannet blant annet bakgrunnen for at sameloven

³⁷ Diskrimineringsloven om etnisitet

³⁸ <http://www.norden.org/no/om-samarbeidet/avtaler/avtaler/spraak/spraakkonvensjonen> hentet 2.7.14

³⁹ St.meld. nr. 28 (2007–2008) *Samepolitikken*, Arbeids- og inkluderingsdepartementet

fikk et nytt kapittel 3 om språk i 1990 (Samisk språkløv).

Lov om Sametinget og andre samiske rettsforhold (sameloven) fastslår at samisk og norsk er likeverdige språk,⁴⁰ og at de er likestilte i forvaltningsområdet for samisk språk etter nærmere regler,⁴¹ jf. kapittel 6.

Etter språkreglene i sameloven har den samiske befolkningen rett til å bruke samisk i kontakt med lokale og regionale offentlige organer i forvaltningsområdet for samiske språk,⁴² jf. sameloven § 3-3. Språkreglene gir også utvidede rettigheter til bruk av samisk i kontakt med politi, domstoler og helsetjenesten og ved kirkelige tjenester, jf. sameloven § 3-4 og 3-5. Den som henvender seg skriftlig på samisk til et lokalt offentlig organ i forvaltningsområdet, har rett til svar på samisk.

Domstoloven § 136 a om utvidet rett til bruk av samisk i rettsvesenet viser til sameloven § 3-4.

Offentlige organer som er omfattet av samelovens språkregler skal selv sørge for at reglene blir fulgt, og har ansvaret for at de har kompetent samiskspråklig personell.⁴³

3.4.4 Rettigheter til vern av språk

Grupper med langvarig tilknytning til landet defineres som nasjonale minoriteter. I Norge er dette kvener/norskfinner, skogfinner, jøder, rom (sigøyner) og romanifolk/tatere.

Samiske språk, kvensk, romanés (språket til rom) og romani (språket til romanifolk/tatere) er definert som minoritetsspråk i Norge, og er dermed beskyttet av *Den europeiske pakten om regions- eller minoritetsspråk* (språkpakten) som Norge har ratifisert. Ifølge Språkpakten artikkel 7 skal staten basere sin politikk, sin lovgivning og sin praksis på prinsippet om å anerkjenne nasjonale minoritetsspråk som uttrykk for kulturell rikdom. Videre skal staten oppmuntre og lette bruk av nasjonale minoritetsspråk i både skriftlig og

muntlig kommunikasjon med privat og offentlig virksomhet.⁴⁴

Artikkel 9 og 10 i språkpakten spesifiserer blant annet at staten skal tilrettelegge for tolking og oversettelse i kommunikasjon med rettsmyndigheter, forvaltningsmyndigheter og offentlige tjenester. Tilrettelegging bør skje innenfor forvaltningsområder hvor antallet innbyggere som benytter regions- eller minoritetsspråkene rettferdiggjør det.

Flere internasjonale konvensjoner om minoriteter og urfolk har bestemmelser om vern av språk. *ILO-konvensjon nr. 169* om urfolk sier blant annet i artikkel 28:

Det skal treffes tilfredsstillende tiltak for å sikre at disse folk har mulighet til å lære å uttrykke seg flytende på nasjonalspråket eller et av nasjonalspråkene i landet.

Det skal treffes tiltak for å bevare og fremme utvikling og bruk av de opprinnelige språk for vedkommende folk.

FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter gir føringer for Norges arbeid for samisk språk og *FN-erklæringen om urfolks rettigheter* omtaler språklige rettigheter for urfolk.⁴⁵

3.5 Historikk

Tolkefeltet har utviklet seg i takt med økende innvandring til Norge. Det kom mange arbeidsinnvandrere på 1960- og 70-tallet, hovedsakelig fordi andre og mer attraktive innvandrerland i Europa begynte å stenge portene. De sosiale problemene blant innvandrerne var ofte en begrunnelse for å innføre innvandringsstopp eller strengere innvandringsregulering. En slik regulering ble også innført i Norge i 1975. Samtidig var det behov for å utvikle en politikk for hvordan samfunnet kunne ivareta de innvandrerne som alt var her, familie-gjenforente til disse, flyktninger, studenter og kvalifiserte arbeidsinnvandrere.⁴⁶

⁴⁰ Sameloven § 1-5

⁴¹ Sameloven kap. 3 Samisk språk

⁴² Forvaltningsområdet for samiske språk omfatter 10 kommuner: Karasjok, Kautokeino, Tana, Porsanger og Nesseby i Finnmark, Kåfjord og Lavangen i Troms, Tysfjord i Nordland samt Snåsa og Røyrvik i Nord-Trøndelag. I tillegg omfattes Finnmark, Troms, Nordland og Nord-Trøndelag fylkeskommuner.

⁴³ St.meld. nr. 28 (2007–2008) *Samepolitikken*, Arbeids- og inkluderingsdepartementet

⁴⁴ http://www.regjeringen.no/nb/dep/kmd/tema/nasjonale_minoriteter/midtspalte/minoritetssprakpakta.html?id=86936 hentet 5.8.14

⁴⁵ http://www.regjeringen.no/nb/dep/fad/tema/samepolitikk/samiske_sprak/internasjonale_konvensjoner-som-gjelder.html?id=634883 hentet 2.7.14

⁴⁶ Brochmann Grete (2003): *Innvandring og innvandrere på 1970-tallet* i Knut Kjeldstadli (red.) *Norsk innvandringshistorie – i globaliseringens tid*, bind 3, Pax forlag

1970-årene: offentlig sektor får behov for tolk i kontakt med arbeidsinnvandrere

Da Danielsenutvalget⁴⁷ la frem forslag til en ny innvandringspolitikk i 1973, ble også behovet for tolketjenester vurdert.

Det befinner seg nå, særlig i Oslo, store grupper arbeidstakere fra land hvis språk er meget lite kjent i Norge. Dette har bydd på problemer ved informasjon, registrering, formidling etc. En rekke offentlige kontorer har således behov for tolker som kan nås i påkommende tilfelle. Dette gjelder både informasjons- og formidlingstjenesten og andre institusjoner som likningskontor, folkeregistre, politikammer, trygdekontor, sosialkontor osv.⁴⁸

Utvalget anså at:

det [er] av den største betydning at utlendingen får informasjon og rettleiding som kan hjelpe ham i å løse de daglige konkrete så vel som de mer grunnleggende sosiale problemer som møter ham i Norge.

Det ble også påpekt at lov om sosiale tjenester pålegger kommunene ansvar for at det blir organisert en informasjons- og veiledningstjeneste til den som trenger det for å bli selvhjulpent eller for å kunne overvinne eller tilpasse seg en vanskelig livssituasjon og at denne loven gjelder alle som oppholder seg i Norge, uansett statsborgerskap. Stortingets sosialreformkomité uttalte imidlertid:

⁴⁷ NOU 1973: 17 *Innvandringspolitikk*

⁴⁸ NOU 1973: 17: *Innvandringspolitikk*, 7.3.3

En vil peke på at lov om sosial omsorg neppe kan ha tatt sikte på å løse slike spesielle og omfattende informasjons- og veiledningsoppgaver som den økende import av fremmed arbeidskraft fra fjerne land nødvendiggjør. Med den nåværende sosiale administrasjon i kommunene og de rådende bemanningsforhold ved sosialkontorene, vil kommunene ikke være i stand til å tilby fremmedarbeiderne en fullverdig rådgivningstjeneste.⁴⁹

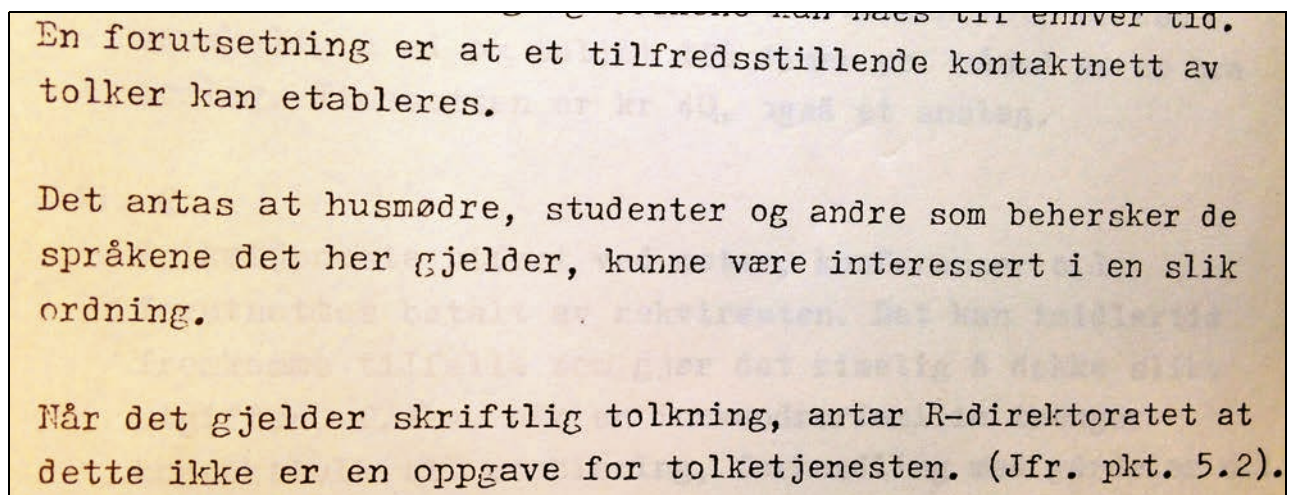
På denne bakgrunn vurderte utvalget at det ikke var hensiktsmessig å pålegge kommunene ytterligere oppgaver på dette området. *Dertil er antall utlendinger i de enkelte kommuner utenom Oslo for lite, og de krav som stilles til språklige og andre kvalifikasjoner for spesielle.*

Etter Danielsenutvalgets vurdering var ikke behovet så stort at det var nødvendig å bygge opp en egen tolkesentral, slik det var gjort i Sverige og Danmark. Utvalget foreslo at det i tilknytning til informasjonstjenesten ved fylkesarbeidskontoret for Oslo og Akershus ble opprettet et kontaktnett blant personer som kunne virke som tolker etter behov.

1974: Rasjonaliseringsdirektoratet fikk i 1974 i oppgave å utrede behovet for en offentlig tolketjeneste nærmere og å komme med forslag til organisering.⁵⁰ Direktoratet slo fast at det offentlige hadde et ansvar for å avhjelpe situasjonen og foreslo opprettelsen av en telefontolketjeneste ved fylkesarbeidskontoret for Oslo og Akershus som en forsøksordning. Direktoratet mente at det vil være

⁴⁹ Ibid.

⁵⁰ Rasjonaliseringsdirektoratet (1974): *Organisering av en tolketjeneste*. Notat



Figur 3.2 Rasjonaliseringsdirektoratets rapport om organisering av en tolketjeneste

Kilde: Rasjonaliseringsdirektoratet (1974): *Organisering av en tolketjeneste*. Notat



Figur 3.3 Lege undersøker innvandrerkvinn på legekonto i bydelen Sagene, Oslo. Datteren som tolk til stede (1970-tallet)

Foto: NTB/Scanpix

mulig å skaffe tolk på de aktuelle språkene: *[h]vis det ikke stilles for strenge krav og antok at husmødre, studenter og andre som behersker de språkene det her gjelder, kunne være interessert i en slik ordning.*

1976: Tolketjenesten ble opprettet i 1976 ved Fylkesarbeidskontoret i Oslo. Seks tolker samt en del reserver ble engasjert i språkene urdu, tyrkisk, arabisk, spansk, serbokroatisk og engelsk.⁵¹ Alle tolkene hadde en beredskapstid til faste tider på dagen noen dager i uken da de forpliktet seg til å være i nærheten av telefon og være til disposisjon for tolketjenesten. Tjenesten ble etter hvert utvidet til også å omfatte tolking på stedet.

1980-årene: større flyktningankomster – kommunale tolketjenester blir opprettet

Større grupper med overføringsflyktninger ankom Norge på 1980-tallet og behovet for tolk økte.

⁵¹ 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

Den første kommunale tolketjenesten ble etablert i Bergen i 1982. Oslo kommune opprettet deretter egen tolketjeneste ved Innvandrerkontoret på Sagene etter at tolketjenesten ved arbeidsformidlingen i Oslo ble nedlagt. I løpet av 1980-tallet ble det etablert kommunale og interkommunale tolketjenester i de fleste storbykommuner.

Etter initiativ fra Kommunaldepartementet ble Senter for tolkeutdanning opprettet i 1985, som en prøveordning ved Universitetet i Oslo (UiO). Senteret ga kurs over ett semester i ett språk av gangen. De første språkene som fikk utdanningstilbud var polsk, tyrkisk, spansk, urdu og finsk.⁵²

Da Utlendingsdirektoratet (UDI) ble opprettet i 1988, fikk direktoratet ansvar for å koordinere den videre kompetanseutviklingen på området. Det ble opprettet en egen Tolke- og informasjonsavdeling (TIA) som fikk ansvar for informasjonsoppgaver overfor flyktninger og innvandrere, kommuner og det norske samfunnet generelt. Arbeid med tolke- og oversettelsesoppgaver, og

⁵² St.meld. nr. 39 (1987–88) *Om innvandringspolitikken*, Kommunal- og arbeidsdepartementet

Boks 3.3 Mål for utvikling av en offentlig tolketjeneste i 1988

St.meld. nr. 39 (1987–88) *Om innvandringspolitikken* skisserer følgende mål for en videre utvikling av en offentlig tolketjeneste:

- at det finnes en tolketjeneste i alle kommuner der innvandrere er bosatt
- at den kan betjene de fleste språkgrupper
- at den kan imøtekomme behovet for spesialtolking, f.eks. retts- og polititolkning, tolking i forbindelse med medisinsk behandling, psykoterapi e.l.
- at tolkene får den nødvendige opplæring, både av grunnleggende og videregående/spesialisert karakter
- at tolkeyrket blir en profesjon med sikre arbeidsforhold og fremtidsmuligheter for den som vil satse på det
- at offentlige instanser gjennom opplærings tilbud får bedre innsikt i betydningen i bruk av tolk, og i hvordan en tolk skal brukes

utarbeiding av informasjonsmateriale på mange språk, inngikk også i avdelingens ansvar.⁵³

I perioden 1988–1990 gjennomførte UDI 9 regionale og 2 landsomfattende tolkekurs for i alt 600 personer.⁵⁴ Kursene (90 timer over 4 uker) var åpne for yrkesaktive tolker i regionene, men ga ingen formell kompetanse i form av studiepoeng eller avsluttende test.⁵⁵

Norsk tolkeforening ble stiftet som en interesseorganisasjon for tolker i norsk offentlig sektor i 1986. Foreningen gikk i 1992 inn i LO og skiftet navn til Norsk tolkeforbund. I 1999 ble Norsk tolkeforbund en del av Norsk Kommuneforbund, jf. kapittel 12.⁵⁶

1990-årene: opplæring, utdanning og autorisasjon

Etterspørselen etter tolker vokste utover 1990-tallet. Tolkeutdanningen ved UiO ga kun undervis-

ningstilbud til én språkgruppe om gangen. Som et supplement til tolkeutdanningen ved UiO ble det i 1993–95 gjennomført et prosjekt med tilbud om tolkeutdanning ved høyskolene i Alta, Volda og Agder.⁵⁷ Parallelt ga staten støtte til kommunene for å arrangere lokale tolkekurs. Opplærings tiltakene ble av UDI betegnet som førstehjelp.⁵⁸

UDI igangsatte et forsøksprosjekt for autorisasjonsprøve i tolking ved Universitetet i Oslo i 1995. I 1997 ble statsautorisasjonsordningen for tolker vedtatt ved kongelig resolusjon med tilhørende forskrifter om bevilling som statsautorisert tolk og tolkeprøven (autorisasjonsprøven). Faglig-administrativt ansvar for prøven ble lagt til Universitetet i Oslo, mens Kommunal- og regionaldepartementet fikk ansvar for å utstede bevilling.

Rogalandsforskning utarbeidet i 1997, på oppdrag fra UDI, forslag til fremtidig drift av offentlige tolketjenester og minstekrav til kvalitet og tilgjengelighet.⁵⁹ Anbefalingene dannet grunnlag for mange av tiltakene som senere ble igangsatt, herunder innføring av minstekrav til tolker og nasjonale normer for testing, utdanning og opplæring av tolker. Rapporten anbefalte også standardiserte satser for tolke- og oversettertjenester for hele landet og frarådet en privatisering av tolketjenester i Norge.

En privatisering gir ingen garantier om mer effektiv ressursutnyttelse. Dessuten bør det offentlige ha en viss kontroll med tjenestens kvalitet, både av hensyn til de fremmedspråklige og forvaltningens rettssikkerhet. En privatisering kan føre til at kommunene mister kontroll med tjenestene og risikerer i tillegg å miste viktig kompetanse – og anbefales derfor ikke.

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

2000-årene: rettssikkerhet i fokus – på vei mot standardisering

I 2000 overtok UDI ansvaret for asylintervjuene fra politiet. Direktoratet ble dermed en storforbruker av tolketjenester og igangsatte derfor et kvalitetssikringsprogram for tolkene som skulle benyttes i asylintervju. Ordforradstesten Tospråklig sjekk for potensielle tolker (ToSPoT) ble utviklet

⁵³ St.prp. nr. 91 (1986–87) *Opprettelse av Utlendingsdirektoratet og avdeling for innvandrersaker i Kommunal- og arbeidsdepartementet*, Kommunal- og arbeidsdepartementet

⁵⁴ Brev fra Utlendingsdirektoratet til Kommunal- og regionaldepartementet 27.1.98

⁵⁵ St.meld. nr. 17 (2000–2001) *Asyl- og flyktningspolitikken i Norge*, Kommunal- og regionaldepartementet

⁵⁶ Norsk kommuneforbund ble i 2003 slått sammen med Norsk Helse- og Sosialforbund og omdannet til Fagforbundet.

⁵⁷ Brev fra Utlendingsdirektoratet til Kommunal- og regionaldepartementet 27.1.98

⁵⁸ Ibid.

⁵⁹ Stuland Larsen, Hild og Eli Melby (1997): *Offentlige tolketjenester i Norge*, Rogalandsforskning, rapport 97/129



Figur 3.4 Skjermtolkingssituasjon på Tolkesentralen, Oslo universitetssykehus, 2014

Foto: Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet/Elisabeth Johansen

som en komponent i dette programmet, sammen med rutiner for rekruttering av tolker og lydopptak av intervjuene samt rutiner for opplæring og oppfølging av tolker og saksbehandlere.⁶⁰ Testen ble senere også brukt for tolker til Domstoladministrasjonen, Oslo tingrett og Oslo politidistrikt.

Rapporten fra prosjektet *Kommunikasjon og rettssikkerhet* ble offentliggjort i 2000. Rapporten avdekket store mangler i kommunikasjonen mellom aktørene under politiavhør og ved forhandlinger i domstolene der personer med begrensede norskkunnskaper er involvert. Manglene skyldtes i hovedsak at tolkene ikke var tilstrekkelig kvalifiserte, at aktørene ikke var opplært i bruk av tolk, at man ikke satte av nok tid og at aktørene manglede kulturkunnskap.⁶¹

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 sin rapport i mars 2005 og foreslo blant annet regler som skulle fastslå at det er myndighetenes plikt til å sørge for at tolk tilkalles ved behov, og at tolken benyttes i den utstrekning som er nødvendig for å ivareta siktedes krav på en rettfærdig rettergang, uten kostnad for den minoritetsspråklige. Arbeidsgruppen mente at reglene som ble foreslått burde danne utgangspunkt for tilsvarende regler innen øvrig offentlig forvaltning, og dels også for den sivile rettspleien.

Nasjonalt tolkeregister ble opprettet i 2005 for å øke tilgang på kvalifiserte tolker og for å stimulere tolkene til å dokumentere og øke sin kompetanse. Registeret skulle bidra til kvalitetssikring ved all bestilling av tolketjenester i offentlig sektor.⁶² Integreringsavdelingen i UDI (senere IMDi) fikk system- og driftsansvar for registeret.

Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi) ble opprettet i 2006 og overtok ansvaret som fagmyndighet for tolking i offentlig sektor. Samtidig fikk IMDi bevillingsmyndighet for statsautorisasjonsordningen for tolker.

⁶⁰ Utlendingsdirektoratet (2003): *Tospråklig sjekk for potensielle tolker (ToSPoT)*. En evalueringsrapport.

⁶¹ Gotaas, Nora, A. B. Nilsen, K. Papendorf og K. Andenæs (2000): *Kommunikasjon og rettssikkerhet – utlendingers og språklige minoriteters møte med politi og domstoler*, Unipub forlag

⁶² St.prp. nr. 1 (2008–2009) Arbeids- og inkluderingsdepartementet

Permanent tolkeutdanning med grunnutdanning og påbyggingsmoduler ble opprettet ved Høgskolen i Oslo i 2007. Grunnutdanningen bygget på prøveprosjektet for nettbasert tolkeutdanning (2003–2006). IMDi fikk i oppgave å samarbeide med høyskolen for å sikre at utdanningstilbudet er tilpasset samfunnets behov for tolk i ulike språk.

IMDi ledet en tverretattlig arbeidsgruppe som i 2009 avleverte rapporten *Bedre forvaltningsprak-*

sis for bruk og bestilling av tolk. Rapporten inneholdt blant annet forslag til felles overordnede retningslinjer for bruk av tolk i offentlig sektor og prinsipper for implementering av retningslinjene i de ulike sektorene.

For omtale av utviklingen av tolking til/fra samiske språk, se kapittel 6.

Kapittel 4

Bruk av tolk i offentlig sektor

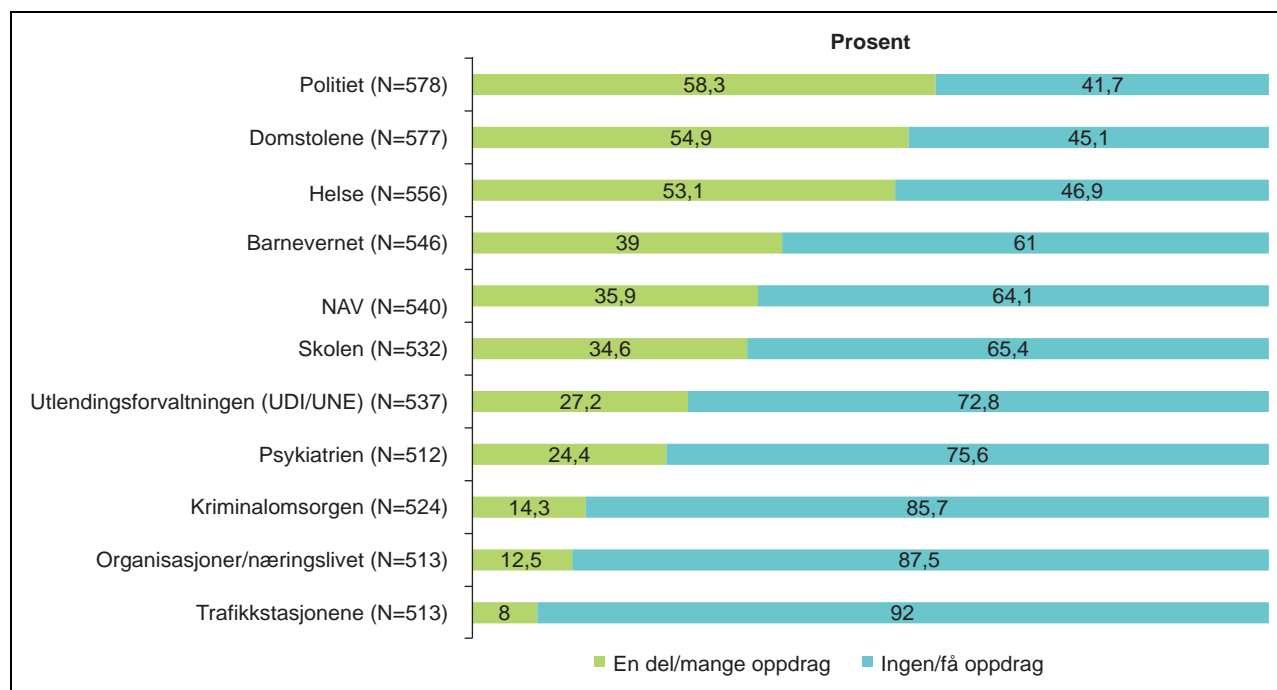
Tolkeutvalget skal utrede og fremme forslag til samordnet, kvalitetssikret og effektiv organisering av tolking i offentlig sektor. Utvalget skal ta utgangspunkt i hver sektors selvstendige ansvar for å informere, veilede og høre sine tjenestemottakere og beskrive behovet for tolk i offentlig sektor fremover.

Uvalget anslår at det årlig utføres om lag 343 000 tolkeoppdrag i offentlig sektor, jf. kapittel 18. I alle deler av offentlig sektor vil kommunikasjon ved hjelp av tolk før eller senere kunne være aktuelt. I 2014 er 12 prosent av befolkningen innvandrere (som selv har innvandret), nesten halvparten med kort botid (under 5 år), jf. kapittel 7. Også utenlandske statsborgere vil, i en del tilfeller, ha behov for tolk mens de oppholder seg i Norge. I tillegg bør det urfolk og nasjonale minoriteter i Norge, som har andre morsmål enn norsk og som har særskilte språklige rettigheter, jf. kapittel 6.

Utvalget har konsentrert arbeidet sitt om de sektorene der hensynet til rettssikkerhet, liv, helse og likebehandling står sterkest. Justissektoren, utlendingsforvaltningen og helse- og omsorgssektoren får en grundig omtale i utvalgets utredning. Sektorer som er sentrale for vårt velferdssystem som NAV, barnevern, skole og barnehage er også nærmere omtalt.

Figur 4.1 viser hvordan oppdragene til tolkene i Nasjonalt tolkeregister fordeler seg på ulike deler av offentlig sektor.

Andre sektorer som kan ha behov for tolk med jevne mellomrom er skattemyndigheter, sjøfartsmyndigheter, toll- og avgiftsmyndigheter samt samferdselsmyndigheter. Utvalget har ikke gått nærmere inn på disse sektorene i utredningen, men eksemplifiserer med Full City havariet i kapittel 15 at språkbarrierer kan få fatale konsekvenser, også i andre sektorer. Utvalget har heller ikke sett på bruk av tolk på internasjonale arenaer



Figur 4.1 Tolkenes oppdrag fordelt på sektorer. 2013. Prosent

Kilde: Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (2014): *Undersøkelse om tolkene i Nasjonalt tolkeregister 2013*. Figur 2

som nærings- og handelssamarbeid, bistandsarbeid eller ved Forsvarets operasjoner i utlandet.

Etterspørselen etter ulike tolkespråk varierer fra sektor til sektor. Tabell 4.1 viser de 10 mest brukte tolkespråkene i henholdsvis Oslo tingrett, helsevesenet i Oslo-regionen og ved asylintervju i Utlendingsdirektoratet. Arabisk, somali og russisk er de eneste språkene som er blant de 10 mest brukte i alle etatene.

Forvaltningsloven fastslår i § 11 offentlige myndigheters plikt til å veilede og informere partene, og i §§ 16 og 17 plikten til å varsle partene og sørge for at saken er så godt opplyst som mulig før det treffes vedtak. Loven spesifiserer ikke om offentlige myndigheter har plikt til å kommunisere på et språk som den man kommuniserer med forstår.

En lovuttalelse fra 2003 fra Justisdepartementet slår fast at administrasjonsspråket i Norge er norsk, og at en generell plikt til å tilby tolk og oversettelse derfor ikke kan oppstilles. Plikten avgrenses til enkelte områder i særlovgevingen:

På visse områder har lovgiver direkte fastsatt en plikt til å kommunisere på et språk som den man kommuniserer med forstår. I pasientrettighetsloven 2. juli 1999 nr. 63 § 3-2 heter det at en pasient har rett til å få den informasjon som

er nødvendig for å få innsikt i sin helsetilstand og innholdet i helsehjelpen, i tillegg til informasjon om mulige risikoer og bivirkninger og om påført skade eller alvorlige komplikasjoner. Informasjonen skal gis ved bruk av tolk dersom dette er nødvendig, jf. § 3-5 og Ot.prp. nr. 12 (1998–99) s. 131. Videre må det i utlendingssaker om bortvisning, utvisning og tilbakekall av gitt tillatelse antas at politiet plikter å benytte tolk dersom dette er nødvendig for å gi utlendingen veiledning om visse sentrale rettigheter, jf. utlendingsloven 24. juni 1988 nr. 64 § 34 og utlendingsforskriften 21. desember nr. 1028 §§ 54 og 125.

Utover dette er det usikkert hvor langt veiledningsplikten medfører en plikt til å sørge for tolk eller oversettelser.

Gode grunner taler imidlertid 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. De to lovenes avgrensning av plikten gir samtidig holdpunkter for at veiledning ved tolk eller oversettelse kun vil være aktuelt på et svært begrenset område.

Kilde: Tolkningsuttalelse fra Justisdepartementet om forvaltningsloven §§ 11 og 17, 30.01.2003

Tabell 4.1 De 10 mest brukte tolkespråkene i henholdsvis Oslo tingrett (2013), helsevesenet i Oslo-regionen* og Utlendingsdirektoratet (2011)

10 mest brukte tolkespråk i Oslo tingrett	10 mest brukte tolkespråk i helsevesenet i Oslo-regionen	10 mest brukte tolkespråk i Utlendingsdirektoratet
1. Engelsk	1. Somali	1. Tigrinja
2. Arabisk	2. Arabisk	2. Somali
3. Rumensk	3. Urdu	3. Arabisk
4. Polsk	4. Polsk	4. Dari
5. Somali	5. Tyrkisk	5. Engelsk
6. Fransk	6. Vietnamesisk	6. Russisk
7. Kurdiske språk (Kumandji/Sorani/Badini)	7. Persisk	7. Pashto
8. Litauisk	8. Russisk	8. Albansk
9. Russisk	9. Kurdiske språk (Sorani)	9. Amharisk
10. Spansk	10. Tamil	10. Persisk

* Ved Oslo universitetssykehus, Akershus universitetssykehus, Sunnaas sykehus, Oslo kommunale tolketjeneste, Lovisenberg sykehus og Diakonhjemmet sykehus i 2011

Kilde: E-post fra Domstoladministrasjonen 10.7.2014, e-post fra Integrerings- og mangfoldsdirektoratet 7.8.2014 og Linnestad, Hege og H. Fiva Buzungu (2012): *Ikke lenger en tjeneste av ukjent kvalitet*. Statusrapport om tolkefeltet i helsevesenet i hovedstadsområdet, Oslo kommune og Helse Sør-Øst og

Rapporten *Bedre forvaltningspraksis for bruk og bestilling av tolk* påpeker at opplevd behov for tolking er større enn det lovuttalelsen skulle tilsi.¹ Tolkeutvalget har bedt Lovavdelingen i Justis- og beredskapsdepartementet om å vurdere om uttalelsen fortsatt er dekkende. I svar til utvalget viser Lovavdelingen til at enkelte av regelverkene som prinsipputtalelsen viser til er erstattet av nye eller har fått nye navn. Utover dette ser ikke departementet at det er tilkommet nytt rettskildemateriale som gir grunn til å revidere uttalelsen.²

4.1 Retningslinjer og veiledere for bestilling og bruk av tolk

Statens kommunikasjonspolitikk understreker at kommunikasjon er et strategisk virkemiddel, på lik linje med andre virkemidler, for at det offentlige skal nå ønskede resultater. Folk har forskjellige behov og ulike forutsetninger for å kunne motta informasjon. Det må tas hensyn til blant annet språk, kultur, funksjonsevne, kompetansenivå og tilgang til digitale kanaler. Ved språkbarrierer må statlige virksomheter vurdere bruk av tolketjenester for å sikre god kommunikasjon.³

Det er utviklet en rekke verktøy som skal kunne bistå offentlige myndigheter i bestilling og bruk av tolk. På www.tolkeportalen.no finnes det mye informasjon om kommunikasjon via tolk.

IMDi utarbeidet i 2009 veiledende anbefalinger for bestilling og bruk av tolk i offentlig sektor.⁴ Anbefalingene understreker offentlige myndigheters ansvar for å bruke tolk når det offentlige skal informere, veilede eller høre partene i en sak. Videre understreker anbefalingene lederansvaret for å sikre 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.

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 nød-

vendige for å kunne tolke. Tolken skal utføre sitt verv samvittighetsfullt og i samsvar med *Retningslinjer for god tolkeskikk*.⁵ Alvorlige brudd på retningslinjene skal, ifølge *Retningslinjer for bruk av tolk i offentlig sektor*,⁶ meldes skriftlig til Nasjonalt tolkeregister.

Utgiftene til tolking skal dekkes av det offentlige. Som hovedregel bør den instansen som finansierer den faglige driften også dekke tolkeutgifter, ifølge retningslinjene. For fastleger og avtalefysioterapeuter som arbeider som selvstendig næringsdrivende i den kommunale helse- og omsorgstjenesten skal tolk finansieres av kommunen.⁷

Domstoladministrasjonen laget i 2010 anbefalinger for bruk og bestilling av tolk.⁸ I tillegg arrangerer Domstoladministrasjonen kurs/seminarer i bruk av tolk for ansatte i rettsvesenet.

Retningslinjene til straffegjennomføringsloven inneholder regler for når vedtak skal oversettes, skriftlig eller muntlig, til et språk som domfelte forstår.⁹

For å kunne ivareta fremmedspråklige domfeltes og innsattes krav om rettssikkerhet har kriminalomsorgen plikt til å forvise seg om at domfelte og innsatte faktisk er kjent med innholdet i vedtakene. Det skal legges opp til rutiner som sikrer at alle vedtak som er av vesentlig betydning for den domfeltes og innsattes rettsstilling oversettes til et språk vedkommende forstår, uten at saksbehandlingstiden forlenges. Skriftlig oversettelse bør som hovedregel foretas når det gjelder vedtak som er av særlig inngripende betydning for den domfelte og innsatte.

Kilde: Retningslinjer til lov om gjennomføring av straff mv (straffegjennomføringsloven) og til forskrift til loven

Helsedirektoratet har utarbeidet en *Veileder om kommunikasjon via tolk for ledere og personell i helse- og omsorgstjenestene*.¹⁰ Målet med veilederen er å bidra til å gi helse- og omsorgspersonell bedre kompetanse til å bestille kvalifiserte tolker

¹ Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (2009): *Bedre forvaltningspraksis for bruk og bestilling av tolk – forslag til tiltak fra tverretattlig arbeidsgruppe*

² Brev fra Justis- og beredskapsdepartementet til Tolkeutvalget 3.2.2014

³ Fornyings- og administrasjonsdepartementet (2009): *Statens kommunikasjonspolitikk*. Fastsatt av Fornyings- og administrasjonsdepartementet 16. oktober 2009

⁴ <http://www.tolkeportalen.no/no/For-tolkebrukere/Retningslinjer/#paaoppdrag> hentet 28.4.14

⁵ <http://www.tolkeportalen.no/For-tolker/Tolkens-yrkestetikk/> hentet 2.7.14

⁶ <http://www.tolkeportalen.no/no/For-tolkebrukere/Retningslinjer/#paaoppdrag> hentet 10.5.14

⁷ Helsedirektoratet (2011): *Veileder om kommunikasjon via tolk for ledere og personell i helse- og omsorgstjenestene*

⁸ Domstoladministrasjonen (2010): *Bestilling og bruk av tolk – noen anbefalinger*

⁹ Ibid.

¹⁰ Helsedirektoratet (2011): *Veileder om kommunikasjon via tolk for ledere og personell i helse- og omsorgstjenestene*

og til å gjennomføre samtaler via tolk. Målgruppen er helse- og omsorgspersonell på alle nivåer. Helsedirektoratet gjennomførte høsten 2012 en informasjonskampanje i tilknytning til veilederen overfor helse- og omsorgstjenestene og brukerorganisasjonene.

Ifølge *Retningslinjer for bruk og bestilling av språktolk i NAV*¹¹ skal tolk benyttes overfor brukere som ikke behersker norsk godt nok.

Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir) har utarbeidet retningslinjer for bruk av tolk i barnevernet. Disse ligger på etatens intranettsider og er dermed bare tilgjengelige for ansatte i etaten.

4.1.1 Utlendingsdirektoratets retningslinjer for bruk av tolk

Utlendingsdirektoratet (UDI) har laget et eget rundskriv for bruk av tolk i utlendingssaker.¹² Rundskrivet gir retningslinjer som har til formål å sikre forsvarlig bruk av tolk ved muntlig kommunikasjon mellom utlendinger og utlendingsforvaltningen.

Rundskrivet gjelder for politiet og UDI som forvaltningsorganer ved behandling av saker etter utlendingsloven og statsborgerloven, og for andre aktører som utfører oppgaver knyttet til slik saksbehandling på deres vegne.

Rundskrivet gjelder videre i andre saker som faller inn under utlendingsloven eller statsborgerloven og der forvaltningsorganet benytter tolk ut fra veiledningsplikten etter forvaltningsloven § 11 eller utrednings- og informasjonsplikten etter forvaltningsloven § 17. Rundskrivet viser her til forvaltningsuttalelse¹³ fra Lovavdelingen i Justisdepartementet om veilednings- og informasjonsplikt i kommunikasjon med personer som ikke har tilstrekkelige norskkunnskaper.

Rundskrivet presiserer at ved søknader om familieinnvandring eller arbeidsinnvandring må utlendingen i utgangspunktet selv ta ansvar for å kunne kommunisere med norske myndigheter.

På det området som rundskrivet dekker, fremheves det at statsautorisert tolk med tolkeutdanning hovedsakelig skal benyttes. Der slik tolk ikke er tilgjengelig fastsetter rundskrivet at man kan benytte den tolken som er best kvalifisert for et gitt oppdrag, blant de tolker som er tilgjenge-

lige innenfor det tidsrom oppdragsgiver har til rådighet. Vurderingene ved valg av tolk skal baseres på de kriterier som ligger til grunn for kvalifikasjonskategoriene i Nasjonalt tolkeregister.¹⁴

UDI har også utarbeidet rundskriv om krav til bruk av tolk og språkassistenter i statlige mottak.¹⁵ Av kravene fremgår det blant annet at driftsoperatør for mottaket skal planlegge for, og sette av ressurser til, tolking knyttet til mottakets beboerrettede arbeid, betale for nødvendige tolketjenester og ha god oversikt over tilgjengelige tolketilbud samt samarbeide med aktuelle tolketjenester for å sikre tilgang på profesjonelle tolker når behovet oppstår.

Det er utarbeidet egne retningslinjer for utenriksstasjonene om håndtering av tvangsekteskapsaker.¹⁶ Retningslinjene angir at utenriksstasjonene fortrinnsvis skal benytte kvalifisert og uavhengig tolk, eventuelt telefontolk. Det skal aldri brukes familiemedlemmer eller venner av søkeren eller referansepersonen til tolking, da disse kan ha interesse i saken. Så langt det er praktisk mulig, skal eventuelle ønsker om kjønn på intervjuer og tolk etterkommes.

UDI har videre utarbeidet tre interne meldinger som er underlagt rundskrivet for bruk av tolk i utlendingssaker: *Rekruttering av tolk til søknad om beskyttelse*,¹⁷ *Bestilling og honorering av tolk ved søknad om beskyttelse (asyl)*¹⁸ og *Kvalitetssikring av tolking ved søknader om beskyttelse (asyl)*.¹⁹

4.2 Kvalitetssikring av tolketjenester

Tolking er en tjeneste som skiller seg fra andre tjenester, blant annet ved at kunden selv vanskelig vil kunne kontrollere tjenestens kvalitet. Erfaring som tolk er i seg selv ingen garanti for at man innehar de ferdighetene som tolkeoppgraden krever.

¹¹ Arbeids- og velferdsdirektoratet (2013): *Retningslinjer for bruk og bestilling av språktolk i NAV*

¹² Utlendingsdirektoratet (2011): *Bruk av tolk i utlendingssaker*, rundskriv RS 2011-03

¹³ 30.1.2003 (nr. 2002-6741)

¹⁴ Jf. også brev fra Justis- og beredskapsdepartementet v/ statsråden til kontroll- og konstitusjonskomiteen, 19. januar 2012, <http://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Innstillinger/Stortinget/2011-2012/inns-201112-211/34/1/>

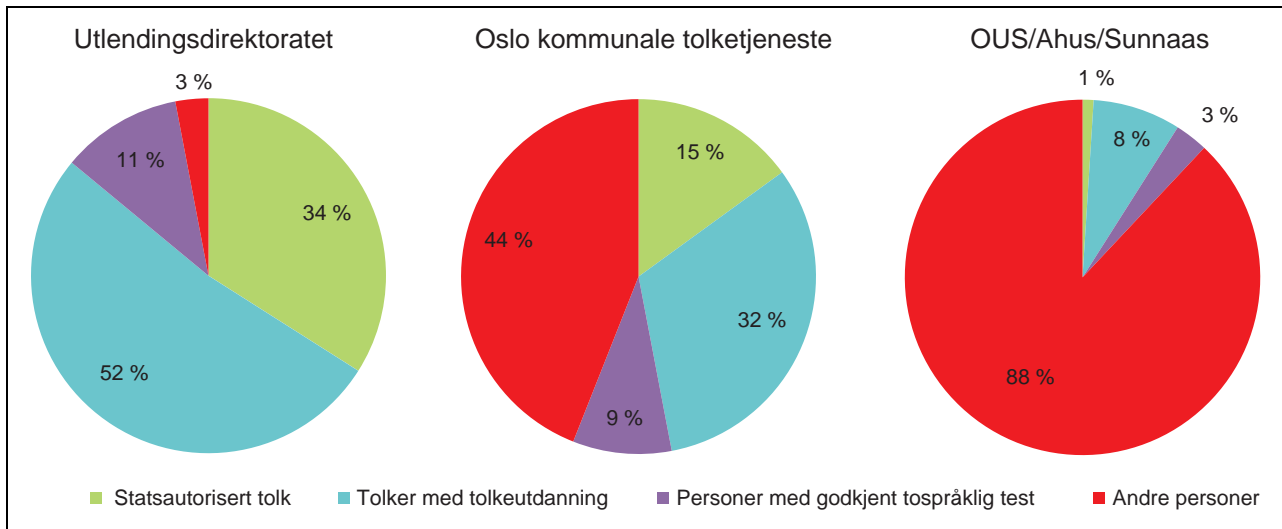
¹⁵ Utlendingsdirektoratet (2008): *Krav til bruk av tolk og språkassistenter i statlige mottak*, rundskriv RS 2008-029

¹⁶ Utlendingsdirektoratet (2011): *Retningslinjer for utenriksstasjonene om håndtering av tvangsekteskapsaker*, rundskriv RS 2011-021

¹⁷ Utlendingsdirektoratet (2011): *Rekruttering av tolk til søknad om beskyttelse (asyl)*, intern melding IM 2011-025

¹⁸ Utlendingsdirektoratet (2011): *Bestilling og honorering av tolk ved søknad om beskyttelse (asyl)*, intern melding IM 2011-026

¹⁹ Utlendingsdirektoratet (2011): *Kvalitetssikring av tolking ved søknader om beskyttelse (asyl)*, intern melding IM 2011-027



Figur 4.2 Sammenlikning av tolkenes kvalifikasjoner – tolkeoppdrag i Utlendingsdirektoratet, Oslo kommunale tolketjeneste og OUS/Ahus/Sunnaas 2012

Kilde: Linnestad og Buzungu 2012

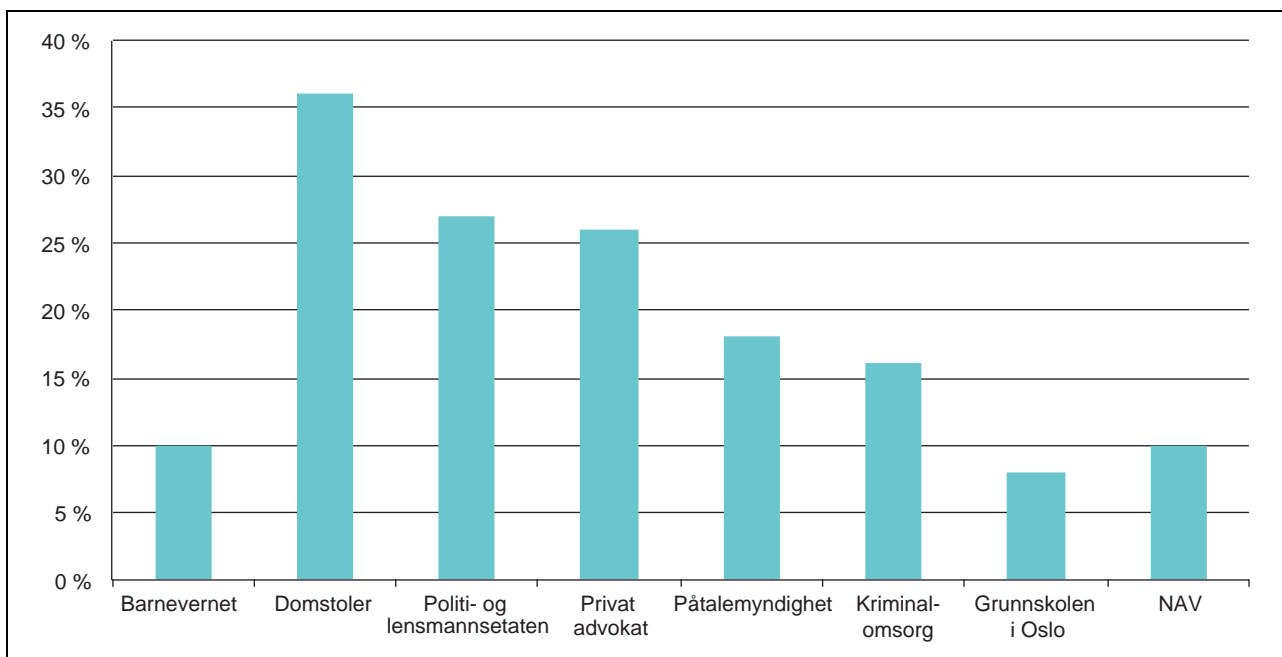
Gjennom testing av tolker har Integrerings- og mangfoldsdirektoratet avdekket at over 60 prosent av kandidater med tolkeerfaring fra offentlig sektor har såpass svakt ordforråd at de umulig kan ha forutsetninger for å klare tolkeoppgaven.²⁰ Ved kjøp av tolketjenester er det derfor nødvendig å stille krav til dokumenterte kvalifikasjoner i tolking.

Manglende kvalitetssikring av tolkingen i justissektoren er dokumentert i flere rapporter.²¹ Selv om krav til kvalitet ved tolking er langt mer påkrevet i politiet, påtalemyndigheten og domstolene nå enn tidligere,²² utføres fortsatt en stor andel av tolkingen i justissektoren av ufaglærte.

²¹ Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (2009), Nilsen, Anne Birgitta (2005), Fiva, Hilde (2006), Andenæs, Kristian et al (2000), Falck, Sturla (1987)

²² Prop. 141 L (2009–2010) *Endringer i straffeprosessloven mv.*, Justis- og politidepartementet

²⁰ E-post fra IMDi til utvalget 25.2.2014



Figur 4.3 Rutiner for å sjekke tolkenes kvalifikasjoner

Kilde: IMDi-rapporter 5-2008, 6-2009, 2-2011, 3-2011

Av Riksrevisjonens regnskapsrevisjon av Justis- og politidepartementet i 2010 fremgår det at 60 prosent av de benyttede tolkene i et kontrollert utvalg ikke hadde dokumenterte kvalifikasjoner.²³

En undersøkelse av tolkingen i helsetjenestene i hovedstadsområdet viser at 88 prosent av oppdragene var utført av personer uten dokumenterte kvalifikasjoner i tolking.²⁴

I den samme undersøkelsen ble det foretatt en sammenlikning av tolkeoppdragene og tolkenes kvalifikasjoner ved tre sykehus,²⁵ Tolketjenesten i Oslo kommune og Utlendingsdirektoratet. Sammenlikningen viste stor forskjell i kvalifikasjonene til tolkene ved de ulike stedene (figur 4.2).

Erfaringer fra sykehus viser at en del av tolkene som benyttes ikke snakker godt nok norsk til å tolke, spesielt når det kommer til uttrykk relatert til medisinske tilstander. Samtalen blir da en blanding av samtale direkte med familie og indirekte via tolk fordi tolken ikke kan godt nok norsk. Flere har erfaring med at tolken blander seg inn i samtalen eller at legen sier noen få ord mens tolken snakker lenge. Det er også en utfordring at pasienter nekter å benytte tolker på grunn av konflikter, kjønn, etnisitet eller religion.²⁶

I IMDi's undersøkelser om bruk av tolk i barnevernet, straffesakskjeden, grunnskolen i Oslo og arbeids- og velferdsforvaltningen²⁷ er det spurt om etatene har rutiner for å sjekke tolkenes kvalifikasjoner. I barnevernet er det bare 1 av 10 som har rutiner for å sjekke tolkenes kvalifikasjoner. Andelen som har slike rutiner er høyest i domstolene. Her svarer 1 av 3 bekreftende på spørsmålet. Som det går frem av figur 4.3 har de færreste rutiner for å sjekke tolkenes kvalifikasjoner.

Se nærmere omtale av de ulike sektorene i kapittel 5.

4.3 Utgifter til tolketjenester i offentlig sektor

Bruken av tolk i offentlig sektor har økt de senere årene og dermed også utgiftene til tolketjenester.

De største tolkebrukerne er justissektoren, utlendingsforvaltningen og helse- og omsorgssektoren. Det eksisterer ikke noen samlet oversikt over utgifter til tolking i kommunesektoren.

4.3.1 Utgifter i justissektoren og utlendingsforvaltningen

I 2013 brukte justissektoren og utlendingsforvaltningen 257 millioner kroner på tolketjenester. Fra 2007 til 2013 økte utgiftene med 142 millioner kroner.

Mens utgifter til tolking i domstoler og ved politikamre har hatt en jevn økning fra 2007, viser figur 4.4 at utgiftene i utlendingsforvaltningen varierer i takt med antall asylkomster. I 2009 var antall asylkomster 17 226 mot 9 053 i 2011.²⁸ Dette gir utslag på utgiftene til tolking.

4.3.2 Utgifter i helseforetakene

Utgifter til tolking i helseforetakene var til sammen 44,8 millioner kroner i 2012. Helse Sør-Øst hadde mer enn fem ganger så høye utgifter som Helse Midt-Norge og Helse Nord, og fire ganger høyere utgifter enn Helse Vest, jf. tabell 4.2.

Til sammenlikning var de totale driftskostnadene i spesialisthelsetjenesten på 110 milliarder kroner i 2012. Dette viser at utgifter til tolke-

Tabell 4.2 Utgifter til tolking i helseforetakene 2012

	Beløp i 1 000 kroner
Helse Sør-Øst	27 996
Helse Vest	6 500
Helse Midt-Norge	5 000
Helse Nord	5 304
Totalt	44 800

Kilde: Helse- og omsorgsdepartementet, e-post av 18. desember 2013

²³ Riksrevisjonen: *Dokument 1 (2010–2011) Justis- og politidepartementets forvaltning og gjennomføring av budsjettet for 2009*

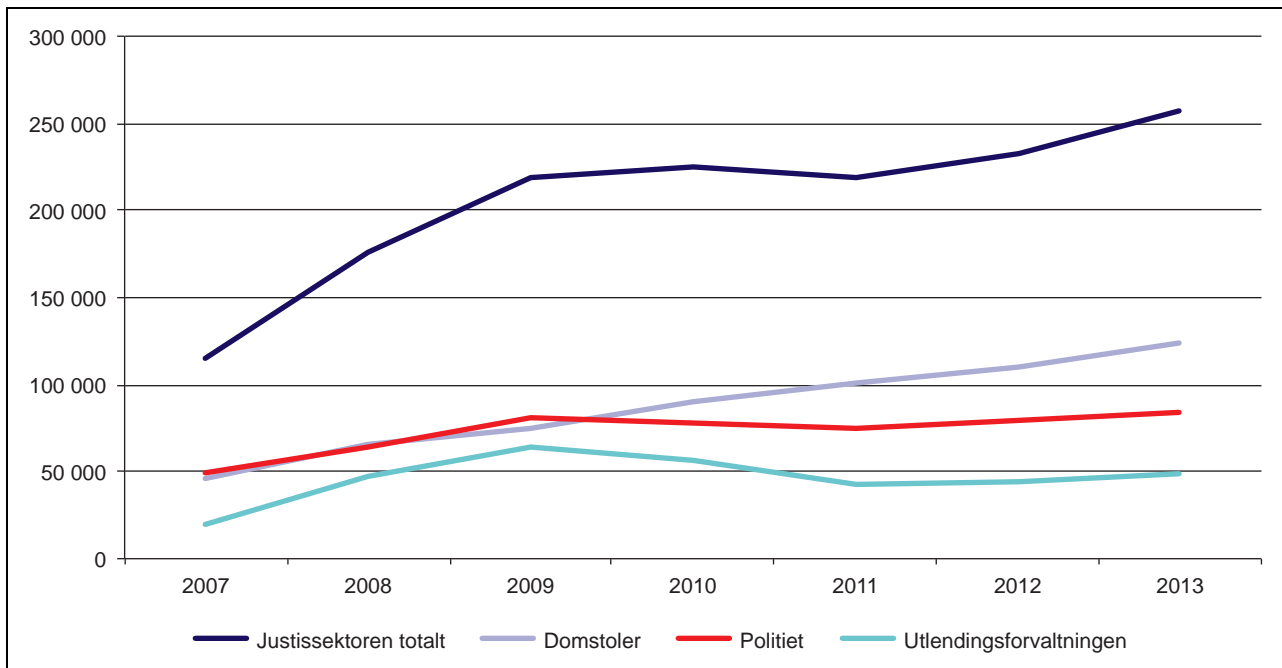
²⁴ Linnestad, Hege og H. Fiva Buzungu (2012a): *Ikke lenger en tjeneste av ukjent kvalitet*. Statusrapport om tolkefeltet i helsevesenet i hovedstadsområdet, Oslo kommune og Helse Sør-Øst

²⁵ Oslo Universitetssykehus, A-hus og Sunnaas

²⁶ Linnestad, Hege og H. Fiva Buzungu (2012a): *Ikke lenger en tjeneste av ukjent kvalitet*. Statusrapport om tolkefeltet i helsevesenet i hovedstadsområdet, Oslo kommune og Helse Sør-Øst

²⁷ IMDi-rapporter 5-2008, 6-2009, 2-2011 og 3-2011

²⁸ <http://www.regjeringen.no/nb/dep/jd/dok/regpubl/prop/2013-2014/prop-1-s-20132014/2/9.html?id=740010> hentet 1.8.14



Figur 4.4 Utgifter til tolking i justissektoren og utlendingsforvaltningen 2007–2013. Beløp i 1 000 kroner

Kilder: Brev fra Utlendingsdirektoratet til Justisdepartementet 23.2.2012, brev fra Utlendingsnemnda til Justisdepartementet 27.2.2012, e-post fra Domstoladministrasjonen til Tolkeutvalget 10.4.2014, e-post fra Politidirektoratet til Tolkeutvalget 3.6.2014, e-post fra Utlendingsdirektoratet til Tolkeutvalget 3.7.2014 og e-post fra Utlendingsnemnda til Tolkeutvalget 28.7.2014

tjenester, i den store sammenheng, er relativt beskjedne.

4.3.3 Utgifter i det statlige barnevernet og NAV

I hovedsak er det kommunene som betaler tolkeutgifter for barnevernet. Unntaket er når barnet er plassert i institusjon. Da dekker det statlige barnevernet tolkeutgiftene. De aller fleste tiltak i barnevernet er hjelpetiltak i hjemmet (råd, veiledning, økonomisk støtte mv).²⁹

Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (BUFdir) oppgir at tolkeutgiftene i Bufetat (Barne-, ungdoms- og familieetaten) var på 830 000 kroner i 2011, 733 000 kroner i 2012 og 876 000 kroner i 2013. Det er forholdsvis store forskjeller mellom regionene. Region Sør og Region Øst hadde de største utgiftene til tolketjenester alle tre årene.

NAV-kontorene bruker til sammen rundt 4 millioner kroner på tolketjenester årlig.³⁰

Figur 4.5 viser tolkeutgiftene i det statlige barnevernet og NAV de siste tre årene. Dette er ikke en nøyaktig oversikt over det totale forbruket av tolketjenester, da en del NAV-kontorer samarbeider med den kommunale tolketjenesten. Tolkeutgiftene blir da mest sannsynlig utgiftsført i den aktuelle kommunens regnskaper.

En undersøkelse viser at det ikke finnes noen samlet oversikt over utgifter til tolking pr. tjenesteområde i storbyene. Ifølge undersøkelsen forutsetter en beregning av finansieringsbehovet klare retningslinjer for hvilke situasjoner det skal brukes tolk i innenfor de ulike tjenesteområdene.³¹

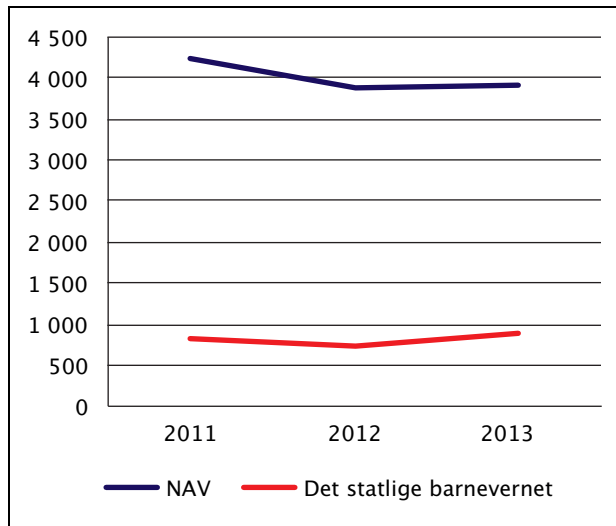
Tallene i dette kapitlet viser at de offentlige sektorene som er omtalt her til sammen bruker nærmere 306 millioner kroner på tolketjenester årlig. Dette er imidlertid bare en liten del av de samlede offentlige utgiftene til tolk.

Mange kommuner utgiftsfører ikke kostnader til tolketjenester separat i sine driftsbudsjetter. Utvalget har derfor ikke oversikt over kommunenes utgifter til tolketjenester.

²⁹ Barne- og likestillingsdepartementet (2007): *Oppgave- og ansvarsfordeling mellom kommuner og statlige barnevernsmyndigheter – herunder om betalingsordninger i barnevernet*, rundskriv Q-06/2007, punkt 10, og e-post fra Bufdir 24.6.14

³⁰ E-post fra Arbeids- og velferdsdirektoratet 10.12.13

³¹ Djuve A.B, M. L. Sandbæk og H. Lunde (2011): *Likeverdige tjenester? Storbyenes tjenestetilbud til en etnisk mangfoldig befolkning*. Fafo-rapport 2011:35



Figur 4.5 Utviklingen i tolkeutgiftene til det statlige barnevernet og NAV fra 2011 til 2013. Beløp i 1 000 kroner.

Kilde: Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet, e-post av 29.1.14, og regnskapstall fra NAV, e-post av 10.12. 2013

For å kunne anslå et samlet beløp til tolketjenester i offentlig sektor, har utvalget basert seg på omsetningstall fra private og kommunale tolkeformidlere. I tillegg har utvalget lagt til beregninger på kjøp av tolketjenester direkte fra tolkene, jf. kapittel 18 om økonomiske og administrative konsekvenser av utvalgets forslag.

Utvalgets beregninger viser at offentlig sektors utgifter til tolketjenester samlet ligger på rundt 490 millioner kroner per år. Det er stor usikkerhet knyttet til dette anslaget. Tolkeformidlerne har bare løse anslag på hvor mange av tolkene som formidles til offentlig sektor og tallgrunnlaget fra kommunale tolkeformidlere er til dels mangelfullt.

4.4 Innsparingspotensial ved bruk av kvalifisert tolk

Dårlig kommunikasjon grunnet manglende tolkebruk eller tolkens manglende kvalifikasjoner, fører ofte til misforståelser og utgjør en fare for rettssikkerheten – som igjen kan medføre økt ressursbruk.³²

I IMDIs undersøkelse om bruk av tolk i straffesakskjeden blir det understreket at kostnadene kan bli enorme dersom det skjer feil som følge av

³² Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (2009): *Bedre forvaltningspraksis for bruk og bestilling av tolk – forslag til tiltak fra tverretattlig arbeidsgruppe*

dårlig eller manglende tolking underveis i prosessen. Nye runder i rettssystemet kan bli resultatet med de utgiftene det medfører.³³

Utlendingsdirektoratet (UDI) har dokumentert at tiden på hvert enkelt asylintervju reduseres ved bruk av statsautoriserte tolker. Det viser seg at intervjulengden reduseres med opp til 30–45 minutter når UDI benytter statsautoriserte tolker med tolkeutdanning (kategori 1 i Nasjonalt tolke-register) kontra tolker uten formell utdanning, men med bestått tospråklig test og innføringskurs i tolkens ansvarsområde (kategori 5 i Nasjonalt tolke-register). Beregningene er gjort innenfor ett og samme språk.³⁴ Dette viser at bruk av godt kvalifiserte tolker medfører innsparinger i den generelle saksbehandlingen.

En amerikansk studie viser at bruk av kvalifiserte tolker reduserer liggetiden på sykehus.³⁵ Se nærmere omtale i kapittel 5.2.3.

Domstoladministrasjonen har gjennomgått dommer fra de siste ti årene og funnet fem saker der lagmannsretten har opphevet dommer fra tingretten på bakgrunn av mangler ved bruk av tolk. I boks 4.1 gjengis et par eksempler som illustrasjon.

4.5 Underforbruk av kvalifiserte tolker

Selv om kostnadene til tolking er gått opp de senere årene, tyder funn på at det fremdeles er et underforbruk av kvalifiserte tolker i flere sektorer. Flere undersøkelser viser at det ikke er uvanlig at barn, andre slektninger eller bekjente benyttes som tolk.³⁶

4.5.1 Underforbruk i justissektoren

Underforbruk av tolketjenester i justissektoren fremgår av flere rapporter.³⁷ I IMDIs undersøkelse om bruk av tolk i straffesakskjeden svarer kun en tredjedel at tolk benyttes i alle tilfeller der det er behov for det. Én av fire svarer at tolk benyttes i ingen eller kun en liten andel av sakene der det er behov for det.

³³ Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (2009): *Bruk av tolk i straffesakskjeden*, IMDi-rapport 6-2009

³⁴ Utlendingsdirektoratets egne beregninger på gjennomførte asylintervjuer med tolker i forskjellige kategorier, ref. e-post av 23.4.14 fra utvalgsmédlem Lena Grønland

³⁵ Lindholm, M., J.L. Hargraves, W.J. Ferguson and G. Reed (2012): *Professional Language Interpretation and Inpatient Length of Stay and Readmission Rates*, <http://www.ncbi.nlm.nih.gov/pubmed/22528618>

³⁶ Kale 2006, Valio 2009, Blom 2006, IMDi-rapporter 6-2007, 5-2008, 6-2009, 2-2011, 3-2011

Boks 4.1 Dommer som er opphevet på grunn av feil eller manglende tolkebruk

RG-2012–1464 Gulating lagmannsrett (Stavanger tingrett)

Saksforhold: En polsk mann ble i tingretten dømt for overtredelse av vtrl. § 31. Politiet mente at det var foretatt en språklig avklaring under rettsmøtet. Domfelte sa da at han forsto vanlig norsk, men at han hadde problemer med det juridiske. Derfor ble det enighet om at rettens aktører skulle snakke sent og i de tilfeller domfelte ikke forsto det som ble sagt, skulle rettens aktører gjenta og omformulere sitt budskap. Tingretten valgte dermed ikke å oppnevne tolk.

Lagmannsrettens uttalelser: Lagmannsretten la til grunn at domfelte ba om å bli bistått av tolk under rettsforhandlingene, noe påtalemyndigheten ikke bestred. Retten kunne ikke se bort ifra at domfelte hadde en mangelfull forståelse av hva som skjedde i hovedforhandlingen på grunn av språkproblemene. Siden han ikke hadde forsvarer, ble disse ikke avhjulpet eller oppdaget. Grunnet manglende språkkunnskaper og forespørsel om tolk, kom retten til at det var en saks-

behandlingsfeil når tingretten ikke oppnevnte tolk. Feilen ble antatt å ha hatt innvirkning på dommens innhold, her ble det også sett hen til EMK art. 6 om retten til en rettferdig rettergang.

Resultat: Tingrettens dom ble opphevet.

RG. 2010 s. 437 Agder lagmannsrett (Kristiansand tingrett)

Saksforhold: En mann var dømt for narkotikalovbrudd. Han anket tingrettens avgjørelse fordi ektefellens politiforklaring var blitt opplest i tingretten i strid med strpl. § 297. Paretts datter på 6 år var blitt brukt som tolk under avhøret som ble opplest.

Lagmannsrettens uttalelser: Lagmannsretten kom til at opplesning av politiforklaringene var en åpenbar saksbehandlingsfeil, som også hadde virket inn på avgjørelsen. I tillegg uttalte den at det var klart uforsvarlig å benytte datteren som tolk under politiavhørene.

Resultat: Tingrettens dom ble opphevet

Kilde: Domstoladministrasjonen

Det er stor variasjon mellom de ulike instansene i straffesakskjeden når det gjelder i hvilken grad det benyttes tolk ved behov. Andelen som bruker tolk ved behov, er størst innenfor domstolene (94 prosent) og innenfor påtalemyndigheten (85 prosent). Lavest bruk er det innenfor kriminalomsorgen, der bare 34 prosent av respondentene svarer at de bruker tolk ved behov.³⁸

Det er avdekket et stort udekket behov for tolketjenester på ulike språk i fengslene. Ansatte ser det som et problem at de selv ikke har myndighet til å bestille tolk ved behov, men må ha godkjen-

ning fra ledelsesnivå. Løsningen blir tidvis at de ansatte låner tolker fra advokater eller helsetjenesten til å forkynne og gjennomføre samtaler når tolkene først befinner seg i fengselet.³⁹

Ved et tilsyn med en fengselhelsetjeneste i 2010, ble det funnet at det i liten grad var benyttet tolk for minoritetsspråklige innsatte. Det er, ifølge tilsynsrapporten, store språkbarrierer mellom ansatte og innsatte i fengselet.⁴⁰

Et arbeidsutvalg mener at manglende tolketjenester ved enheter med lavere sikkerhetsnivå kan være medvirkende årsak til at et høyt antall utenlandske domsinnsatte holdes i høysikkerhetsfengsler. Utvalget mener at de utenlandske innsatte dermed urettmessig kan bli utelukket fra muligheter som de skulle hatt for å få en likeverdig behandling.⁴¹

³⁷ Andenæs, K. (2011): *Språk og rett – om utlendingers og språklige minoriteters møte med rettsvesenet, I: Tvers igjennom lov til seier*

Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (2009): *Bruk av tolk i straffesakskjeden*

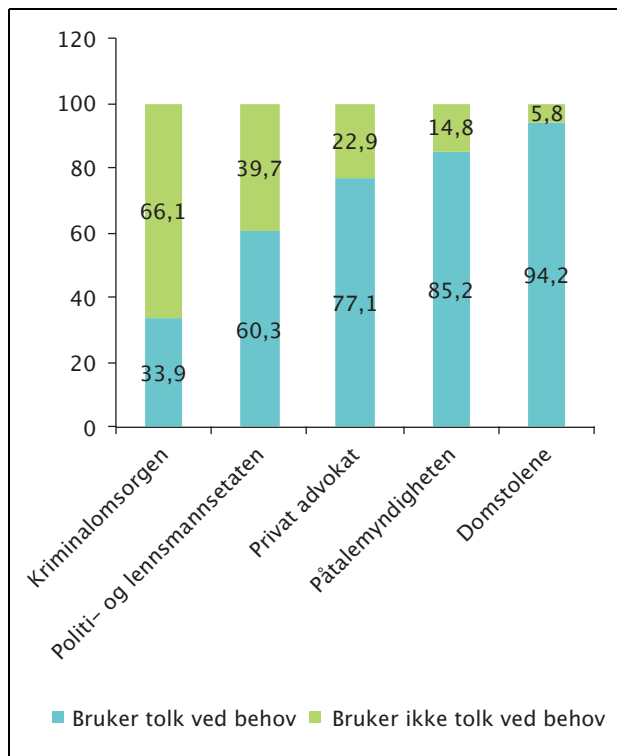
Kriminalomsorgens sentrale forvaltning (KSF) (2011): *Behov og tiltak for å sikre adekvat tolketjeneste og informasjon til innsatte og domfelte som ikke snakker eller forstår norsk*. Forslag til tiltak fra en arbeidsgruppe nedsatt av KSF høsten 2009.

Kriminalomsorgen (2012): *VEIEN UT – Oppfølging av Stortingsmelding 37 (2007-2008) Straff som virker – mindre kriminalitet – tryggere samfunn*

³⁸ Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (2009): *Bruk av tolk i straffesakskjeden*

³⁹ Kriminalomsorgens sentrale forvaltning (KSF) (2011): *Behov og tiltak for å sikre adekvat tolketjeneste og informasjon til innsatte og domfelte som ikke snakker eller forstår norsk*. Forslag til tiltak fra en arbeidsgruppe nedsatt av KSF høsten 2009. Rapport

⁴⁰ <http://www.helsetilsynet.no/no/Tilsyn/Tilsynsrapporter/Aust-Agder/2010/Arendal-fengsel-helsetjenesten-2010/> hentet 1.8.14



Figur 4.6 Hvor ofte brukes tolk ved behov? Fordelt på arbeidssted. Tall i prosent

Kilde: IMDi-rapport 6–2009

Vi står i fare for å få en overrepresentasjon av utenlandske varetektsinnsatte og domsinnsette i fengsler med høy sikkerhet. Dersom utenlandske innsatte skal ha et likestilt tilbud med norske innsatte, må tiltak iverksettes. Utenlandske innsatte må informeres om de muligheter som finnes for å søke overføring til lavsikkerhetsfengsler. Tilgangen på spesialisttjenester som imøtekommer utenlandske innsattes behov må bedres. Særlig gjelder dette tilgangen på tolketjenester.

Kilde: Kriminalomsorgen (2012): *VEIEN UT – Oppfølging av Stortingsmelding 37 (2007–2008) Straff som virker – mindre kriminalitet – tryggere samfunn*

I politiet svarer 7 av 27 politidistrikt at de har underforbruk av tolk i sine virksomheter.⁴² Årsaker som blir trukket frem er økonomi, dårlig tilgang på tolker og praktiske hensyn. Enkelte politidistrikt trekker frem vedtak i asyl- og utlendings-

saker som eksempler på saker der tolk ikke blir brukt.

Ingen av politidistriktene svarer at det foreligger et overforbruk av tolketjenester. Noen bemerker at klienter som politiet erfarer kan norsk, krever tolk når de skal avhøres. Flere svarer at det særlig i saker med kommunikasjonskontroll er vanskelig å bedømme hvorvidt tolking eller oversettelse er nødvendig.

4.5.2 Underforbruk ved formidling av vedtak i asyl- og utlendingsaker

Migrasjonskjeden beskriver prosessen fra en asylsøkers/innvandrers ankomst til Norge, videre gjennom saksbehandling og vedtak hos politi, Utlendingsdirektoratet (UDI) og Utlendingsnemnda (UNE), og til slutt effektivisering av vedtak, enten gjennom retur eller ved bosetting i kommunene.⁴³ Behovet for tolking i denne prosessen er naturlig nok stor.

Politiet har ansvar for å underrette om vedtak i asyl- og utlendingsaker. Enkelte politidistrikt rapporterer til Politidirektoratet at det i denne typen saker foreligger et underforbruk av tolk.⁴⁴

En Fafo-rapport viser at politiet rutinemessig ikke benytter tolk ved formidling av vedtak om oppholdstillatelse med begrensninger.

[M]øtet hos den lokale politistasjonen ble beskrevet av flere informanter som uryddig. Ingen hadde i forkant vært klar over at det ikke ville være tolk til stede, og flere uttrykte at det hadde vært åpenbare språkbarrierer når vedtaket ble gjennomgått. I alle tilfellene ble kun overskrifter og hovedpunkter trukket frem. Ingen fikk oversatt vedtaket i sin helhet.

Kilde: Sønsterudbråten, Silje (2012): *Lovlig med forbehold*. Fafo-rapport

Ifølge rapporten er uklart regelverk en av årsakene til at tolk ikke blir benyttet.

Det er mulig man kan innfortolke i forvaltningsloven at et vedtak må, ikke bare bli formidlet, men også kunne forstås av mottakeren, men her er rettstilstanden uklar, og i praksis blir det ikke lagt til grunn noen rett til tolk.

Kilde: Sønsterudbråten, Silje (2012): *Lovlig med forbehold*. Fafo-rapport

⁴¹ Kriminalomsorgen (2012): *VEIEN UT – Oppfølging av St.meld. nr. 37 (2007–2008) Straff som virker – mindre kriminalitet – tryggere samfunn*

⁴² I svar på brev fra Politidirektoratet 27.3.2012

⁴³ Prop. 1 S (2013–2014), Justis- og beredskapsdepartementet

⁴⁴ I svar på e-post fra Politidirektoratet 31.1.2012 samt brev fra Justis- og beredskapsdepartementet 17.1.2012 om kartlegging av bruk av tolk i justissektoren

En rapport fra NTNU⁴⁵ viser at det er stor variasjon mellom politidistriktene når det gjelder bruk av tolk ved formidling av vedtak. 42,2 prosent av mottakene i undersøkelsen svarer at politiet sjelden bruker tolk ved formidling av vedtak. 23,2 prosent svarer at vedtaket vanligvis formidles via brev fra politikontoret.

Politiet skal forkynne vedtak, men det er veldig sjelden at de gjør det. De sender brev, men det er ingen som gjennomgår det med beboerne.

Kilde: Ansatt i asylmottak intervjuet i Berg, Paulsen og Thorshaug 2013 *Tidsbruken i bosettingsarbeidet – En studie av prosessen fra positivt vedtak til bosetting*

At politiet unnlater å bruke tolk ved formidling av vedtak, forklares i rapporten med manglende økonomiske ressurser, men også utydelig ansvarsfordeling. Mens mottaket oppfatter at det er politiets ansvar å forkynne vedtak, antas det fra politiets side at det er mottakets ansvar å forklare vedtaket for asylsøkerne.

Justis- og beredskapsdepartementet har gitt Politidirektoratet (POD) og Utlendingsdirektoratet (UDI) i oppdrag å gi en samordnet vurdering av anbefalingene i rapporten fra NTNU og komme med forslag til tiltak for å møte utfordringene rapporten skisserer. POD og UDI er enige om at ansvaret for å formidle positive vedtak bør overføres til UDI ved en eventuell gjennomføring av førstelinjereformen.⁴⁶ Førstelinjereformen tar sikte på en gradvis overføring av politiets oppgaver knyttet til behandling av søknader om oppholdstillatelser, statsborgerskap og EØS-registreringsordningen til UDI.⁴⁷

I en kronikk om asylsøkere med avslag setter UDIs direktør, Frode Forfang, søkelys på hvordan myndighetene formidler avslaget.⁴⁸ En av de største utfordringene utlendingsmyndighetene står overfor er, ifølge Forfang, å informere tydelig nok og realitetsorientere om at prosessen er over og hva det innebærer, samtidig som søkerne behandles på en human måte. Ifølge UDIs direktør har det bredt seg en oppfatning om at et endelig avslag ikke er endelig, men starten på en ny prosess. Han foreslår derfor at det legges inn mer ressurser i selve formidlingen av avslagene.

Så lenge vi vet at det ikke er mulig å tvangsreturnere alle som får avslag, er vi uansett nødt til å se på hva vi kan gjøre for at det skal bli enda tydeligere at et avslag er et avslag. Kanskje bør myndighetene legge inn mer ressurser i selve formidlingen av avslagene. I dag er dette en jobb for advokater, og gjøres på ulike måter med og uten bruk av tolk. Dette bør vi se nærmere på.

I tillegg til at det er i Norges interesse at vedtakene blir respektert og mennesker ikke oppholder seg her ulovlig, tror jeg også atskillig flere med avslåtte asylsøknader ville tatt konsekvensene og forlatt landet hvis de tidlig forsto på alvor at det ikke er noen fremtid for dem i Norge.

Kilde: Forfang, Frode (2013):
Når oppfattes asylavslag som endelig?
NRK – Ytring 29.1.2013

Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi) har kartlagt informasjonsarbeidet overfor beboere i asylmottak. Mål for informasjonsarbeidet i mottak er å gi beboerne et realistisk bilde av det norske samfunnet og en forståelse av de grunnleggende verdier det bygger på. I tillegg skal beboerne få informasjon om sine rettigheter, muligheter og plikter. Beboerne skal også ha tilgang til informasjon om forholdene i hjemlandet.⁴⁹ Betydningen av god informasjon tydeliggjøres i en rapport om hverdagslivet i mottak. Ansatte forteller at beboere som var blitt oppfattet som vanskelige og frustrerte ble som «engler» når de fikk god informasjon.⁵⁰

Difis kartlegging viser at selv om det prinsipielt alltid skal benyttes tolk i informasjonsarbeidet, skjer ikke dette nødvendigvis i praksis. Mange ulike språkgrupper skaper store utfordringer i informasjonsarbeidet. Tilgangen til, og kvaliteten på, tolketjenester er variabel, og dårlige tolker kan være til hinder for at beboerne får den informasjonen de har behov for og krav på. Difi anbefaler en tydeliggjøring av når en beboer har krav på tolk. Dette er i dag ikke klart i regelverket.⁵¹

Informasjonsbehovet ved mottak tas opp i NOU 2011: 10 *I velferdsstatens venterom*. Bergeutvalget mener at det er grunn til å spørre om det

⁴⁵ Berg, Berit, V. Paulsen og K. Thorshaug (2013): *Tidsbruken i bosettingsarbeidet*, NTNU Samfunnsforskning. Rapport

⁴⁶ Politidirektoratet og Utlendingsdirektoratet (2013)

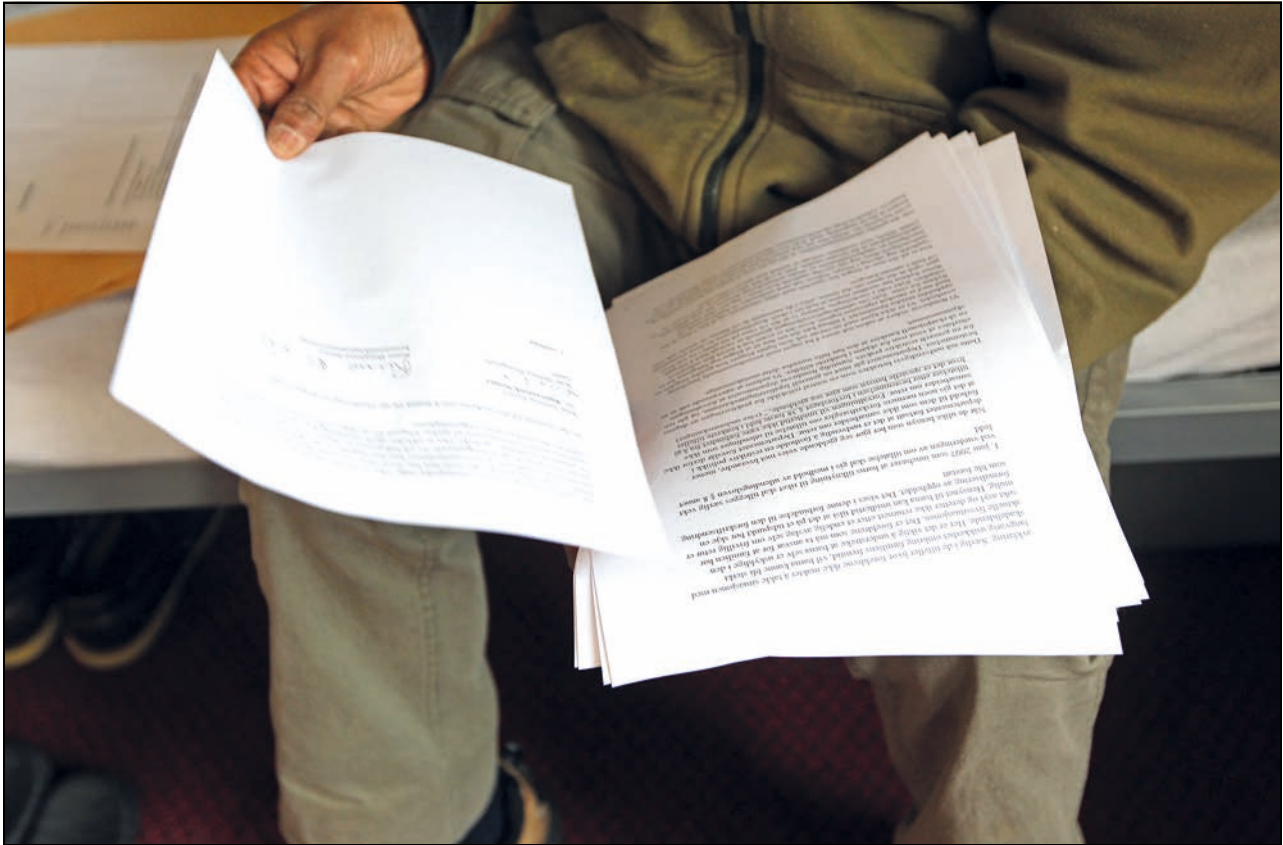
⁴⁷ Prop. 1 S (2012–2013), Justis- og beredskapsdepartementet

⁴⁸ Forfang, Frode (2013): *Når oppfattes asylavslag som endelig?* NRK - Ytring 29.1.2013

⁴⁹ Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi) (2009): *Mens de venter ... En kartlegging av informasjon til beboere i asylmottak*. Difi rapport 2009:7

⁵⁰ Andrews, Therese, C. Anvik og M. Solstad (2014): *Mens de venter. Hverdagsliv i asylmottak*. NF-rapport nr. 1/2014

⁵¹ Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi) (2009): *Mens de venter ... En kartlegging av informasjon til beboere i asylmottak*. Difi rapport 2009:7



Figur 4.7 Informasjon må kunne bli forstått.

Foto: NTB/Scanpix

er et realistisk mål å tilfredsstillere det eksisterende behovet innenfor det ordinære informasjonsarbeidet, og om dette under enhver omstendighet er mulig.⁵²

Difis understreking av det store behovet blant asylsøkere for informasjon om sin egen sak peker også i retning av et til dels uttømmelig behov. Asylsøkere som har fått avslag på asyl, vil sannsynligvis ikke slå seg til ro med situasjonen. I virkeligheten vil frustrasjon over avslag og informasjonsbehov vanskelig kunne skilles.

Kilde: NOU 2011: 10 I velferdsstatens venterom

4.5.3 Underforbruk i helse- og omsorgstjenesten

I en undersøkelse utført for Helsedirektoratet⁵³ sier 39 prosent av kommunene at det ofte eller noen ganger oppstår en situasjon der de ikke bruker tolk selv om det er nødvendig. Figur 4.8 viser

at bare 6 prosent av kommunene mener at en slik situasjon aldri oppstår.

En spørreundersøkelse om bruk av tolk i den kommunale helse- og omsorgstjenesten i Oslo⁵⁴ viser et underforbruk av profesjonell språklig assistanse. Det viser seg at helsepersonell i flere sammenhenger tyr til den lettest tilgjengelige løsningen, nemlig å bruke familie/venner som oversettere eller å kommunisere med pasienten så godt som mulig – ofte på et mangelfullt språk.

Underforbruk av tolk ble også funnet som en faktor som kan hindre likeverdig helsetjeneste i en undersøkelse i Alna bydel, Oslo.⁵⁵

Et landsomfattende tilsyn på helsestasjoner i 2013⁵⁶ viser at flere helsestasjoner ikke informerer om retten til tolk, ikke avklarer behov for tolk, at pårørende og venner blir brukt som tolk og at bruk av tolk ikke alltid journalføres. Videre tilbys

⁵² NOU 2011: 10 I velferdsstatens venterom

⁵³ Helsedirektoratet (2013): *Kartlegging av tolkebruk i kommunehelsetjenesten*, TNS Politikk og samfunn

⁵⁴ Kale, Emine (2006): *Vi tar det vi har – om bruk av tolk i helsevesenet i Oslo* (NAKMI 2/2006)

⁵⁵ Danielsen, Kirsten, A.I. Engebretsen og J.E. Finvold (2011): *For å jobbe her må en være interessert i folka som bor her. Helsesøstre og brukere på tre helsestasjoner i Alna bydel*. NOVA rapport 22/11

⁵⁶ Helsetilsynet (2014): *Helsestasjonen: Hjelp i rett tid? Landsomfattende tilsyn 2013*

det gruppekonsultasjoner ved noen helsestasjoner som ikke er tilgjengelige for dem som har behov for tolk.⁵⁷

Sykehuset Østfold fikk i 2009 kritikk av Helse-tilsynet i forbindelse med at en kvinne fra Kosovo døde bare timer etter at hun ble innlagt. Sykehuset ble kritisert for manglende bruk av tolk og for at kvinnen ble lavt prioritert. Helsetilsynet i Østfold skriver:

Pasienten kom inn med magesmerter og hun hadde hatt utflod fra underlivet. Det kan tenkes at det å bruke sønnen og svigerdatteren som tolk i dette tilfelle hindret pasienten fra å formidle sentrale og viktige sykdomstegn til legen...⁵⁸

Funn fra et masterprosjekt⁵⁹ viser at helsepersonell og pasienter har ulik forståelse av når tolk må benyttes. Helsepersonells overvurdering av pasientens norskkunnskaper, spesielt når pasienten snakker litt norsk, fører ofte til at tolk ikke benyttes. Å snakke litt norsk er ikke tilstrekkelig til å

kunne kommunisere med helsetjenesten uten tolk, ifølge pasientene selv.

Undersøkelsen viser at mangel på informasjon har betydning for om pasienten medvirker til å velge bruk av profesjonell tolk. Opplæring av helsepersonell i lov- og regelverk som regulerer tolkebruk, og i bruk av tolk, ble funnet å være mangelfull og vil ha betydning for bevissthet rundt, og trygghet i, tolkebruk. Det er mangelfulle rutiner for samhandling og kommunikasjon mellom spesialisthelsetjenesten og fastlegene om behov for tolk. Helsepersonellinformantene opplever at fastlegene ofte underkommunerer behovet for tolk ved henvisning av pasient, men innrømmer at de selv heller ikke kommuniserer tolkebehov tilbake til fastlegene. Pasientinformantene opplevde at verken fastlegene eller spesialisthelsetjenesten fortalte dem noe om tolketjenester.

En undersøkelse om selvopplevd diskriminering blant samer i Norge⁶⁰ viser at én av femten samiskspråklige respondenter ikke hadde fått tolk ved lege-/sykehusbesøk selv om de hadde bedt om det. Omtrent hver tredje respondent opplevde at helsepersonellet ikke snakket samisk. Rapporten påpeker at det kan få fatale konsekvenser for dem som ikke får tolk i møtet med helsetjenesten.

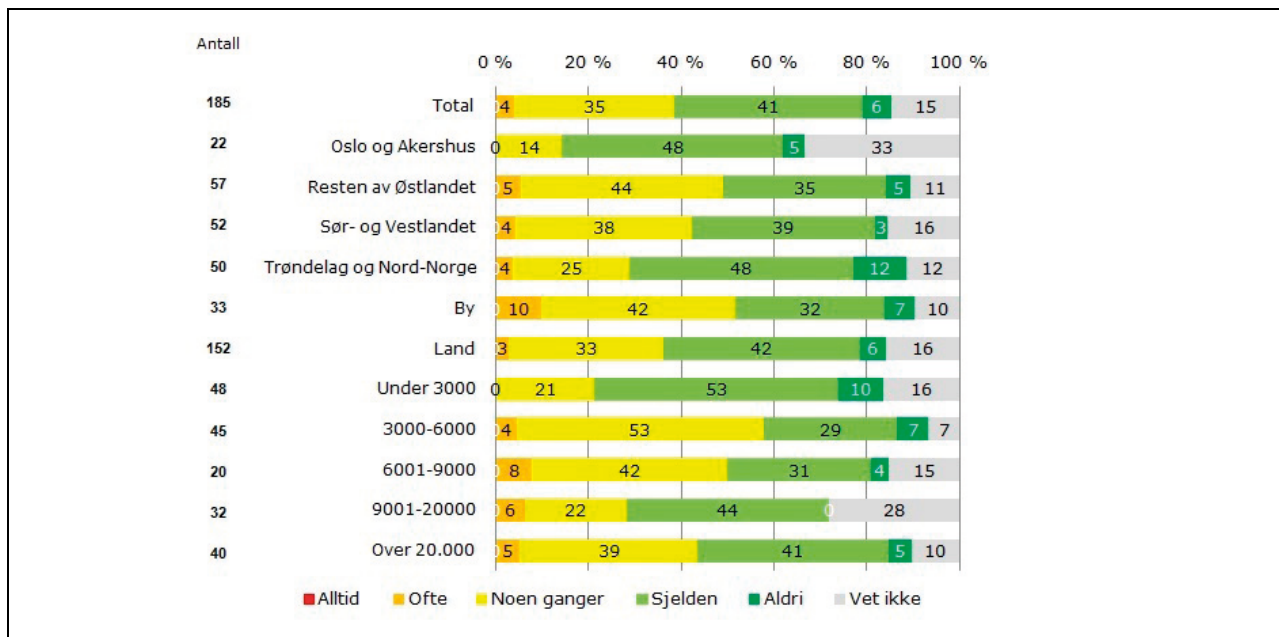
Tjenestene har, ifølge undersøkelsen, fremdeles utfordringer med å finne gode løsninger på behovet for tolk og kulturelt tilpasset informasjon

⁵⁷ <http://www.helsetilsynet.no/no/Tilsyn/Tilsynsrapporter/Hedmark/2013/Amot-kommune-helsestasjonstjenester-for-barn-fra-0-til-6-ar-2013/> hentet 10.12.13

⁵⁸ <http://www.moss-avis.no/nyheter/manglet-tolk-kvinnedode-1.3987063> hentet 13.12.13

⁵⁹ Le, Christopher (2013): *Når er «litt norsk» for lite? En kvalitativ undersøkelse av tolkebruk i helsetjenesten*. NAKMI rapport 2/2013

⁶⁰ Josefsen, Eva (2006): *Selvopplevd diskriminering blant samer i Norge*, Norut NIBR Finnmark, rapport 2006:3



Figur 4.8 Hvor ofte oppstår det en situasjon hvor kommunen ikke bruker tolk selv om det er nødvendig?
Kilde: Helsedirektoratet (2013): *Kartlegging av tolkebruk i kommunehelsetjenesten*, TNS Politikk og samfunn

for samiske pasienter og brukere. Spesielt eldre samiske pasienter/brukere kan ha vanskeligheter med å uttrykke seg på majoritetsspråket, det gjelder ikke minst demente. Personer som får demens kan i løpet av sykdomsperioden etter hvert tape andrespråket sitt. Samiske pasienter innenfor rusbehandling og psykisk helsevern har også spesielle språkutfordringer.

På IMDis nasjonale erfaringskonferanse om bruk av tolk i offentlig sektor i november 2013,⁶¹ viste pasientombud Fredrik Thorne til at helsepersonell opplever at ledere signaliserer at de ikke liker at det sløses med utgifter til tolk, selv om dette ikke sies direkte. En konsekvens av dette er

Boks 4.2 Eksempler på manglende bruk av tolk i helse- og omsorgstjenesten

I et brev til en fastlege¹ avviser et privat sykehus en henvisning til operasjon med følgende begrunnelse:

Det viser seg dessverre at det er uforvarlig å sende en nyoperert pasient hjem uten moderate norskkunnskaper. Dersom det oppstår komplikasjoner etc bør pasienten/pårørende kunne ringe operatøren og fortelle hva som er problemet. Det blir vanskelig når språkkunnskapene er såpass begrenset. Tolketjenesten i Drammen kan ikke garantere at de stiller med tolk 24 timer i døgnet.²

Skulle det vise seg at pasienten har pårørende som forstår og snakker norsk – og som kan være sammen med henne den første tiden etter operasjonen – er du velkommen til å rehenwise pasienten til oss.

Kirurgene her har besluttet at disse pasientene ikke egner seg for dagkirurgi og bør søkes offentlig sykehus med overnattingsmulighet. Henvisningen sendes derfor i retur. Pasienten har ikke blitt informert om dette.

¹ Brev fra Teres Drammen til Wernergården legesenter av 3.10.13

² Utvalget har ikke kjennskap til at denne påstanden er riktig.

at virksomheter først endrer praksis etter at en feilbehandling har fått alvorlige eller fatale utfall.

En studie for Nasjonalt folkehelseinstitutt viser 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.⁶²

4.5.4 Underforbruk i pleie- og omsorgstjenester

En rapport fra fem storbykommuner om bruk av pleie- og omsorgstjenester blant eldre innvandrere⁶³ viser at brukerne med innvandrerbakgrunn ofte ikke forstår innholdet i vedtak. Rapporten påpeker at det er viktig å tilkalle profesjonell tolkehjelp når det er fattet et vedtak om tildeling av tjeneste. Forstår ikke brukerne og de pårørende begrunnelsen for vedtaket, innholdet i det og hvordan det vil arte seg i praksis, skaper det grunnlag for misforståelser og frustrasjoner. Disse forplanter seg lett til brukerens relasjon til andre ansatte i systemet.

Noen av informantene innrømmer at kostnadene med tolketjenesten skremmer. Ifølge en av hjemmehjelpslederene henger det en plakate på deres vaktrom med påskriften: *Husk at det koster 500 kroner for hver tolketime.*

En rapport om likeverdige tjenester i storbyene⁶⁴ viser at vel halvparten av tjenesteyterne (20 av 39) aldri benytter tolk når de møter brukere med svake norskkunnskaper, mens 16 av 39 gjør det av og til. 12 av 46 respondenter har opplevd at brukerne har fått feil eller mangelfulle tjenester på grunn av språkproblemer. 14 respondenter er usikre på om dette kan ha skjedd.

Den mest vanlige grunnen til at tolk sjelden eller aldri blir benyttet er, ifølge rapporten, at familie og venner fungerer som tolk. Den nest viktigste årsaken er manglende ressurser. En annen årsak er at andre ansatte fungerer som tolk. Det er en utfordring at brukere kan se den ansatte, som også tolker, som sin private hjelper og dermed kan forvente ekstratjenester og tettere oppfølging. En informant i en bestillerenhet fortalte at

⁶² Saastad, Eli, S. Vangen and J.F. Frøen (2007): *Suboptimal care in stillbirths – a retrospective audit study in Acta Obstetrica & Gynecologica*. Volume 86, Issue 4, pp 444 – 450

⁶³ Nergård, T. B. (2008): *Eldre innvandreres bruk av pleie- og omsorgstjenester. Rapport fra fem norske storbykommuner*. NOVA rapport 10/08

⁶⁴ Djuve A.B, M.L. Sandbæk og H. Lunde (2011): *Likeverdige tjenester? Storbyenes tjenestetilbud til en etnisk mangfoldig befolkning*. Fafo-rapport 2011:35

⁶¹ Jareg, Kirsti (2014): *Oppsummering av den nasjonale erfaringskonferansen «Offentlige tjenester på hundre språk?»* Integrerings- og mangfoldsdirektoratet

de alltid spør om bruker ønsker tolk til stede i møter, men at de som oftest har noen i familien de vil benytte. De ansatte vektlegger at deler av oppstartssamtaler med brukere bør foregå uten pårørende til stede og at tolk bør benyttes.

4.5.5 Underforbruk i opplæringssektoren

Bruk av tolk i samarbeidet mellom skole og hjem ble undersøkt av IMDi i 2010.⁶⁵

Undersøkelsen er avgrenset til grunnskolen i Oslo der 40 prosent av elevene har minoritetspråklig bakgrunn. Hovedfunnene i undersøkelsen viser at:

- én av fire ikke bruker tolk ved behov i formelle samtaler med hjemmet
- skolene bruker skoleansatte, familie og bekjente til å tolke
- elever tolker i konferansetimer
- det er vanskelig å få tak i tolk på alle språk
- det er ulike grunner til at tolk ikke blir benyttet

Bare én av syv respondenter svarte at tolk brukes i alle samtaler der foreldrene snakker såpass lite norsk at de har vanskelig for å forstå og gjøre seg forstått. Innholdet i samtalen var avgjørende for om det ble bestilt tolk eller ikke. Flere mente at det var viktigere å bestille tolk til tverrfaglige møter der det blir fattet vedtak, enn ved konferansetimer eller utviklingssamtaler der man går gjennom opplæringsplanen eller snakker om elevens utvikling. Nærmere fire av ti mener at tolk brukes for sjelden på deres arbeidssted.

Den viktigste årsaken til at tolk ikke blir bestilt, er at andre personer som kan tolke, har vært til stede og tolket i formelle samtaler skolen har med foreldrene. Det vanligste er at morsmåslærere eller andre ansatte ved skolen erstatter tolken. At det ikke finnes tolker på alle språk, oppgis som den nest viktigste årsaken til at tolk ikke blir brukt.

Noen skoler går bevisst inn for å rekruttere flerspråklige ansatte slik at de kan brukes som tolker, mens andre har gått bort fra å bruke ansatte som tolk fordi de har erfaringer med at dette førte til en uheldig rolleblanding. Familiens slektninger eller bekjente benyttes også for å tolke i formelle samtaler mellom skole og hjem.

Én av tre oppgir at eleven av og til, eller ofte, brukes som tolk i formelle samtaler mellom skole og hjem. I spørreundersøkelsen ser det ut til å

være like stor aksept for å bruke eleven som tolk, som for å bruke familie og bekjente.

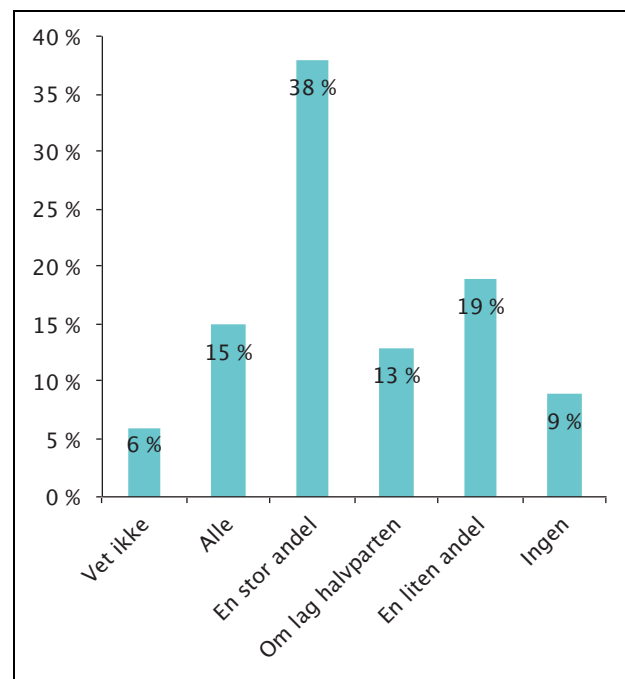
De ansatte ble spurt om de kjente til om elevene var borte fra undervisningen for å tolke for foreldre, enten for skolen eller i sammenhenger utenfor skolen. To av syv oppgir at de kjenner til at elever har vært borte fra undervisningen for å tolke.

Om lag hver tredje respondent mener at foreldrenes motvilje mot å bruke tolk er en av de viktigste årsakene til at tolk ikke blir brukt i tilstrekkelig grad.

Mer enn seks av syv mener at manglende bruk av tolk fører til at foreldrene ikke får den informasjonen de trenger, og at skolen ikke får nødvendig informasjon fra foreldrene. Over halvparten mener også at det blir vanskelig å fange opp spesielle behov hos eleven og tilrettelegge spesielle tiltak.

Flere svarte at manglende bruk av tolk generelt sett vanskeliggjør skole-hjem-samarbeidet og skaper en unødig avstand mellom skole og hjem. Mange fremhevet at skolene er avhengige av å ha en dialog med foreldrene for å kunne tilrettelegge for en god læringssituasjon.

En lærer sa det slik:



Figur 4.9 I hvor stor andel av samtaler med foreldre som snakker så lite norsk at de har vanskelig for å forstå og gjøre seg forstått, ble det bestilt tolk?

Kilde: IMDi-rapport 2-2011: *Mora mi forstår ikke når lærerne snakker. Bruk av tolk i grunnskolen i Oslo* (figur 3.2)

⁶⁵ Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (2011): *Mora mi forstår ikke når lærerne snakker. Bruk av tolk i grunnskolen i Oslo*, IMDi-rapport 2-2011

Man godkjenner en slags overflatekommunikasjon når man ikke bruker tolk. Lar man være å bruke tolk, så er det fordi man ikke er på jakt etter informasjon for å hjelpe den ungen, så ungen skal få best mulig utviklingsmuligheter.⁶⁶

- De ansatte i barnevernet har overvurdert familiens norskkunnskaper i forkant av samtalen.
- Familiene selv ønsker ikke å ha tolk med i samtalen.
- Det er vanskelig å skaffe tolk i akutte situasjoner.

4.5.6 Underforbruk i barnevernet

Hver fjerde barnevernsansatt opplever et underforbruk av tolker.⁶⁷ Likevel er de ansatte klar over at manglende bruk av tolk kan få alvorlige følger. Barnevernet risikerer å fatte vedtak på sviktende grunnlag og familiene får ikke den informasjonen de har krav på.⁶⁸

Ifølge IMDi's undersøkelse om bruk av tolk i barnevernet⁶⁹ er det tre hovedårsaker til at det ikke blir benyttet kvalifiserte tolker:

4.5.7 Underforbruk i NAV

Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi) foretok i 2011 en spørreundersøkelse om bruk av tolk i NAV.⁷⁰

Ett av hovedfunnene var et betydelig underforbruk av tolk. Over halvparten av de ansatte som deltok i undersøkelsen brukte aldri eller sjelden tolk i de tilfellene brukerne snakket så lite norsk at vedkommende hadde vanskelig for å forstå og gjøre seg forstått. Et annet funn var at barn og andre familiemedlemmer eller bekjente ofte ble brukt som tolk både i planlagte og uplanlagte møter med NAV. I tillegg var det dårlige eller manglende rutiner og opplæring i tolkebruk.

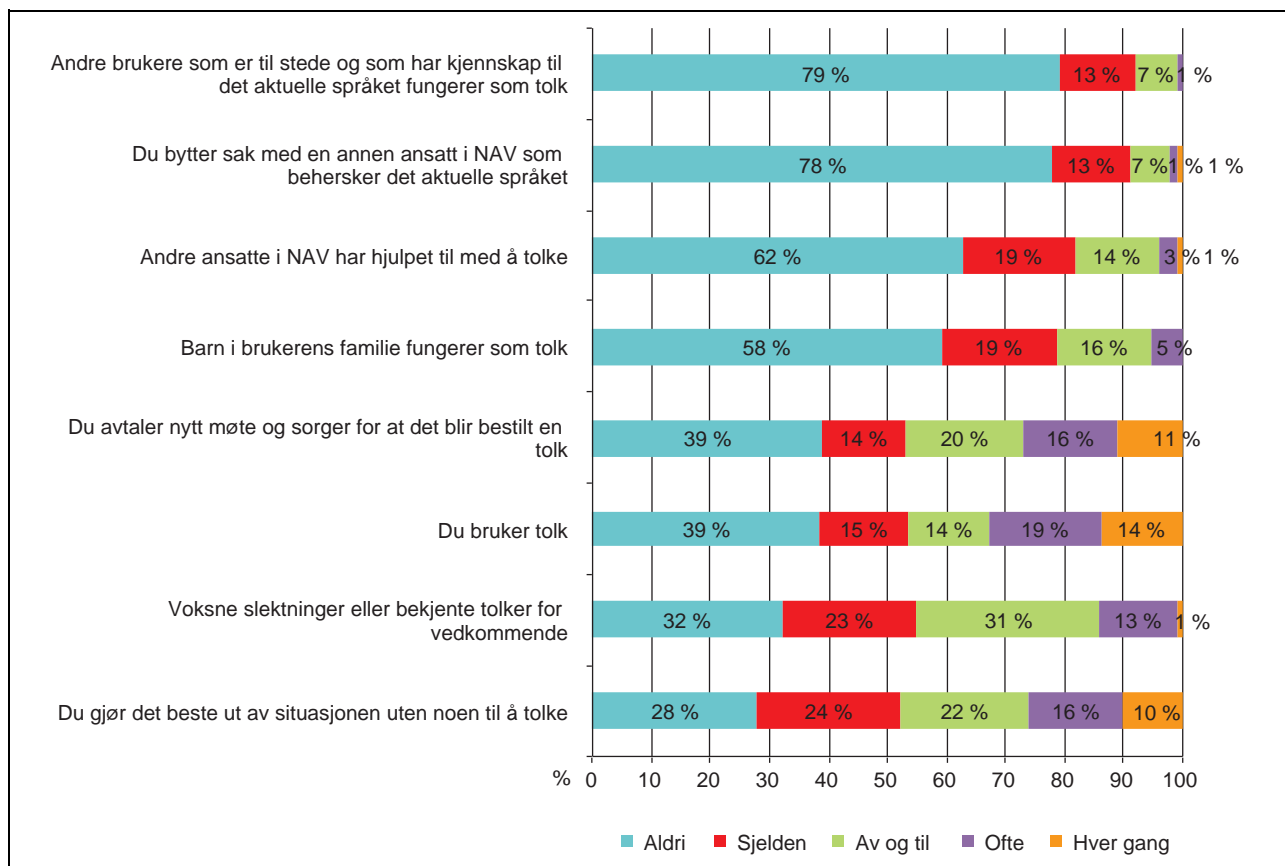
⁶⁶ IMDi-rapport 2-2011

⁶⁷ Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (2008): *Bruk av tolk i barnevernet*. IMDi-Rapport 5-2008

⁶⁸ <http://www.bt.no/nyheter/lokalt/Tolketull-i-barnevernet-1922858.html> hentet 11.12.13

⁶⁹ Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (2008)

⁷⁰ Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (2011): *Retten til informasjon ved språkbarrierer. Bruk av tolk i Arbeids- og velferdsforvaltningen (NAV)*, IMDi-rapport 3-2011



Figur 4.10 Hvem fungerer som tolk på møter i NAV som er planlagt?

Kilde: IMDi rapport 3-2011: *Retten til informasjon ved språkbarrierer*

4.6 Tiltak som kan avhjelpe behov for tolk

Opphold i ulike institusjoner, sykehus- eller fengselsopphold kan strekke seg over tid. Det sier seg selv at det er praktisk umulig å ha tolk til stede ved enhver samhandling og kommunikasjon med pasienter/brukere/innsatte som ikke snakker eller forstår norsk. Andre tiltak vil derfor være nødvendig for å avhjelpe de problemene som oppstår på grunn av språkbarrierer.

Viktige tiltak kan være oversettelse av informasjonsmateriell og informasjonsfilmer på ulike språk.⁷¹

Domstoladministrasjonen har nylig satt i gang arbeid med å oversette blant annet veiledninger til fengslede og domfelte til samisk. Det arbeides også med å lage en samisk versjon av domstolens hjemmeside www.domstol.no.⁷²

Kriminalomsorgsdirektoratet (KDI) har utarbeidet en brosjyre som er ment som en førstehjelp til innsatte med utilstrekkelige norskkunnskaper. Brosjyren er basert på fotografier som beskriver dagliglivets situasjoner i fengsel og skal i løpet av

Boks 4.3 Informasjonsfilm for innsatte

I Oslo fengsel og i seks fengsler i kriminalomsorgen, region sør, er det produsert en film som er ment for nyinnsatte som ikke behersker norsk. Filmen gir informasjon om praktiske rutiner i fengselet, aktivitetstilbud og grunnleggende rettigheter.

Bakgrunnen for prosjektet er at det kan være helt avgjørende for nyinnsatte å få informasjon om grunnleggende regler og rutiner i fengselet.

Filmen tar utgangspunkt i fengselshverdagen fra perspektivet til en innsatt som kjenner til systemet. Innsatte forteller om hverdagen og dens utfordringer, og fortellerstemmen kan oversettes og spilles inn på de språkene man ønsker. Filmene er tilgjengelige på kriminalomsorgen.no

Kilde: e-post fra Kriminalomsorgdirektoratet 30.6.14

sommeren 2014 være tilgjengelig på ti språk i alle fengsler.⁷³

KDI har nylig igangsatt et arbeid med utvikling av maler på flere språk for vedtak som besluttes i kriminalomsorgen.

Helsenorge.no har helseinformasjon på ulike språk på sine nettsider, i tillegg til informasjon om bruk av tolk.⁷⁴

Noen barnehager og skoler bruker flerspråklige ansatte i den daglige kontakten med foreldre som snakker dårlig norsk. Noen løser utfordringene rundt foreldremøter ved å samle for eksempel urduspråklige foreldre rundt ett bord der det er en tolk til stede. Andre har egne informasjonsmøter for foreldre som ikke behersker norsk, eller tar egne samtaler med dem i for- eller etterkant av foreldremøtene.

Boks 4.4 App for kostholdsveiledning

Forskere har utviklet en ny app som helsesøstre og jordmødre kan bruke når de veileder innvandrerkvinner om kosthold.

Forskning ved Høgskolen i Oslo og Akershus (HiOA) viser at språkproblemer og forskjellige matkulturer gjør det vanskelig for helsesøstre og jordmødre og nå frem til innvandrerkvinner med kostholdsråd.

En forskergruppe har derfor utviklet en ny app som kan brukes til samtaler om kosthold på helsestasjonen. På nettbrettet vises bilder av matvarer med og uten nøkkelhullsmerking, ulike måltider og drikkevarer. Jordmødre og helsesøstre kan bruke bildene når de veileder gravide innvandrerkvinner og -foreldre på helsestasjonen. Idéen er at bildene skal gjøre det lettere å kartlegge og forklare hvilke kostholdsråd de anbefaler. De som har prøvd ut appen mener denne formen for veiledning fungerer bedre enn informasjon via brosjyrer.

Appen inngår i et EU-finansiert prosjekt kalt Equity, der Norge, Island, Danmark, Belgia og Portugal har bidratt med å finne nye måter å kommunisere med marginale grupper på.

Kilde: <http://www.hioa.no/Aktuelle-saker/Satser-paa-kostholdsapp-for-innvandrerkvinner> hentet 24.6.2014

⁷¹ Kriminalomsorgens sentrale forvaltning (KSF): *Behov og tiltak for å sikre adekvat tolketjeneste og informasjon til innsatte og domfelte som ikke snakker eller forstår norsk*. Forslag til tiltak fra en arbeidsgruppe nedsatt av KSF 2009. Rapport

⁷² E-post fra Domstoladministrasjonen til utvalget 17.6.2014

⁷³ Brev fra Kriminalomsorgsdirektoratet til utvalget av 6.2.2014 og e-post 30.6.14

⁷⁴ helsenorge.no/Rettigheter/Sider/Rett-til-tolk.aspx hentet 29.4.14

4.7 Anmodninger fra internasjonale organisasjoner

FNs rasediskrimineringskomité (CERD) har anmodet Norge om å bedre tilgjengelighet, tilgang til, og kvalitet på, tolketjenester, særlig i helse-, omsorgs- og justissektoren. Komitéen anmoder om å øremerke midler for å lette tilgangen til flere språk og anbefaler at det blir tatt hensyn til lovgivningen når det gjelder retten til profesjonell tolking i offentlig sektor. CERD anbefaler videre forbud mot å bruke mindreårige og pårørende som tolker. Offentlige ansatte bør få informasjon og veiledning om hvordan kvalifiserte tolker skal bestilles og brukes.⁷⁵

FNs komité for økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter uttrykte i 2013 bekymring over mangelfull bruk av tolk i helsesektoren i Norge.⁷⁶ Komitéen anbefalte bedre tilgang til profesjonelle

tolker for den samiske befolkningen og for andre språklige minoritetsgrupper. I tillegg anbefalte komitéen tiltak for å sikre at bare kvalifiserte tolker blir benyttet i helsesektoren.

Den europeiske kommisjonen mot rasisme og intoleranse (ECRI) har anmodet norske myndigheter om å prioritere bedre tilgjengelighet til, og hyppigere bruk av, kvalifisert tolk i helsesektoren.⁷⁷

⁷⁵ CERD (2011): *Concluding observations of the Committee on the Elimination of Racial Discrimination – Norway* http://www2.ohchr.org/english/bodies/cerd/docs/co/Norway_AUV.pdf

⁷⁶ Committee on Economic, Social and Cultural Rights (2013): *Concluding observations on the fifth periodic report of Norway*, <http://www.regjeringen.no/upload/UD/Vedlegg/Menneskerettigheter/G1349679.pdf> hentet 30.6.14

⁷⁷ ECRI (2009): *Report on Norway* <http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/ecri/Country-by-country/Norway/NOR-CbC-IV-2009-004-ENG.pdf>

Kapittel 5

Nærmere omtale av sentrale offentlige sektorer

5.1 Justissektoren

Rettssikkerhet og likeverd er grunnleggende prinsipper i en demokratisk rettsstat. I praksis handler prinsippene om de garantier en borger har for en lovregulert, rimelig og rettferdig prosess i tilfeller der det er rettet anklager mot vedkommende for en forbrytelse.

Kommunikasjon er helt vesentlig for at rettsystemet skal fungere tilfredsstillende. En gal dom er en tragedie, ikke bare for den som blir utsatt for det, men også for det norske rettsystemet.¹ For at rettssikkerhet og likeverd skal være ivaretatt i saker der det foreligger en språkbarriere, er bruk av kvalifisert tolk helt nødvendig.²

Domstolene behandler stadig flere saker der personer med utenlandsk opprinnelse er part i sakene. For å sikre kvaliteten i slike saker, har

domstolene behov for kompetanse innenfor kulturforståelse og bruk av tolketjenester.³ Bruk av tolk er et satsingsområde i kompetansearbeidet for de alminnelige domstolene i 2014.⁴ Domstoladministrasjonen har lagt inn i sin strategiske plan for 2014–2020 at den vil bidra til et tolketilbud i domstolene med kvalitet og god tilgjengelighet.⁵ Behovet for tolking inntreer i parts- og vitneforklaringer i tingretten og i lagmannsretten. I Høyesterett er det ingen umiddelbar bevisføring i form av parts- eller vitneforklaringer. Bruk av tolk ved forhandlinger for Høyesterett forekommer derfor ikke. Tolk kan derimot bli brukt ved bevisopptak for Høyesterett.

Domstolenes uavhengighet gjør at domstolene står i en særstilling som offentlig tjenesteyter. Den enkelte dommer er uavhengig i behandlingen og avgjørelsen av den enkelte sak, og kan ikke instrueres. Oppnevning av tolk til rettsmøter

¹ Andenæs, Kristian (2001): *Språk og rett - om utlendingers og språklige minoriteters møte med rettsvesenet*, I: *Tvers igjen - om lov til seier*

² Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (2009): *Bruk av tolk i straffesakskjeden*

³ Prop. 1 S (2013–2014), Justis- og beredskapsdepartementet

⁴ Ibid.

⁵ Domstoladministrasjonen (2014): *Strategisk plan 2014–2020*

Boks 5.1 Tiltak for å sikre tolketjeneste til innsatte og domfelte

En arbeidsgruppe utredet i 2009 tiltak for å sikre adekvat tolketjeneste og informasjon til innsatte og domfelte som ikke snakker eller forstår norsk. Arbeidsgruppen konkluderte blant annet med at kriminalomsorgen trenger mer bestillerkompetanse for å vurdere når det skal hentes inn tolk, og hvilke rutiner det innebærer. Den foreslår at kriminalomsorgen oppretter et eget bestillerkontor, slik UDI har opprettet. I tillegg til å foreslå tiltak for tolketjenester, foreslår rapporten også at det utvikles bedre tekniske hjelpemidler ved hjelp av oversatte dokumenter

som legges ut på internett. En annen mulighet er å lage informasjonsfilmer som dubbes til flere språk.

En rapport fra Nordisk nettverk for fengselsundervisning viser at utenlandske innsatte i Norden opplever at retten til tolketjenester i liten grad innfris. Mangel på informasjon er én av flere barrierer for å ta utdanning i fengsel. I tillegg var det usikkerhet knyttet til utvisningsvedtak og rett til opplæring. Det er, ifølge rapporten, behov for bedre tolking, oversettelse og informasjonsmaterieil.

er et dommeransvar, og inngår i den dømmende virksomhet.⁶

Politianalysen understreker at politiet må kunne bygge tillit og kommunisere effektivt med hele landets befolkning.⁷ Befolkningen i Norge er i dag mer sammensatt enn den var tidligere. Politiet må derfor kunne håndtere utfordringer knyttet til språk og kulturforståelse. Tolking er aktuelt på flere av politiets arbeidsområder, herunder i utlendingsforvaltningen,⁸ ved pågripelser og avhør i straffesaker, i sivile saker og i forvaltningsoppgaver.

Økt immigrasjon har ført til flere utlendingsforvaltningsoppgaver for politiet, blant annet grensekontroll, bortvisning, asylregistrering, registrering av EØS-tillatelser, fornyelse av oppholds-

arbeidstillatelser, opprettelse av utvisningssak (i straffesaker) og uttransportering ved ulovlig opphold.⁹

Globalisering, dvs. den økte samhandlingen og påvirkningen på tvers av landegrenser, bringer med seg nye former for kriminalitet.¹⁰ Kriminalitet som begås av utenlandske statsborgere, har økt de siste årene. I perioden fra 2006 har det vært en sterk økning i antall innsatte i norske fengsler med annet statsborgerskap enn norsk. Det er en særlig høy andel utenlandske innsatte som blir satt i varetekt.¹¹ Per 11. juni 2014 hadde 58 prosent av de varetektsinnsatte utenlandsk statsborgerskap.¹² Dette medfører store kommunikasjonsutfordringer og økt behov for tolking.

Kriminalomsorgen har plikt til å informere innsatte og domfelte om gjennomføringen av straffen, rutiner i fengselet og forhold som er av betydning for rettssikkerheten til den enkelte.¹³ Helse-

⁶ Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (2009): *Bedre forvaltningspraksis for bruk og bestilling av tolk – forslag til tiltak fra tverretattlig arbeidsgruppe*

⁷ NOU 2013: 9, *Politianalysen*

⁸ Justis- og beredskapsdepartementet tar sikte på overføring av politiets forvaltningsoppgaver når det gjelder oppholdstillatelse, statsborgerskap og EØS-registreringsordningen til ny førstelinje i Utlendingsdirektoratet, jf. Justis- og beredskapsdepartementet (2013): *Økonomisk analyse av reformalternativer for Førstelinjeprojektet i Utlendingsforvaltningen*.

⁹ Politidirektoratet (2012): *Politiets omverdenanalyse*

¹⁰ NOU 2013: 9, *Politianalysen*

¹¹ Prop. 1 S (2013–2014), Justis- og beredskapsdepartementet

¹² E-post fra Kriminalomsorgsdirektoratet 30.6.14

¹³ <http://www.kriminalomsorgen.no/informasjonsfilm-for-fremmedspraaklige.5320092-237613.html>, hentet 6.1.2014

Boks 5.2 Rett til tolk

Justisdepartementet nedsatte i 2004 en arbeidsgruppe som gjennomgikk regelverk og praksis for tolking og oversettelse av dokumenter i forbindelse med straffesaker. På bakgrunn av internasjonale forpliktelser og norsk regelverk og praksis, la arbeidsgruppen frem forslag til nødvendige tiltak for å styrke, forbedre og effektivisere norsk regelverk for bruk av tolk og oversettelse av dokumenter i forbindelse med straffesaker. Rapporten påpeker at regelverket som gjelder bruk av tolk er vanskelig tilgjengelig når det gjelder politi eller påtalemyndighetens møte med minoritetsspråklige.¹

Arbeidsgruppen foreslo blant annet:

- regler som fastslår at det er myndighetenes plikt til å sørge for at tolk tilkalles ved behov, og at tolken benyttes i den utstrekning som er nødvendig for å ivareta siktedes krav på en rettferdig rettergang, uten kostnad for den minoritetsspråklige
- regler som ivaretar minoritetsspråkliges rett til oversettelse av dokumenter til et språk

som forstås, når dette er nødvendig for å ivareta siktedes krav på en rettferdig rettergang

- regler som skal bidra til å sikre at tolken kan utøve sin funksjon og ivareta sin nøytralitet på en forsvarlig måte, under hele rettergangen
- endringer i gjeldende lover og forskrifter, herunder en regelfesting av etablert praksis, med sikte på å bringe norske regler i samsvar med kravene fra den europeiske menneskerettskonvensjon. På noen områder går forslagene også lenger enn dette.
- regelverk for domstolenes tolkeregister, der det føres en oversikt over tolker som ønsker å ta oppdrag og deres kvalifikasjoner

I mandatet ble det bemerket at forslag til regler ville kunne danne utgangspunktet for tilsvarende regler innen den øvrige forvaltningen.

Rapporten er til behandling i Justis- og beredskapsdepartementet. Det er ikke tatt stilling til videre oppfølging av forslagene i rapporten.²

¹ Justis- og politidepartementet (2005): *Rett til tolk. Tolking og oversettelse i norsk straffeprosess*. Rapport

² Brev til Tolkeutvalget fra Justis- og beredskapsdepartementet 31.1.2014.

tjenesten til innsatte i fengsel har ansvar for at kommunikasjonen er entydig og forståelig og for bruk av tolk der dette er nødvendig.¹⁴ I oppfølgingen av kriminalomsorgsmeldingen¹⁵ ble det nedsett en arbeidsgruppe som utredet behov og tiltak for å sikre adekvat tolketjeneste og informasjon til innsatte og domfelte som ikke snakker eller forstår norsk. Arbeidsgruppen har i sin rapport konkludert med at det er et udekket behov for tolk og oversettelser i kriminalomsorgen. Kriminalomsorgsdirektoratet (KDI) arbeider med ulike tiltak for å følge opp forslagene i rapporten.¹⁶

En rapport etter ett års drift av Kongsvinger fengsel¹⁷ (for utenlandske innsatte) uttrykker at det er behov for å sette en standard for tolketjenester ut fra juridiske, fengselsfaglige og etiske rammer. Rapporten viser til at Justisdepartementet jobber med å forbedre rutiner for bruk av tolk på overordnet nivå.

Erfaringsrapporten viser at det mest utfordrende er den daglige samtalen der tolk ikke kan benyttes. Språkproblemer er også en utfordring for sikkerheten. Betjentene mener at celleknusing i fengselet har sammenheng med frustrasjonen som oppstår ved språkbarrierer. Sommeren 2014 har Kriminalomsorgsdirektoratet satt i gang et pilotprosjekt for å teste bruk av skjermtolking i Kongsvinger fengsel.¹⁸

5.1.1 Økonomiske forhold i justissektoren

Domstolenes utgifter til tolking i straffesaker dekkes direkte over statsbudsjettet, og har dermed ikke innvirkning på domstolenes driftsbudsjett.¹⁹

Politiet og kriminalomsorgen må derimot dekke tolkeutgifter i straffesaker over eget driftsbudsjett.²⁰ Kostnadsspørsmålet blir tatt opp i politidistriktenes rapportering om tolketjenester:²¹

Politidistriktet har hittil økt budsjetttrammene for å håndtere økningen i tolkeutgiftene, men fortsetter utviklingen er vi avhengige av at det avsettes midler fra sentralt hold for å unngå at det kuttes i bruk av nødvendig tolk for å spare.

Kilde: Brev fra Telemark politidistrikt til Politidirektoratet 20.02.2012

I rapporten *Bedre forvaltningspraksis for bruk og bestilling av tolk* blir det påpekt at politiets satser for honorering av tolker og translatører ikke er konkurransedyktige, og at etaten derfor mister de best kvalifiserte tolkene til andre tolkebrukere med høyere satser/budsjetter.²² Det påpekes videre at dette bidrar til å opprettholde et marked for lavbudsjettolking hvor personer uten tolkefaglige kvalifikasjoner foretrekkes fremfor kvalifiserte tolker.

Arbeidsgruppen som la frem rapporten *Rett til tolk* mente dekning av tolkeutgifter på lokale driftsbudsjetter kunne få uheldige og utilsiktede konsekvenser og gå ut over enkeltpersoners rettsikkerhet. Den anbefalte derfor at også politi- og påtalemyndighet og kriminalomsorgen skulle få anledning til å postere tolke- og oversettelsesutgifter direkte over statsbudsjettet.²³

5.1.2 Kvalitetssikring av tolking i justissektoren

Riksrevisjonen gjennomgikk tolkebruken i straffesaker i politiet og domstoler for 2009.²⁴ Undersøkelsen viste at politiet i stor grad brukte tolker uten registrerte kvalifikasjoner eller tolker i laveste kvalifikasjonsnivå i Nasjonalt tolkeregister. Nesten 60 prosent av de benyttede tolkene i det kontrollerte utvalget var ikke registrert i det nasjonale tolkeregisteret. Undersøkelsen viste videre at de benyttede tolkebyråer og -formidlere i flere tilfeller brukte tolker som ikke hadde registrerte kvalifikasjoner.

Dagens praksis mht manglende kvalitetssikring av de tolkene vi benytter har åpenbare store svakheter i et rettssikkerhetsperspektiv. Vi har ingen garanti for at det som formidles via en tolk er riktig. Vi er prisgitt tolken og har

¹⁴ Helsedirektoratet (2013): *Helse- og omsorgstjenester til innsatte i fengsel*

¹⁵ St.meld. nr. 37 (2007–2008) *Straff som virker – Mindre kriminalitet – Tryggere samfunn*, Justis- og politidepartementet

¹⁶ Prop. 1 S (2013–2014), Justis- og beredskapsdepartementet

¹⁷ Kongsvinger fengsel (2013): *Rapport etter 1 års drift: opprettelse av Kongsvinger fengsel som fengsel for utenlandske innsatte*

¹⁸ E-post fra KDI av 30.6.14

¹⁹ Prop. 1S (2013–2014), Justis- og beredskapsdepartementet, Kapittel 466 Særskilte straffesaksutgifter

²⁰ Justis- og politidepartementet (2005): *Rett til tolk. Tolking og oversettelse i norsk straffeprosess*. Rapport

²¹ Kartlegging av bruk av tolk i justissektoren initiert av Justis- og beredskapsdepartementet 17.1.2012

²² Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (2009): *Bedre forvaltningspraksis for bruk og bestilling av tolk – forslag til tiltak fra tverretattlig arbeidsgruppe*

²³ Justis- og politidepartementet (2005): *Rett til tolk. Tolking og oversettelse i norsk straffeprosess*. Rapport

²⁴ Riksrevisjonen: *Dokument 1 (2010–2011) Justis- og politidepartementets forvaltning og gjennomføring av budsjettet for 2009*

ingen forutsetning til å kontrollere det som formidles. Vi har heller ingen mulighet til å være sikre på at det ikke er noen relasjoner mellom tolken og den/de som vi avhører/intervjuer eller hvorvidt det skjer uønsket påvirkning mellom de to partene.

Kilde: Brev fra Sør-Trøndelag politidistrikt til Politidirektoratet 16.2.2012

Riksrevisjonens undersøkelse viste også at det største og mest benyttede tolkeformidlingsbyrået skilte seg ut når det gjaldt å benytte tolker som ikke var i registeret eller som ikke hadde bestått tester. Av de kontrollerte fakturaene i 2009 var over 50 prosent av de brukte tolkene ikke registrert i tolkeregisteret eller de hadde ikke bestått kvalifiseringstester.

De store tolkefirmaene som er raske og tilgjengelige er ute etter økonomisk fortjeneste og ser ikke ut til å stille strenge krav til formell kompetanse hos sine tolker. De mindre firmaene og enkelttolker klarer ikke å levere nok språk eller tilgjengelighet til å gjøre oss uavhengige av de store firmaene.

Kilde: Brev fra Telemark politidistrikt til Politidirektoratet 20.2.2012

Manglende rutiner for å sjekke tolkenes kvalifikasjoner fremgikk av IMDi's rapport om bruk av tolk i straffesakskjeden (figur 5.1).

Domstolene hadde i større grad et rutinemessig forhold til bestilling og bruk av tolk enn de andre arbeidsstedene, men også her manglet det rutiner for kvalitetssikring av tolkingen. Nærmere to tredjedeler av respondentene innenfor domstolene svarte at de ikke hadde faste rutiner for å sjekke tolkenes kvalifikasjoner.²⁵

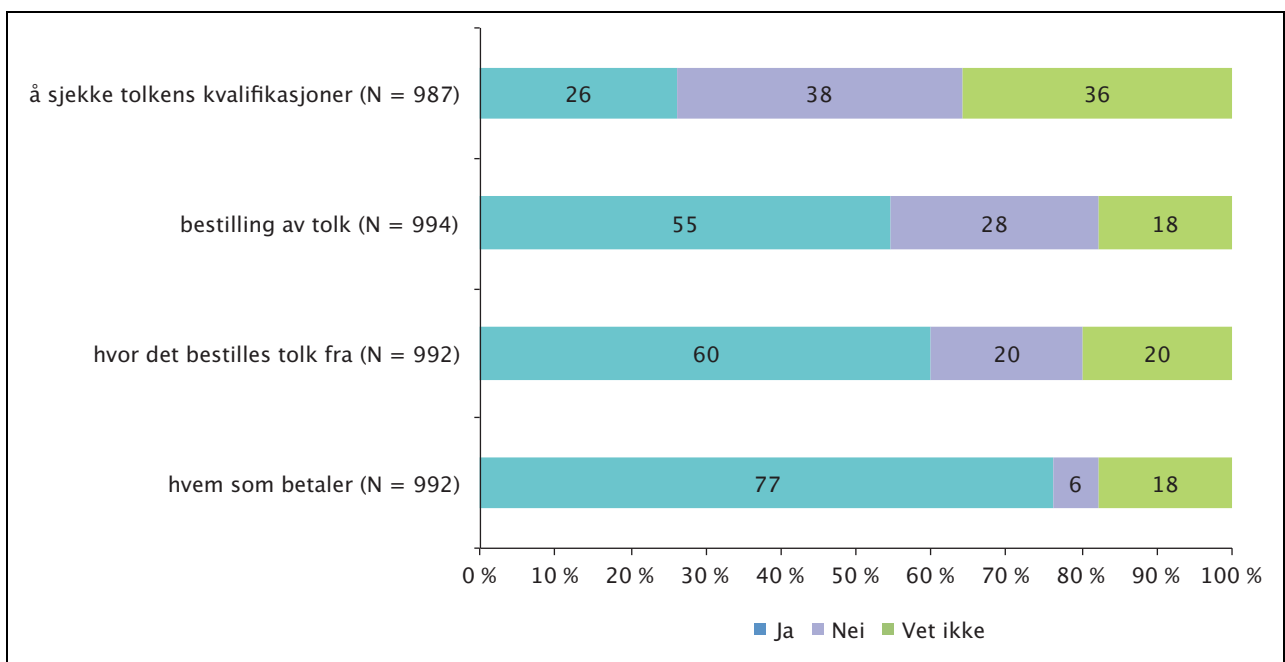
Domstoladministrasjonen melder at praksis for bestilling av tolketjenester varierer mye ved de ulike domstolene.²⁶ I årsrapportering til Domstoladministrasjonen i 2011 svarte noe over halvparten at de hadde fokus på tolkenes kompetanse ved bestilling av tolk.

Oslo tingrett er landets største domstol og behandler 44 prosent av alle saker med tolk i landet. 25 prosent av alle sakene i Oslo tingrett er med tolk. Oslo tingrett har egne rutiner for bestilling av tolker.²⁷ Ifølge disse rutinene skal best kvalifisert tilgjengelig tolk alltid benyttes. Figur 5.2 viser kvalifikasjonskategoriene til tolkene som ble benyttet i 2012.

²⁵ Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (2009): *Bruk av tolk i straffesakskjeden*

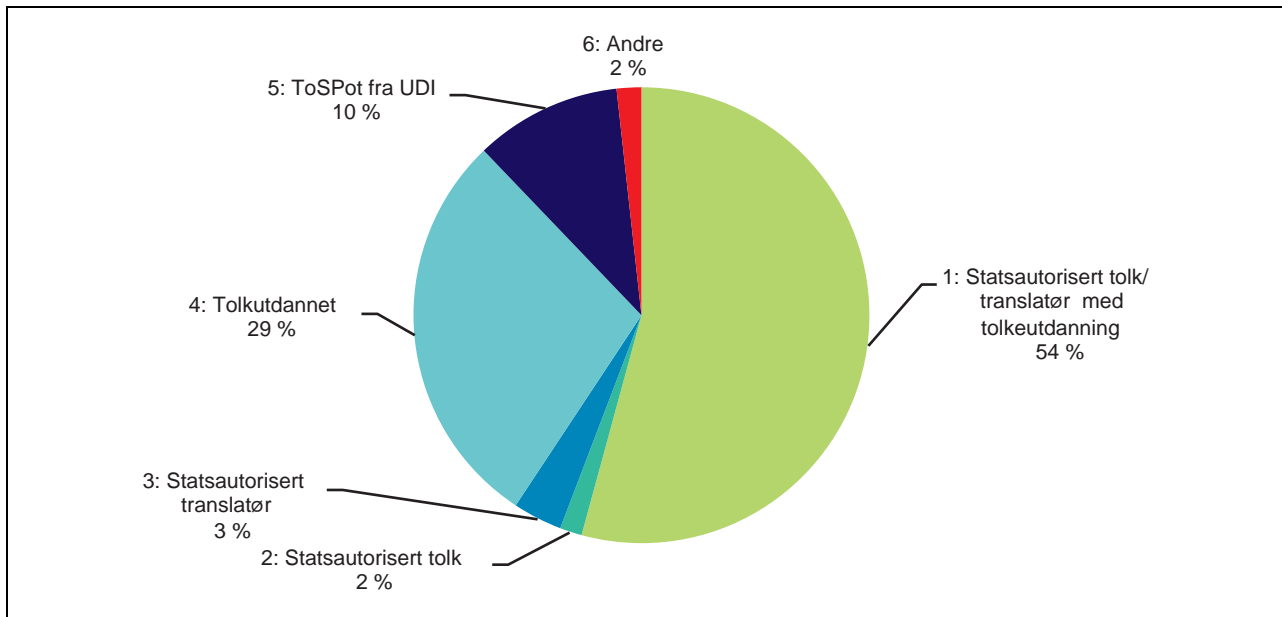
²⁶ Notat fra Domstoladministrasjonen til Justisdepartementet 20. mars 2012

²⁷ OTIR NR. 2010/02



Figur 5.1 Rutiner for tolketjenester i straffesakskjeden. Prosent

Kilde: IMDi-rapport 6-2009



Figur 5.2 Kvalifikasjonskategorier til tolkene i meddomsrettssaker i Oslo tingrett 2012. Prosent

Kilde: Oslo tingrett

5.1.3 Lydopptak som en del av kvalitetssikringen

Lydopptak av tolkede samtaler kan bidra i kvalitetssikringen av tolkingen, idet det gir mulighet til objektivt å etterprøve kvaliteten i saker der det oppstår tvil eller uenighet om tolkingens kvalitet.²⁸ I rapporten *Retten til tolk* foreslås det at straffeprosessloven § 23 endres, slik at det som hovedregel skal tas lyd- eller videoopptak av hovedforhandlinger. Når det benyttes tolk anbefaler rapporten at tolkingen under forklaringen i retten så vidt mulig tas opp i sin helhet. I rapporten fremheves det at lyd- eller videoopptak i langt større grad enn protokollasjon vil sikre innholdet i forklaringer avgitt av minoritetsspråklige, og at opptak er det eneste brukbare middel for å sikre bevis for tolkingens kvalitet og omfang i retten.²⁹

En regel om plikt til å ta lydopptak av hovedforhandlinger foreslås dessuten i NOU 2007: 7 *Fritz Moen og norsk strafferettspleie*. Mælandutvalget viser til hvilken konkret betydning lydopptak kunne hatt for gjenopptakelsesprosessen i Fritz Moen-saken.³⁰

PST (Politiets sikkerhetstjeneste) bruker lydopptak av tolkingen i avhør eller samtale som en

måte å sjekke kvaliteten på.³¹ Se også kapittel 11 om lydopptak av tolking i asylintervju.

5.2 Helse- og omsorgssektoren

Helse- og omsorgssektoren er stor og kompleks. Utvalget har valgt å konsentrere seg om noen tjenester der det finnes dokumentasjon om bruk av tolk i Norge. Det betyr ikke at det ikke er like viktig å benytte kvalifisert tolk på de områdene som er mindre omtalt – som i rusomsorgen, psykiatri, habilitering og rehabilitering etc.

Corsellis³² skriver om betydningen av å bruke tolk i alle ledd i behandlingsskjeden:

Equally, in health care services, if there is only reliable interpreting and translation in hospitals, patients may be at risk if it is not also available at other locations where health care is provided, (...)

I Helsedirektoratets rundskriv om nasjonale mål og prioriterte områder for 2014 fremgår det at god kommunikasjon må ivaretas i møte med personer med begrensede norskkunnskaper. Bruk av kvalifisert tolk er nødvendig for å ivareta slik kommunikasjon. Videre fremgår det at den samiske

²⁸ Justis- og politidepartementet (2005): *Retten til tolk. Tolking og oversettelse i norsk straffeprosess*. Rapport

²⁹ Prop. 141 L (2009–2010) *Endringer i straffeprosessloven mv.*, Justis- og politidepartementet

³⁰ NOU 2007: 7 *Fritz Moen og norsk strafferettspleie*

³¹ Møte mellom utvalgsleder og PST 1.4.14

³² Corsellis, Ann (2008): *Public Service Interpreting. The First Steps*. Basingstoke: Palgrave Macmillan

befolkningen har rett til tilrettelagte tjenester og bruk av tolk på samisk.³³

Kommunene har ansvar for å sørge for gode og forsvarlige helse- og omsorgstjenester til alle som trenger det, uavhengig av alder eller diagnose. Staten har ansvar for å sikre like rammevilkår gjennom regelverk og økonomiske rammer. Staten har også ansvar for å føre tilsyn og kontroll.³⁴

Kommunene har ansvar for førstelinjetjenesten eller primærhelsetjenesten. Kommunale helse- og omsorgstjenester består av fastlegeordningen, legevakt, omsorgstjenesten, psykisk helsearbeid, rustiltak, fysioterapi, helsestasjons- og skolehelsetjeneste, tildeling av kommunale tjenester og klageadgang, habilitering og rehabilitering. Tannhelsetjenesten er fylkeskommunal.

Dersom man trenger spesialiserte helsetjenester kan fastlegen henvise til spesialisthelsetjenesten, det vil si helseforetakene (sykehus) eller avtalespesialistene.³⁵

Behovet for tolk i helse- og omsorgstjenestene er stort og forventes å øke. Det er en forutsetning for kvalitet og pasientsikkerhet at behandler og pasient forstår hverandre.

Utfordringer knyttet til bruk av tolk i helse- og omsorgstjenesten er bekreftet i offentlige dokumenter. I stortingsmeldingen om kvalitet og pasientsikkerhet i helse- og omsorgstjenesten³⁶ blir for lite bruk, og manglende kompetanse i bruk av kvalifisert tolk, omtalt.

Folkehelsemeldingen³⁷ understreker at kommunene må ta hensyn til at det er behov for å tilrettelegge tjenester i møtet med en mer mangfoldig befolkning, ved at tjenesteytere tilføres ny kompetanse og ved å benytte tolketjenester.

Den nasjonale strategiplanen for likeverdige helse- og omsorgstjenester beskriver opplæringen i tolkebruk for helsepersonell i Norge som mangelfull og tilfeldig.³⁸ Strategiplanen understreker at dårlig kommunikasjon kan skyldes mangel på

kvalifiserte tolker og at kommunikasjonsproblemer kan skape misforståelser og få alvorlige følger for diagnostisering, behandling og rehabilitering. Ett av tre mål i planen er:

Helsepersonell på alle nivåer skal tilrettelegge for god kommunikasjon med pasienter med ulik språklig bakgrunn. Dette forutsetter blant annet å ha oversikt over tolkebehov og å benytte kvalifiserte tolker.

I NOU 2011: 10, om mottakstilbudet for asylsøkere,³⁹ uttrykker utvalget bekymring over det som kan se ut som en altfor lav bevissthet rundt bruk av tolk i helsevesenet. Utvalget viser blant annet til bruk av mindreårige familiemedlemmer som tolker og at hver fjerde fastlege er av den oppfatning at det først og fremst er pasientens eget ansvar å oppheve den språkbarrieren som finnes når lege og pasient ikke snakker et felles språk.

En kartlegging av tolkebruk i den kommunale helse- og omsorgstjenesten fra 2013⁴⁰ viser at kommunene har lite kunnskap og kompetanse når det gjelder bruk av tolk, og at de heller ikke er godt fornøyd med egne opplæringstiltak for helse- og omsorgspersonell i bruk av tolk.

Et flertall av kommunene (60–70 prosent) har rutiner for bruk av tolk når det gjelder sentrale tjenester som helsestasjons- og skolehelsetjeneste, svangerskaps- og barselomsorg, fastlege og psykisk helse- og rustjeneste. Likevel viste et landsomfattende tilsyn i 2013 at mange helsestasjoner bruker familiemedlemmer og venner som tolk.⁴¹

Så mange som 70 prosent av kommunene er usikre på om rutiner for bruk av tolk er etablert når det gjelder helsetjenester til innsatte i fengsel, medisinsk nødmeldetjeneste og heldøgns medisinsk akuttberedskap.

Det er mange utfordringer knyttet opp mot arbeidet med å tilby likeverdige helsetjenester uavhengig av språk og/eller etnisitet. Tilbudet i dag er utilstrekkelig og vil trolig forverres fremover uten store endringer av organiseringen av tolketjenester, i følge en analyse av bruk av tolk i helsetjenesten.⁴²

³³ Helsedirektoratet (2014): *Nasjonale mål og prioriterte områder for 2014*, rundskriv IS-1/2014

³⁴ http://www.regjeringen.no/nb/dep/hod/tema/helse_og_omsorgstjenester_i_kommunene.html?id=10903# hentet 11.12.13

³⁵ <http://helsenorge.no/Rettigheter/Sider/Hvilken-helsehjelp-kan-jeg-fa.aspx> hentet 11.12.13

³⁶ Meld. St. 10 (2012-2013) *God kvalitet – trygge tjenester. Kvalitet og pasientsikkerhet i helse- og omsorgstjenesten*, Helse- og omsorgsdepartementet

³⁷ Meld. St. 34 (2012-2013) *Folkehelsemeldingen. God helse – felles ansvar*, Helse- og omsorgsdepartementet

³⁸ Helse- og omsorgsdepartementet (2013): *Likeverdige helse- og omsorgstjenester – god helse for alle*. Nasjonal strategi om innvandreres helse 2013-2017

³⁹ NOU 2011: 10 *I velferdsstatens venterom*

⁴⁰ HelseDirektoratet (2013): *Kartlegging av tolkebruk i kommunehelsetjenesten*, TNS Politikk og samfunn

⁴¹ Helsetilsynet (2014): *Helsestasjonen: Hjelp i rett tid?* Landsomfattende tilsyn 2013

⁴² Valio, T. (2009): *Integrering av tolk i helsetjenesten*. Analyse av bruk av tolk ved helsetjenester drevet av Helse Sør-Øst RHF og Oslo kommune, Universitetet i Oslo, Institutt for helseledelse og helseøkonomi

5.2.1 Nærmere om lovgrunnlaget i helse- og omsorgssektoren

Helse- og omsorgstjenestene skal tilrettelegges slik at alle, uavhengig av bakgrunn, kan nyttiggjøre seg av tilbudene. Bruk av kvalifisert tolk i tjenesteapparatet gjør helse- og omsorgspersonell i stand til å informere, veilede og høre partene.⁴³ Manglende bruk av tolk kan påvirke tilgangen til, og kvaliteten på, helse- og omsorgstjenester. Når det ikke blir kommunisert på et språk som pasienten eller brukeren forstår, kan det være et brudd på informasjons- og medbestemmelsesretten.

Plikten til å yte likeverdige helse- og omsorgstjenester følger til dels direkte av helselovgivningen, men også av den generelle plikten til likeverdig offentlig tjenesteyting etter diskrimineringslovverket (diskrimineringsloven om etnisitet § 6). De regionale helseforetakene har ansvar for å sørge for at hele befolkningen i helseregionen blir tilbudt likeverdig spesialisthelsetjeneste, jf. spesialisthelsetjenesteloven.⁴⁴

Etter en individuell vurdering kan § 3-5 i pasient- og brukerrettighetsloven innebære en plikt til å tilkalle tolk, jf. omtale av lovverk i kapittel 3. I merknad til pasient- og brukerrettighetsloven § 3-5 fremgår det at behandlingsansvarlig personell har ansvar for å tilrettelegge eller gi informasjon. I de tilfeller pasienten er minoritetsspråklig, og det er avgjørende at han eller hun skjønner innholdet av informasjonen, må det skaffes tolk.⁴⁵ Videre gjøres det klart i merknadene at departementet fraråder å bruke pasienters pårørende til tolking, da dette krever spesiell opplæring. En del situasjoner kan være av en slik art at familie, og særlig mindreårige familiemedlemmer, bør holdes utenfor.

I medhold av pasient- og brukerrettighetsloven § 5-1 har pasienter innsynsrett i egen journal. Pasientene har også rett til, på forespørsel, å få en enkel og kortfattet forklaring av faguttrykk eller lignende.

Pasientens rettigheter speiler en plikt for helsepersonellet til å gi pasienter innsynsrett i egen journal etter helsepersonelloven § 41. Av pasientjournalforskriften § 11 fremgår at helse- og omsorgstjenesten skal legge til rett for at samiskspråklige, fremmedspråklige og personer med

⁴³ jf. fvl. §§11, 16, 17, pasient- og brukerrettighetsloven, mv.

⁴⁴ Helse- og omsorgsdepartementet (2013): *Likeverdige helse- og omsorgstjenester – god helse for alle. Nasjonal strategi om innvandreres helse 2013–2017*

⁴⁵ Meld. St. 30 (2011–2012) *Se meg! En helhetlig rusmiddelpolitikk alkohol – narkotika – doping*, Helse- og omsorgsdepartementet

funksjonshemminger skal kunne utøve retten til innsyn i egen journal.⁴⁶

5.2.2 Økonomiske forhold i helse- og omsorgssektoren

Kostnadene til bruk av tolketjenester utgjør en del av det økonomiske ansvaret for helse- og omsorgstjenesten. De instansene som trenger tolk for å utføre sine oppgaver, skal bestille og betale for tjenesten. Utgifter til tolketjenester ved undersøkelse og behandling i primærhelsetjenesten, inklusive helsepersonell som kommunen har driftsavtale med, dekkes av kommunen. Tjenesten selv, for eksempel legen, har ansvar for å bestille tolk. Bruk av tolk på sykehus og offentlige poliklinikker dekkes av institusjonen selv. Bruk av tolk hos private avtalespesialister, dekkes av de regionale helseforetakene, jf. veileder for bruk av tolk i helsetjenesten.⁴⁷

Tolkeutgifter for pasienter uten trygderettigheter i Norge skal i første omgang dekkes av den aktuelle kommune eller helseforetak, for deretter å kreves tilbake fra pasientens forsikringsselskap, eventuelt av pasienten selv. Tolkeutgifter i forbindelse med tannhelsetjenester dekkes av fylkeskommunen.

Økt tidsbruk for fastleger og privatpraktiserende spesialister som følge av bistand fra tolk kompenseres ved særskilt tilleggskost (tilleggskost 7 i Normaltariff for privat allmennpraksis).⁴⁸

Utgifter til tolking i helseforetakene var til sammen på 44,8 millioner kroner i 2012, jf. kapittel 4. Helse Sør-Øst RHF er det foretaket som har de største utgiftene til kjøp av tolketjenester, i overkant av 20 millioner kroner pr. år. Det er en korrelasjon mellom antall innvandrere som bor i regionen og sykehusenes direkte kostnader til tolketjenester.⁴⁹

Vel 7 av 10 kommuner har rutiner helt eller delvis på plass for å sikre at nødvendige midler til tolk avsettes i kommunens budsjetter.⁵⁰ Det

⁴⁶ <http://www.jussboka.no/2012/11/tolking-i-helse-og-omsorgstjenesten-en-fare-for-pasientsikkerheten-til-fremmedspraklige-og-funksjonshemmede/> hentet 11.12.13

⁴⁷ Helsedirektoratet: *Veileder om kommunikasjon via tolk for ledere og personell i helse- og omsorgstjenestene*

⁴⁸ <http://www.jussboka.no/2012/11/tolking-i-helse-og-omsorgstjenesten-en-fare-for-pasientsikkerheten-til-fremmedspraklige-og-funksjonshemmede/> hentet 11.12.13

⁴⁹ Valio, T. (2009): *Integrering av tolk i helsetjenesten. Analyse av bruk av tolk ved helsetjenester drevet av Helse Sør-Øst RHF og Oslo kommune*, Universitetet i Oslo, Institutt for helseledelse og helseøkonomi

⁵⁰ Helsedirektoratet (2013): *Kartlegging av tolkebruk i kommunehelsetjenesten*, TNS Politikk og samfunn

samme antallet oppgir at de har oversikt over årlige utgifter til tolketjenester. 14 prosent oppgir at kommunen ikke har oversikt over utgifter til tolketjenester, eller de har ikke kjennskap til om kommunen har en slik oversikt.

5.2.3 Konsekvenser av dårlig kvalitet på tolking og betydning for liggetid på sykehus

Kvalitetssikring av tolker fremstår som en av de største utfordringene i helsesektoren. Bruk av lavt kvalifiserte, eller ukvalifiserte tolker, medfører unødvendig sløsing med både menneskelige og økonomiske ressurser.

Driftskostnadene for et somatisk liggedøgn på sykehus i Norge var i 2012 på nærmere 13 000 kroner per døgn.⁵¹

En amerikansk studie⁵² viser at pasienter med begrensede engelskkunnskaper, som ikke får bistand av kvalifisert tolk ved innleggelse og utskriving, har en økning i oppholdstiden på sykehus på mellom 0,75 og 1,47 dager sammenliknet med pasienter som fikk tilgang på kvalifisert tolk. Oppholdstiden på sykehus var signifikant lengre når kvalifisert tolk ikke ble brukt.

I tillegg viser studien at pasienter med begrensede engelskkunnskaper ble på sykehuset fra 0,7 til 4,3 dager lengre enn engelskspråklige pasienter med ellers like forhold. Pasienter med dårlige engelskkunnskaper hadde også en større sjanse for å bli gjeninnlagt i løpet av en 30-dagers periode.

Pasientene som ikke fikk tilgang til kvalifisert tolk hadde liten forståelse for sin diagnose og behandlingsplan, og hadde ofte et ønske om at legen hadde forklart ting bedre for dem.

Studien viser til at bruk av ukvalifiserte tolker eller familiemedlemmer kan resultere i alvorlige feil. Slike ukvalifiserte tolker kan feiltolke eller utelate opp til halvparten av legens spørsmål, kan begå feil av medisinsk signifikant betydning, har høyere risiko for ikke å nevne bivirkninger og kan unnlate pinlige temaer.

I tillegg til å redusere liggetiden og få færre gjeninnleggelser, viser forskning at ved å bruke kvalifisert tolk blir pasientene tryggere, man forebygger faren for alvorlig sykdom, reduserer faren for komplikasjoner og helse- og omsorgssektoren

leverer en bedre tjeneste når den kommuniserer direkte med pasienten.⁵³

Annen forskning på helsepersonells bruk av tolk⁵⁴ viser at personellet reflekterer lite over konsekvensene av tolkingens kvalitet. Helsepersonell er også lite bevisst på at deres profesjonelle status og integritet kan bli skadet ved bruk av dårlig tolk.

Til tross for sykehusenes fokus på tilgjengelighet ved anbudsrunder, tyder funn på at dette fortsatt er en betydelig utfordring, som per i dag ikke synes håndtert på en tilfredsstillende måte. Befolkningsfremskrivninger fra Statistisk sentralbyrå gir grunn til å anta at tilgangen til tolketjenester vil reduseres ytterligere om ikke organiseringen optimaliseres og kvalifiserte tolker økes betraktelig.⁵⁵

Valio (2009) konkluderer med at sentralisering av tjenesten og bruk av skjermtolking kan representere løsningen på disse utfordringene.

5.2.4 Språkbarrierer mellom pasienter og leger

IMDi-rapporten *Fastleger og tolketjenester*⁵⁶ viser at fastlegene er usikre på hvem som har ansvar for å bestille tolk og ansvaret for kommunikasjonsproblemer plasseres i stor grad hos pasientene.

Ved de fleste legekantorene er det legesekretæren som bestiller tolk, og de fleste benytter en kommunal tolketjeneste, eventuelt en privat tolkeformidler. Samtidig viser undersøkelsen varierende oppfatninger, og en del usikkerhet, blant fastlegene om hvem som har det formelle ansvaret for bestillingen av tolk. Cirka én av fem vet ikke hvem som har det formelle ansvaret. Én av ti fastleger plasserer det formelle ansvaret for å bestille tolketjenester hos pasienten, mens én av fire fastleger oppgir at pasienten også i praksis bestiller tolk selv.

Mer enn 60 prosent av fastlegene mener, ifølge IMDi undersøkelse, at mangelfulle norskkunnskaper hos en pasient øker sjansen for at symptomer ikke oppdages og øker risikoen for feildiagnostisering og feilbehandling. Til en viss grad

⁵¹ Helsedirektoratet (2013): *Samdata – Spesialisthelsetjenesten 2012*

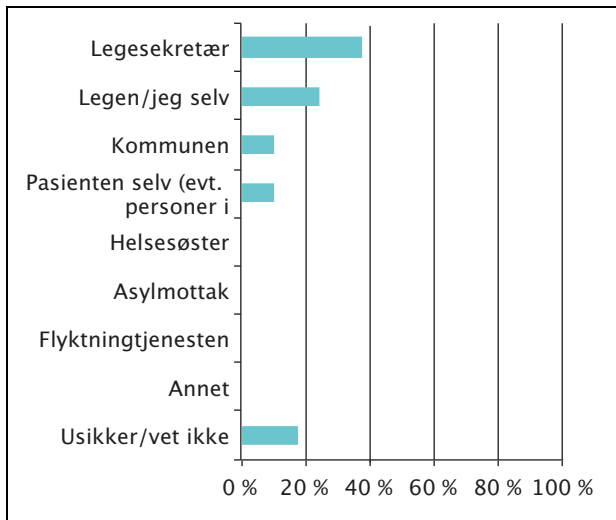
⁵² Lindholm, M., J.L. Hargraves, W.J. Ferguson and G. Reed (2012): *Professional Language Interpretation and Inpatient Length of Stay and Readmission Rates*, <http://www.ncbi.nlm.nih.gov/pubmed/22528618>

⁵³ Høgskolen i Oslo og Akershus (2013): *Sluttrapport – Kommunikasjon via tolk for offentlig ansatte 2011–2012*

⁵⁴ Skaaden, Hanne (2013): *Den topartiske tolken. Lærebok i tolking*, Universitetsforlaget, Oslo

⁵⁵ Valio, Tommy (2009): *Integrering av tolk i helsetjenesten. Analyse av bruk av tolk ved helsetjenester drevet av Helse Sør-Øst RHF og Oslo kommune*, Universitetet i Oslo, Institutt for helseledelse og helseøkonomi

⁵⁶ Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (2007): *Fastleger og tolketjenester*, IMDi rapport 6-2007



Figur 5.3 Oppfatning av hvem som har det formelle ansvaret for å bestille tolk. Prosent

Kilde: Integrerings- og mangfoldsdirektoratet, IMDI-rapport 6-2007. Figur 10

mener legene å kunne kompensere for språkbarrierene ved å ta flere blodprøver enn normalt, foreta flere henvisninger etc., og på denne måten gardere seg mot risikoen for feildiagnostisering, feilbehandling eller at symptomer ikke oppdages.

Samtidig svarer én av fire fastleger at ansvaret for oppheving av språkbarrierene først og fremst ligger hos pasientene. Det er usikkerhet blant fastlegene om hvor langt ansvaret deres strekker seg når det gjelder kommunikasjonsproblemer med pasienter som har bodd i Norge en viss tid, men som fortsatt har manglende norskkunnskaper og behov for tolk.

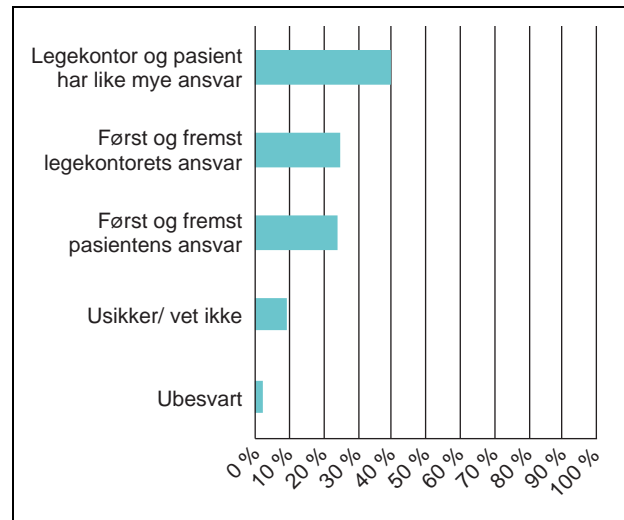
Forskning viser at innvandrere har dårligere helse enn resten av befolkningen og at innvandrernes helse fortere blir dårligere med årene. Innvandrere er betydelig overrepresentert når det gjelder psykiske lidelser, diabetes, muskel- og skjelettplager. Helsetilstanden varierer også betydelig etter sosioøkonomiske skillelinjer.⁵⁷

Personer med pakistansk bakgrunn er blant de gruppene i Norge som får livsstilsykdommer opptil ti år tidligere enn majoritetsbefolkningen. En studie fra Universitetet i Oslo⁵⁸ viser at mange norskpakistanere med livsstilsykdommer tar medisiner sine feil eller lar være å ta dem. Språk-

⁵⁷ Blom, Svein (2011): *Dårligere helse blant innvandrere*, Samfunnspeilet 2011/2

Kumar, B. N. mfl. (2008): *The Oslo Immigrant Health Profile*, Folkehelseinstituttet, Rapport 2008:7

⁵⁸ Håkonsen, Helle og Else-Lydia Toverud (2012): *Cultural influences on medicine use among first-generation Pakistani immigrants in Norway*. European Journal of Clinical Pharmacology. ISSN 0031-6970. 68(2), s 171–178.



Figur 5.4 Oppfatning av hvem som har ansvar for å oppheve språkbarrierer. Prosent

Kilde: Integrerings- og mangfoldsdirektoratet, IMDI-rapport 6-2007. Figur 18

problemer og misforståelser er en del av forklaringen på dette.

En mastergradsoppgave om norske allmennlegers erfaringer med, og holdninger til, pasienter med innvandrerbakgrunn⁵⁹ viser at språkvansker er den største utfordringen i møte med pasienter med innvandrerbakgrunn. Studien omfatter også farmasøyter. Både legene og farmasøytene var

Boks 5.3 Medisin uten veiledning

I en kronikk i *Dag og tid*¹ skriver Amal Aden:

Ei anna kvinne fortel meg at ho hadde vore hjå lækjaren utan tolk, og at ho fekk med eit lite brev. Ho syner meg brevet, og det er visst ein resept på sovetablettar. Med ein tolk kunne ho fått forklært at ho har fått med ein resept, og korleis medisinen skal takast. (...) Eg har og snakka med ein kvinne som hadde fått to slag medisin. Det eine var allergitablettar, og det andre var sovetablettar. Ho hadde teke begge medisinane på morgonen og forstod ikkje kvifor ho sovna på vaksenopplæringa.

¹ Aden, Amal (2014): *Kommunane sviatar dei eldre flyktningane*, *Dag og tid*, 31. januar 2014

⁵⁹ Abuelmagd, Walaa (2013): *Norske allmennlegers erfaringer med og holdninger til pasienter med innvandrerbakgrunn*. Masteroppgave, Universitetet i Oslo

Boks 5.4 Brudd på helsepersonelloven

Statens helsetilsyn meddelte en lege advarsel etter helsepersonelloven § 56 for brudd på blant annet forsvarlighetskravet i helsepersonelloven § 4, og Statens helsepersonellnemnd opprettholdt vedtaket fordi legen ved sin håndtering av informasjon om pasientens HIV-smitte til ektefellen hadde brutt sin varslingsplikt etter smittevernloven § 2-2 tredje ledd og sin informasjonsplikt etter helsepersonelloven § 10, jf. pasientrettighetsloven § 3-5.

Legen hadde ikke i tilstrekkelig grad sørget for at pasientens ektefelle ble gjort kjent med at pasienten var HIV-positiv, og hadde blant annet brukt pasienten som tolk i forbindelse med informasjon til ektefellen, til tross for at han visste at pasienten var motvillig til å informere sin ektefelle om HIV-smitte.¹

¹ NOU 2012: 17 *Om kjærlighet og kjøletårn – Strafferettslige spørsmål ved alvorlige smittsomme sykdommer*

bekymret for om informasjon når frem til pasientene.

18 av 22 allmennleger mente at språkvansker er den største utfordringen for å stille rett diagnose. Halvparten av legene mente at problemet er størst blant eldre pasienter, og spesielt kvinner. Når språkproblemene er store, ber legene om telefontolk eller de bruker Google oversettelse, kroppsspråk, peking og tegninger. Noen av pasientene hadde med seg familiemedlemmer, barn eller venner som tolk. Enkelte ganger innkaller legene til time med tolk, men kostnadene er en utfordring, ifølge oppgaven.

5.2.5 Omsorgstjenesten

Eldre med innvandrerbakgrunn utgjør i dag en liten andel av mottakerne i pleie- og omsorgssektoren. Det gjelder hjemmetjenesten så vel som institusjonstjenesten. Men norske kommuner må forberede seg på større etterspørsel etter omsorgstjenester fra eldre innvandrere og andre etniske minoritetsgrupper.

Stortingsmeldingen om morgendagens omsorg⁶⁰ påpeker at det i nær fremtid vil bli flere eldre med innvandrerbakgrunn i Norge. Ifølge en

⁶⁰ Meld. St. 29 (2012–2013) *Morgendagens omsorg*, Helse- og omsorgsdepartementet

rapport fra prosjektet *Omsorgstjenester til personer med etnisk minoritetsbakgrunn*⁶¹ er forestillinger om at eldre innvandrere drar tilbake til sine opprinnelsesland, eller at familien tar seg av dem, feilaktige.

Eldre innvandrere som har lært seg norsk som sitt andrespråk kan, etter hjerneslag eller ved demenssykdom, miste andrespråket eller få problemer med å skille morsmål og norsk fra hverandre. Bruk av morsmål kan være viktig for å opprettholde best mulig funksjonsnivå og integritet. Utredning av demens hos ulike innvandrergrupper kan være mer utfordrende fordi pasienten har en annen kultur- og språkbakgrunn, noe som gir større kommunikasjonsutfordringer i konsultasjonen.⁶²

Kommunene trekker frem tilgang på tolketjeneste og bedret kommunikasjon som et viktig moment når de blir spurt om hva som kunne ha gjort omsorgsarbeidet i kommunene lettere. Utbygging av tolketjenesten blir nevnt som ett område der det er behov for strategisk planlegging.⁶³

Et annet prosjekt⁶⁴ viser at alle velferdstjenester har behov for kunnskap om å arbeide med, og bevissthet rundt å bruke, tolk. Det er, ifølge prosjektrapporten, stort behov for økt tilgang til kvalifiserte tolker i velferdstjenestene.

Behovet for tolk blant eldre vises i en levekårsundersøkelse blant innvandrerbefolkningen.⁶⁵ Der fremgår det at andelen som uttrykker behov for tolk hos lege øker mye med alder, særlig blant kvinner. Økningen er på vel 40 prosentpoeng – fra 5 prosent i aldersgruppen 16–24 år til 48 prosent i aldersgruppen 55–70 år. Det var flest personer med bakgrunn fra Irak som hadde behov for tolk under legebesøk. Minst behov for tolk var det blant menn fra Serbia-Montenegro og Sri Lanka, og blant kvinner fra Chile.

5.2.6 Samiske pasienter og brukere

Innenfor forvaltningsområdet for samiske språk, jf. kapittel 6, følger det av sameloven § 3-5 at den

⁶¹ Ingebretsen, Reidun (2011): *Omsorgstjenester til personer med etnisk minoritetsbakgrunn – en kartlegging i norske kommuner*, NOVA rapport 28/11

⁶² Helse- og omsorgsdepartementet (2013): *Likeverdige helse- og omsorgstjenester – god helse for alle. Nasjonal strategi om innvandreres helse 2013–2017*

⁶³ Ibid.

⁶⁴ Ingebretsen, Reidun (2010): *Omsorg for eldre innvandrere – samlede prosjekterfaringer*, NOVA rapport 15/10

⁶⁵ Blom, Svein: *Innvandreres helse 2005/2006. Statistisk sentralbyrå, rapporter 2008/35*

Boks 5.5 Likeverdprosjektet

Styrking av likeverdige og integrerende helse-tjenester for minoritetsbefolkningen i hovedstadsområdet (Likeverdprosjektet) er et sam-handlingsprosjekt mellom Oslo universitetssykehus HF (OUS), Akershus universitetssykehus HF (Ahus), Lovisenberg diakonale sykehus, Diakonhjemmet sykehus, Sunnaas sykehus og Oslo kommune. Vestre Viken HF deltar som observatør. Helse Sør-Øst og Oslo kommune eier prosjektet. Målet er å styrke sykehusenes og bydelenes evne til å tilby pasienter og pårørende med minoritetsbakgrunn et likeverdig helsetilbud.

Tolketjenester er en sentral del av Likeverdsprosjektet. Partene i Likeverdsprosjektet har mer enn 42 000 tolkeoppdrag pr. år i mer enn 84 språk. 84 prosent av oppdragene er på språk der det har vært tilbud både om statsautorisasjon og tolkeutdanning (cirka 20 språk). I tillegg dekkes 13 prosent av oppdragene av språk der det kun har vært mulighet for tolkeutdanning. Dette betyr at 97 prosent av oppdragene dekkes av språk hvor det finnes tolker med minst ett semesters utdanning. Det er svært få oppdrag på øvrige språk, til tross for at det er et stort antall språk det dreier seg om.

Rapporten *Ikke lenger en tjeneste av ukjent kvalitet*¹ ble utarbeidet i tilknytning til Like-

verdsprosjektet. Den beskriver status for tolkefeltet i helsetjenesten i Osloområdet. Rapporten analyserer behovet for tolking nå og i fremtiden.

Rapporten viser at 88 prosent av tolkene som ble brukt på sykehusene i Osloområdet var uten formelle kvalifikasjoner.

Rapporten konkluderer med at:

- tolking må sees på som en integrert del av tjenestetilbudet
- kvalitet må stå i fokus, kvalifiserte tolker skal foretrekkes
- institusjonene må selv kontinuerlig følge med på kvaliteten på tolkingen

Som en oppfølging av den første rapporten, ble det iverksatt en utredning av mulige løsninger for fremtiden. Rapporten fra denne utredningen *Akkurat slik vi gjør med andre spesialister – anbefalinger for fremtiden: tolking som en integrert del av tjenestetilbudet i helsetjenesten i hovedstadsområdet*² skisserer to ulike modeller for å sikre helsetjenesten tilgang til god tolking utført av kvalifiserte tolker. Anbefalingen i rapporten er å opprette egen Tolkesentral, jf. kapittel 11.

¹ Linnestad, Hege og H. Fiva Buzungu (2012a): *Ikke lenger en tjeneste av ukjent kvalitet. Statusrapport om tolkefeltet i helsevesenet i hovedstadsområdet*, Oslo kommune og Helse Sør-Øst

² Linnestad, Hege og H. Fiva Buzungu (2012b): *Akkurat slik vi gjør med andre spesialister – anbefalinger for fremtiden: tolking som en integrert del av tjenestetilbudet i helsevesenet i hovedstadsområdet*, Oslo kommune og Helse Sør-Øst

som ønsker å bruke samisk for å ivareta egne interesser overfor lokale og regionale offentlige helse- og sosialinstitusjoner i forvaltningsområdet, har rett til å bli betjent på samisk. Samiske tjenestemottakere har også rettigheter regulert i internasjonale konvensjoner.

Dersom tjenesten ikke har samisktalende ansatte, må det skaffes tolk. Risiko for feilbehandling øker når kommunikasjonen er dårlig. Det er en utfordring å få tak i nok samisktalende tolker.

Folkehelsemeldingen⁶⁶ påpeker at det er en utfordring at personell har for lite kunnskap om samisk språk og kultur. Hvis det ikke finnes personell som har slik kompetanse, kan det lede til

manglende forståelse, udekkede behov og isolasjon.

I stortingsmeldingen om kvalitet og pasientsikkerhet⁶⁷ står det at samiske pasienters behov for tilrettelagte tjenester må etterspørres og synliggjøres både i planlegging og utredning, og når beslutninger tas. God tolketjeneste med kvalifisert tolk og lydhørhet i møte med pasienten, er en forutsetning for likeverdighet.

Handlingsplanen for samiske språk⁶⁸ påpeker at likeverdige helse- og omsorgstjenester forutsetter at samiske pasienter blir møtt med kompetanse i samisk språk og kultur. Muligheten til å

⁶⁶ Meld. St. 34 (2012–2013) *Folkehelsemeldingen. God helse – felles ansvar*, Helse- og omsorgsdepartementet

⁶⁷ Meld. St. 10 (2012–2013) *God kvalitet – trygge tjenester om kvalitet og pasientsikkerhet i helse- og omsorgstjenesten*, Helse- og omsorgsdepartementet

⁶⁸ Arbeids- og inkluderingsdepartementet (2009): *Handlingsplan for samiske språk*

Boks 5.6 Tolkeprosjektet i Finnmark

Helse Nord RHF (regionalt helseforetak) fikk i 2010 i oppdrag av Helse- og omsorgsdepartementet å finansiere og gjennomføre et toårig tolkeprosjekt for å bedre tolketjenesten til den samiske befolkningen. Prosjektet hadde som hovedmål å etablere en samisk tolketjeneste som er tilgjengelig hele døgnet i Helse Nord RHF området. Helse Finnmark, Sametinget og Nasjonalt senter for samhandling og telemedisin samarbeidet om prosjektet som ble avsluttet i 2013.¹

Prosjektet har kartlagt en del av behovene for samiske tolketjenester innenfor Helse Finnmark og gjennomført en pilotordning med samisk tolk via videokonferanse på bærbar PC. Dagens tilbud til dem med samisk som morsmål er, ifølge prosjektrapporten, ikke godt nok.

Prosjektet foreslår en oppbygging av samisk tolketjeneste over en periode på 3–5 år. Det anbefaler også å innlemme ulike nødtjenester og

kommunale helsetjenester i den trinnvise oppbyggingen av en desentralisert døgnskuttet tolketjeneste.

Planen fremover er å få satt i verk videobasert samisk tolketjeneste i fire trinn.²

I innstillingen til stortingsmeldingen om Sametingets virksomhet 2012³ er et flertall av medlemmene i Kommunal- og forvaltningskomiteens opptatt av at Tolkeprosjektet skal følges opp og understreker betydningen av å sikre tilgangen på samiske tolker ved helseinstitusjonene. Flertallet legger vekt på at Helse- og omsorgsdepartementet og Sametinget i sitt videre arbeid kommer frem til gode løsninger for å sikre tilfredsstillende tolketjenester.

Helse- og omsorgsdepartementet har i oppdragsdokumentet for 2014 gitt Helse Nord i oppdrag å finansiere videreføring av tolkeprosjektet innenfor den plan for oppbygging som er skissert i prosjektrapporten.⁴

¹ Furskognes, Ann-Karin, I. Eliassen, B. Molund og E. K. Christiansen (2013): *Prosjektrapport "Tolkeprosjektet"*, Nasjonalt senter for samhandling og telemedisin, Universitetssykehuset Nord-Norge

² Meld. St. 10 (2012–2013) *God kvalitet – trygge tjenester*, Helse- og omsorgsdepartementet. Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet (2011): *Statusrapport for Handlingsplan for samiske språk*

³ Innst.125 S. (2013-2014) Innstilling fra kommunal- og forvaltningskomiteen om Sametingets verksemd 2012

⁴ Helse- og omsorgsdepartementet (2014): *Oppdragsdokument 2014 Helse Nord RHF*

bruke eget språk er særlig avgjørende for et godt resultat på områder som rehabilitering, forebygging av kroniske sykdommer, læring og mestring, rusproblemer og psykisk helse. Handlingsplanen understreker at det er behov for tilstrekkelig utbygd tolketjeneste.

I oppdragsdokumentet til de regionale helseforetakene er det stilt krav om at det skal etableres tolketjenester til pasienter som har behov for det. Videre er det stilt krav om at det skal iverksettes tiltak for å styrke ansattes språk og kulturkompetanse knyttet til den samiske befolkningen.⁶⁹

5.3 Barnevernet

Både kommunene og staten har oppgaver og ansvar på barnevernsområdet. Alle kommuner skal ha en barnevernstjeneste som utfører det daglige løpende arbeidet i tråd med barnevernlovens bestemmelser. Barneverntjenestene skal

⁶⁹ Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet (2013): *Handlingsplan for samiske språk – statusrapport 2011–2013*

blant annet gi råd og veiledning, foreta undersøkelser, fatte vedtak etter loven eller forberede saker for behandling i fylkesnemnda og iverksette og følge opp tiltak. I tilfeller hvor barn og ungdom ikke kan bo hjemme med familiene sine, kan barnevernet plassere dem i fosterhjem eller på institusjon. I alle disse situasjonene vil det være behov for tolk dersom klientene har begrensede norskferdigheter.

På landsbasis har to av ti barn med barneverniltak innvandrerbakgrunn,⁷⁰ mens i Oslo er omtrent halvparten av barna som mottar tiltak norskfødte med innvandrerforeldre eller barn som selv har innvandret.⁷¹ De mest brukte barnevernstiltakene er råd og veiledning og økonomisk hjelp.⁷²

⁷⁰ Kalve, Trygve og T. Dyrhaug, (2011): *Barn og unge med innvandrerbakgrunn i barnevernet 2009*. SSB Rapporter 39/2011

⁷¹ <http://www.osloby.no/nyheter/Innvandrere-har-flest-barnevernsbarn-7014226.html> hentet 11.12.13

⁷² Kalve, Trygve og T. Dyrhaug, (2011): *Barn og unge med innvandrerbakgrunn i barnevernet 2009*. SSB Rapporter 39/2011

Tall fra SSB viser at i 2009 fikk 3,3 prosent av alle barn i Norge i alderen 0–22 år hjelp fra barnevernet. Andelen innvandrerbarn og norskfødte barn med innvandrerforeldre i barnevernet har økt fra 16 prosent i 2004 til 21 prosent i 2009. De største gruppene har bakgrunn fra Afghanistan, Eritrea, Irak, Russland og Iran. Innvandrerbarn i alderen 13–17 år har den høyeste klientraten. 115 per 1 000 av disse mottok tiltak fra barnevernet i 2009. Gruppen som har hatt størst økning i tiltak per 1 000 fra 2004 til 2009 er norskfødte barn med innvandrerforeldre.⁷³

5.3.1 Bruk av tolk i barnevernet

En kunnskapsoversikt fra 2007⁷⁴ viser at kunnskapen om bruk av tolk i barnevernet er mangelfull, både nasjonalt og internasjonalt.

Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi) foretok i 2008 en spørreundersøkelse om bruk av tolk i barnevernet.⁷⁵ Undersøkelsen viser at over halvparten av respondentene har rutiner for tolkebruk og bestilling av tolk. Derimot er det få som har rutiner for å sjekke tolkens kvalifikasjoner. De fleste ansatte ser behov for mer opplæring i bruk av tolk, en kvalitetsheving av de tolkene som er tilgjengelige på markedet, økt profesjonalisering av tolkeyrket og bedre rutiner for å sjekke tolkens kvalifikasjoner. Få kjenner til muligheten for å søke opp kvalifiserte tolker i Nasjonalt tolkeregister.

Ifølge IMDis rapport etterlyste de ansatte mer informasjon om bruk av tolk og rolleforståelse samt praktisk kursing/opplæring i tolkesituasjoner. Mange av respondentene har hatt negativ erfaring med tolkene fordi de ikke fulgte *Retningslinjer for tolkeskikk*.⁷⁶ Én av tre hadde opplevd at tolken ga tilleggsinformasjon om familiens hjemland eller forklart hendelser ved å vise til kulturelle forskjeller, og nær én av fem hadde opplevd at tolken blandet seg inn i en sak. Mange synes det er greit at tolken gir tilleggsinformasjon om familiens hjemland, men få aksepterer at tolken blander seg inn i saken.

NOU 2012: 5 *Bedre beskyttelse av barns utvikling* anbefaler blant annet økt bruk av tolketjeneste i barnevernet, standardiserte og oversatte

informasjonsbrosjyrer som spres til steder der barn er samt profesjonalisering av tolketjenester for å kunne ivareta barnas rettsikkerhet bedre.⁷⁷

5.3.2 Manglende tillit på grunn av språkbarrierer

I IMDis undersøkelse om bruk av tolk i barnevernet kommer det frem at saker gjerne eskalerer fordi det ikke benyttes tolk i innledende fase.

Som ledd i tillitsbyggingen har Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet utarbeidet en kommunikasjonsstrategi, *Barnevernet – en hjelper (2013–2016)*. Ett tiltak i strategien er å videreutvikle tolketjenesten og å bygge ned språkbarrierene.

En doktorgradsavhandling⁷⁸ viser at det er behov for mer tid til dialog og refleksjon i det flerkulturelle barnevernet for å oppnå en felles forståelse av situasjonen. I møtet med barnevernet opplever foreldre med minoritetsbakgrunn at de ikke blir forstått, respektert eller lyttet til. Dette gjelder særlig de foreldrene som ikke selv har tatt kontakt med barnevernet. Bruk av kvalifiserte tolker er et sentralt og nødvendig tiltak, ifølge avhandlingen. De gangene foreldre med minoritetsbakgrunn har positive opplevelser med barnevernet, er når de har opplevd å bli forstått og lyttet til.

Ifølge en annen rapport om bruk av tolk i barnevernet kan sammenbrudd i kommunikasjon, og det å ikke kunne gjøre seg forstått (måtte uttrykke seg som et barn), fort føre til at vedkommende også blir snakket til som en mindreårig og dermed føler seg like hjelpeløs som et barn. En slik posisjon kan skape skam, tilbaketrekning og/eller aggresjon. Det virker ødeleggende for selvfølelsen, noe som er særlig ille for allerede traumatiserte personer. Bruk av tolk er derfor ikke bare et redskap for å sikre rammene for kommunikasjon, men også en måte å formidle respekt og likeverdighet på.⁷⁹

En undersøkelse om barnevernsansatte i Norge og England, og deres erfaringer med innvandrerfamilier,⁸⁰ sammenfaller med funnene i IMDis rapport om bruk av tolk i barnevernet.

⁷³ Ibid.

⁷⁴ Holm-Hansen, Jørn, T. Haaland og T. Myrvold (2007): *Flerkulturelt barnevern. En kunnskapsoversikt*. NIBR-Rapport 2007:10

⁷⁵ Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (2008): *Bruk av tolk i barnevernet*. IMDi-Rapport 5-2008

⁷⁶ <http://www.tolkeportalen.no/For-tolker/Tolkens-yrkesetik/> hentet 11.12.13

⁷⁷ NOU 2012: 5 *Bedre beskyttelse av barns utvikling*

⁷⁸ Aadnesen, Bente Nes (2012): *Jeg kan ikke være den afrikanske mammaen i Norge. De må også skjønne at min bakgrunn er en del av meg*. En studie av samhandling i barnevernet mellom saksbehandlere og foreldre med minoritetsetnisk og muslimsk bakgrunn, NTNU

⁷⁹ Gotaas, Nora (2007): *Bruk av tolk i barnevernet* i Holm-Hansen, Jørn, T. Haaland og T. Myrvold, (red.): *Flerkulturelt barnevern. En kunnskapsoversikt*. NIBR-Rapport 2007:10

Språkproblemene fører til at barnevernet går glipp av vesentlig informasjon og taper tillit i innvandrerfamiljene. Av de intervjuede i Norge og England svarte henholdsvis 70 og 75 prosent at de har hatt problemer med språk og tolking.

Flere oppslag i media viser manglende tillit til barnevernet i innvandrerbefolkningen. Polske, somaliske og tamilske foreldre har gått ut og protestert mot det de mener har vært urettferdig behandling fra barnevernet, som har tatt fra dem barna.⁸¹

Ifølge en rapport om flerkulturelt barnevern⁸² er møter med barnevernet ofte ikke noe man oppsøker frivillig, i motsetning til for eksempel legebesøk. Det kreves derfor en ekstra innsats for å skape legitimitet og tillit hos klientene. Familier som kommer i kontakt med barnevernet for første gang befinner seg ofte i krise, noe som gjør at kommunikasjonen er ekstra presset og sårbar. Særlig vil dette gjelde minoritetsfamiliene. I tillegg vil faren for både språklige og kulturelle misforståelser være større enn ellers, fordi det som regel er vanskelig å skaffe tolk på kort varsel. I verste fall kan familier med språklig og etnisk minoritetsbakgrunn risikere å bli utsatt for tvangstiltak på feil grunnlag.

En masteroppgave⁸³ beskriver samhandlingen mellom barnevernet og minoritetsfamilier. Ett funn er at manglende informasjon fører til avmaktfølelse hos brukerne. Minoritetsfamilier opplever at de ikke får vite hvorfor barnevernet blander seg inn i livene deres. De føler seg overkjørte og redde.

Saksbehandlere i barnevernet oppgir at det er innvandrerfamiliers språkproblemer og manglende forståelse for systemet som gjør samhandlingen utfordrende. Økt brukermedvirkning kan ha stor betydning. Når familiene får informasjon om sine rettigheter og plikter, og om hvorfor barnevernet er inne i bildet, avtar frykten. Dermed kan familier, som åpenbart trenger hjelp, dra nytte av hjelpetiltak, i stedet for at barnevernet må gå inn med tvang.⁸⁴

⁸⁰ Kriz, Katrin og M. Skivenes (2009): *Lost in Translation: How Child Welfare Workers in Norway and England Experience Language Difficulties when Working with Minority Ethnic Families*. British Journal of Social Work Volume 40, Issue 5, Pp. 1353-1367.

⁸¹ <http://www.utrop.no/Plenum/Kommentar/23604> hentet 12.12.13

⁸² Holm-Hansen, Jørn, T. Haaland og T. Myrvold (2007): *Flerkulturelt barnevern. En kunnskapsoversikt*. NIBR-Rapport 2007:10

⁸³ Handulle, Ayan (2013): *Du vet de tenker jeg bare er en stor afrikansk mann, ikke pappa*. Masteroppgave ved Universitetet i Stavanger

Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet har nedsatt en kompetansegruppe som blant annet skal gi innspill til hvordan tilliten til barnevernet kan bli bedre i innvandrerfamilier. Kompetansegruppen skal bidra til å utvikle en strategi for barnevernets inkludering av etniske minoritetsperspektiver.

På et møte i kompetansegruppa i februar 2014, der Tolkeutvalgets leder og sekretariat deltok, ble det formidlet at det er et stort underforbruk av tolk i barnevernet. Ofte blir det ikke engasjert tolk før saken har kommet til fylkesnemnda.⁸⁵ Ifølge IMDi bekreftes dette også av andre kilder (barnevernsansatte og tolker).⁸⁶ Det er, ifølge kompetansegruppa, stor sannsynlighet for at verdifull informasjon kan ha gått tapt i mellomtiden. Et annet problem er at fylkesnemndene ikke har rutiner for å sjekke tolkenes kvalifikasjoner. Dette kan også føre til at verdifull informasjon går tapt og familienes rettsikkerhet blir svekket.⁸⁷

Fylkesnemndene behandler saker i barnevernet og sosialtjenesten. I barnevernssaker treffer fylkesnemndene vedtak om å overta omsorgen for barn og om andre tvangspregede tiltak. På møte i referansegruppa for Tolkeutvalget 5.5.14 kom det frem at fylkesnemndene som regel ikke gir tolkene informasjon om saken i forkant fordi de er redde for å bryte taushetsplikten. Tolken får dermed ikke mulighet til å forberede seg til saken. Dette svekker kvaliteten på tolkingen og, igjen, familienes rettsikkerhet.

Videre forteller en statsautorisert tolk at han ikke får forespørsler fra fylkesnemndene om å tolke i saker som gjelder omsorgsovertakelse for barn. Tolken, som har henvendt seg til Barneombudet angående dette,⁸⁸ mener at årsaken er at det er kommunale barneverntjenester som bestiller tolk, ikke fylkesnemnda selv, og at de bruker private formidlingsfirmaer som ikke kan tilby statsautoriserte tolker. Tolken uttrykker alvorlig bekymring for barnas rettsikkerhet i disse sakene. Barneombudet har sjekket tolkens opplysninger med en fylkesnemndsleder, som bekreftet at det er barnevernet som skaffer tolk i disse sakene, ikke fylkesnemnda selv.

⁸⁴ <http://www.aftenposten.no/nyheter/iriks/-Innvandrere-frykter-barnevernet-7410451.html> hentet 28.12.13

⁸⁵ Fylkesnemnda er en egen domstolsliknende instans med avgjørelsesmyndighet i barnevernssaker. Forhandlingsmøtene skjer etter modell av hovedforhandlingene i en sivil sak, men møtene foregår for lukkede dører.

⁸⁶ E-post fra IMDi av 25.6.14

⁸⁷ Møte 28.2.14 med Kompetansegruppen for dialog og mangfoldsensitivitet innen barnevernsfeltet

⁸⁸ E-post fra Barneombudet av 23.4.14

Tolkeforeningen er også bekymret for at kvalifiserte tolker ikke blir brukt i barnevernssaker, verken i den kommunale barnevernstjenesten eller i fylkesnemndene. Først når saken ankes til domstolene blir statsautoriserte tolker tilkalt.⁸⁹

5.4 Barnehage og skole

Barn og unge skal ha lik rett til utdanning, uavhengig av bosted, kjønn, sosial og kulturell bakgrunn og eventuelle spesielle behov.⁹⁰

Utfordringer i samarbeidet mellom barnehage, skole og hjem, er å skape en gjensidig forståelse av barnets og elevens utvikling og læring, og et tillitsfullt samarbeid om best mulig utbytte av tiden i barnehagen og skolen. Samarbeidet stiller store krav både til barnehage, skole og foreldrene.⁹¹

5.4.1 Tolk i barnehagen

I møte med foreldre med minoritetsspråklig bakgrunn har barnehagen et spesielt ansvar for at foreldrene har mulighet til å forstå og gjøre seg forstått.⁹²

I Kunnskapsdepartementets temahefte om språklig og kulturelt mangfold (2006)⁹³ står det at

barnehager må sørge for tolk til foreldre som ikke behersker norsk språk godt nok til å kunne forstå og til å gjøre seg forstått. Planer og beskjeder må også vurderes oversatt skriftlig eller muntlig til ulike språk, ifølge heftet. Det gjelder å ta i bruk ulike arbeidsmåter for å sikre at alle får gitt tilbakemeldinger på det arbeidet som gjøres i barnehagen. For foreldre som ikke er fortrolige med å lese skriftlige planer og dokumenter på norsk, kan en billedperm som synliggjør barnehagens arbeid være et godt utgangspunkt for samtale om arbeidet. Daglig bruk av digitale bilder kan styrke foreldrenes innsikt i barnas hverdag i barnehagen.

I barnehager med flerspråklig personale, som har felles språk med noen av foreldrene, har man et godt utgangspunkt for å sikre en gjensidig forståelse i hverdagen, ifølge temaheftet. Temaheftet understreker at det like fullt er viktig at en vurderer når tospråklige ansatte skal fungere som tolk. I formelle sammenhenger, som en foreldresamtale, kan det være viktig at man benytter eksterne tolker. Dette for å unngå en uryddig situasjon, både for den tospråklige assistenten og for foreldrene. Det vises til at i alle sammenhenger der man benytter tolk må man la tolken klargjøre sin rolle og sin taushetsplikt, slik at situasjonen er avklart for alle de involverte i samtalen.

I en rapport om storbyenes tjenestetilbud til en etnisk mangfoldig befolkning⁹⁴ fremkommer det at tolk tilkalles til møter i barnehagene når det er behov for det, men at også barnehageansatte

⁸⁹ Møte mellom Norsk tolkeforening (NTF) og utvalgsleder 11.8.2014

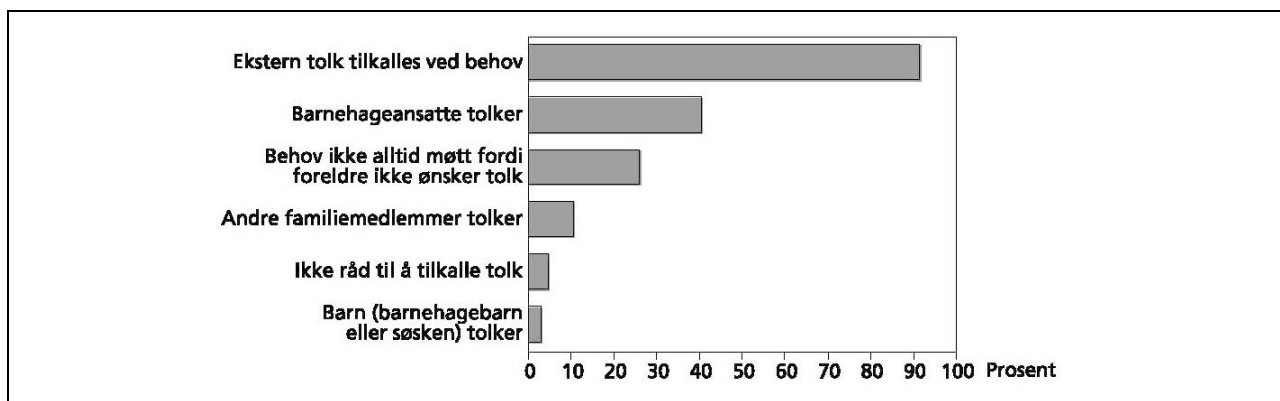
⁹⁰ Kunnskapsdepartementet (2007): *Utdanning – fra barnehage til voksenopplæring*

⁹¹ NOU 2010: 7 *Mangfold og mestring – flerspråklige barn, unge og voksne i opplæringsystemet*

⁹² Kunnskapsdepartementet (2006): *Rammeplan for barnehagens innhold og oppgaver*

⁹³ Gjervan, Marit, red. (2006): *Temahefte om språklig og kulturelt mangfold*, Kunnskapsdepartementet

⁹⁴ Djuve, A.B., M.L. Sandbæk og H. Lunde (2011): *Likeverdige tjenester? Storbyenes tjenestetilbud til en etnisk mangfoldig befolkning*. Fafo-rapport 2011:35



Figur 5.5 Hvordan løses behovet for tolk i barnehager?¹

¹ I rapporten figuren er hentet fra understrekes det at funnene må tolkes med forsiktighet, siden analysene bygger på en survey med betydelig frafall og en nokså lav N.

Kilde: Djuve, A.B., M.L. Sandbæk, H. Lunde (2011): *Likeverdige tjenester? Storbyenes tjenestetilbud til en etnisk mangfoldig befolkning*. Fafo-rapport 2011:35 (figur 3.6)

Boks 5.7 Informasjon fra kommuner om bruk av tolk i barnehager

På Bærum kommunes nettside fremkommer følgende om bruk av tolk i barnehager i kommunen:

For familier med minoritetsspråklig bakgrunn kan vi tilby tolk. Vi har et godt samarbeid med tolketjenesten i Bærum. En tolk sikrer at familiene får gitt og tatt imot informasjon om barnet på en forsvarlig måte. Dette er godt for barnehagen også. Vi bruker tolk med barnet på avdelingen, til barnesamtaler om trivsel, glede ol. Tolken kan være med på foreldremøter og andre samarbeidsmøter.

Sandnes kommune har laget en egen informasjonsbrosjyre til minoritetsspråklige foreldre. Der fremgår det at barnehagen kan bestille tolk gjennom tolketjenesten og at det noen ganger er viktig med tolk i oppstarten for at ansatte og foreldre skal være trygge på at de har forstått hverandre.¹

¹ <https://www.baerum.kommune.no/Organisasjonen/Barnehager-og-parker/Barnehagene/Kommunale-barnehager/Hovik-barnehage1/Ny-i-barnehagen/> hentet 1.3.14.
[http://www.minskole.no/minskole/fbu/pilot.nsf/nt/D513C06797E2232FC12577C8004174C5/\\$File/2%20praktisl%20info%20norsk%20A4.pdf](http://www.minskole.no/minskole/fbu/pilot.nsf/nt/D513C06797E2232FC12577C8004174C5/$File/2%20praktisl%20info%20norsk%20A4.pdf) hentet 1.3.14

benyttes som tolk. I den daglige kommunikasjonen med foreldre er det ikke tid og ressurser til å benytte tolk. I en del tilfeller blir det ikke brukt tolk selv om barnehagen ønsker det, fordi foreldrene ikke ønsker tolk. En informant i undersøkelsen formulerte det slik:

Vi bruker (tolk), selv om far sier *jeg snakker norsk, jeg trenger ikke tolk*, så sier jeg at *ja, men jeg trenger tolk*, særlig hvis mor sitter der og ikke snakker norsk. Så der er jeg ganske firkanta.

Ledere og ansatte i barnehagene rapporterer, ifølge undersøkelsen, om at språk utgjør en av de største utfordringene i møtet med minoritetsspråklige foreldre, men språklige utfordringer henger tett sammen med sosioøkonomisk bakgrunn.

5.4.2 Tolk i forbindelse med skole–hjem-samarbeid

Det nasjonale læreplanverket slår fast at skolen, i forståelse og samarbeid med hjemmene, skal bistå i barnas utvikling og at skolen må trekke foreldrene med i utviklingen av miljøet rundt opplæringen. Det er skolens ansvar å legge til rette for et godt foreldresamarbeid og aktiv foreldreinvolvering. Dette ansvaret er lovfestet. Lovverket gir imidlertid ingen retningslinjer for hvordan skolen skal kommunisere med hjemmet når foreldrene ikke snakker norsk.⁹⁵

På Utdanningsdirektoratets nettside,⁹⁶ under omtale av samarbeid hjem–skole, står følgende:

Når minoritetsspråklige foreldre som ikke behersker norsk, innkalles til utviklingssamtale, er det viktig å sikre at de får kommunisert på et språk de mestrer. Tospråklige lærere er selvfølgelig nøkkelpersoner i slike situasjoner, men har ikke skolen den språkkompetansen i sin lærerstab, så er alternativet å bruke tolk. Eleven selv eller noen som er i nær slekt med familien bør ikke fungere som tolk.

En undersøkelse av opplæringstilbudet for minoritetsspråklige elever i seks kommuner viser at grunnskolen samarbeid med minoritetsspråklige elevers foreldre/foresatte kan by på utfordringer.⁹⁷ Lærerne gir uttrykk for at det kan være vanskelig å få de foresatte i tale, blant annet når det gjelder å følge opp lekser eller å møte opp på foreldremøter. Også når skolen stiller med tolk, kan det hende at foresatte likevel ikke møter opp til samtaler eller møter. Paradokset i dette er, ifølge rapporten, at foreldrene er vanskelige å få i tale samtidig som ingen grupper i samfunnet har så høy motivasjon på vegne av sine barn som de minoritetsspråklige foreldrene. Et forslag i rapporten er mer grunnleggende gjensidig informasjon og diskusjon.

Få respondenter i IMDi's undersøkelse om bruk av tolk i grunnskolen⁹⁸ oppgir at det bestilles tolk til foreldremøter. Mange skoleansatte opp-

⁹⁵ Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (2011): *Mora mi forstår ikke når lærerne snakker*. Bruk av tolk i grunnskolen i Oslo, IMDi-rapport 2-2011

⁹⁶ <http://www.udir.no/Lareplaner/Veiledninger-til-LK06/Morsmal/Morsmal/Morsmal/Hoyremeny/Her-kan-du-lese-mer-om/Samarbeid-hjem-skole/> hentet 13.12.13

⁹⁷ Danbolt, Anne Marit Vesteraas, T.O. Engen, A. Hagen, L.A. Kulbrandstad, S. Sand, H. Speitz, I. Straume og A. Streitlien (2010): *Opplæringstilbudet til minoritetsspråklige innen barnehage og grunnsopplæring*. Telemarkforskning, rapport 01/2010, Notodden

lever det som utfordrende å avholde foreldremøter når foreldre som ikke snakker norsk er blant deltakerne. Fire av fem oppgir at de vanligvis avholder foreldremøte på norsk selv om ikke alle foreldrene snakker tilstrekkelig norsk til å forstå og gjøre seg forstått.

Over halvparten oppgir at de ofte eller hver gang åpner for at foreldre selv har med seg noen til å oversette på foreldremøter. Noen skoler benytter seg også av oversatt materiale som alternativ til foreldremøte når de skal gi informasjon til foreldrene.

Bare et fåtall av skolene har rutiner for å sjekke tolkens kvalifikasjoner. To av tre bestiller tolk gjennom kommunal tolketjeneste, og mange anser det som tolketjenestens oppgave å kvalitets sikre tolkene. Det nasjonale tolkeregisteret var ukjent for de fleste informantene i undersøkelsen, bare én av fem kjente til det.

5.4.3 Kommunikasjonens betydning for foreldremedvirkning

Utdanningsdirektoratet fikk, i 2009, i oppdrag fra Kunnskapsdepartementet å prøve ut ulike former for foreldresamarbeid på skoler med mange minoritetsspråklige elever. Nasjonalt senter for flerkulturell opplæring (NAFO) har ledet prosjektet. Pro-

Boks 5.8 Språk skal ikke være en hindring

Mosjøen skole er mottaksskole for minoritetsspråklige barn i Vefsn kommune som skal ha begynneropplæring. Språket kan være til hinder for å forstå hverandre. På Mosjøen SFO har de lav terskel for å bruke tolk i dialogen med foreldrene. Når Mosjøen SFO tar imot foreldre med minoritetsspråklig bakgrunn, starter de alltid med et telefontolkemøte, for å være sikker på at informasjonen kommer ut og blir forstått. Mosjøen oppvekstsenter er med i Utdanningsdirektoratets prosjekt Språk i fokus.¹

¹ <http://www.udir.no/Laringsmiljo/SFO/Kvalitetsutvikling-i-SFO/Casebeskrivelser-fra-skoler/Casebeskrivelse-Mosjoen-skole-i-Vefsn-kommune-Vi-far-til-det-vi-vil/Kvalitetsfaktor-Forventningsavklaringsinformasjon-og-dialog-med-hjemmet/> hentet 13.12.13

Boks 5.9 Tolk for nyankomne skoleelever og deres foreldre

På nettsiden til Nasjonalt senter for flerkulturell opplæring (NAFO) finnes informasjon om hvordan skolene kan legge til rette for dialog med minoritetsspråklige foreldre.

På Kjølberg skole i Fredrikstad har de utviklet rutiner og praksis som skal ivareta og imøtekomme mangfoldet i foreldre- og elevgruppa på en likeverdig måte. Blant annet har Kjølberg skole ansatt en teamleder med ansvar for å ivareta og følge opp minoritetsspråklige elever og foreldre og være bindeledd mellom administrasjon, øvrige samarbeidspartnere, lærere og foresatte i alle saker som omfatter minoritetsspråklige elever.

Når skolen tar imot minoritetsspråklige elever og foreldre første dag på skolen, følges de av en tolk, først i samtale med teamleder for minoritetsspråklige elever og deretter i klassen, slik at de får muligheter til å delta i samtalen med lærerne og elevene.

Minoritetsspråklige foreldre gir tilbakemelding om hvor viktig det er at de får muligheten til å samtale med tolk i foreldresamtaler. De opplever at de da unngår misforståelser og får muligheten til å delta aktivt i samtalen med lærerne.¹

Karmøy kommune har utviklet retningslinjer for bruk av tolk i barnehage og skole.²

¹ <http://nafo.hioa.no/fag/filmer/hjem-skole-samarbeid/> hentet 13.12.13

² [http://www.minbarnehage.no/MinBarnehage/karmoybarnehagene/pilot.nsf/ntr/EB57D9C635-FE8689C12578A8001F18CD/\\$FILE/Tolk.pdf](http://www.minbarnehage.no/MinBarnehage/karmoybarnehagene/pilot.nsf/ntr/EB57D9C635-FE8689C12578A8001F18CD/$FILE/Tolk.pdf) hentet 13.3.14

sjektet har vist at ved å benytte tolker og tospråklige lærere i møter, unngår man misforståelser og begge parter kan delta aktivt i samtaler. Oversettelser av skriv og informasjon av ulik art samt mulighet til å kommunisere og delta på et språk man behersker, er av stor betydning, dersom foreldrene skal ha en reell mulighet til å påvirke og medvirke aktivt i sine barns læring og utvikling. Flere av skolene som har arbeidet spesielt med å benytte tolker og tospråklige lærere, arrangere språkhomogene møter samt å oversette informasjon til ulike språk, rapporterer at dette har bidratt til større deltakelse blant foreldre. Foreldrene har fått en reell mulighet til å delta gjennom at det kommuniseres på et språk de behersker.⁹⁹

⁹⁸ Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (2011): *Mora mi forstår ikke når lærerne snakker*. Bruk av tolk i grunnskolen i Oslo, IMDi-rapport 2-2011

5.5 Arbeids- og velferdsforvaltningen (NAV)

NAV har som en hovedmålsetting å yte god service tilpasset brukernes forutsetninger og behov.¹⁰⁰

Brukermedvirkning og respekt for enkeltindividet er et sterkt prinsipp i NAV og er nedfelt i lov om arbeids- og velferdsforvaltningen. Det er en forutsetning at det er god kommunikasjon og gjensidig forståelse mellom bruker og veileder, både for å sikre brukermedvirkning og tilgang til gode tjenester, og for at NAV skal oppnå sine målsettinger.

I NAV skal tolk benyttes:¹⁰¹

- når det er behov for tolk
- når det er ønske om tolk
- eller der hvor NAV-veileder finner det riktig å bruke tolk

IMDis undersøkelse om bruk av tolk i NAV¹⁰² viser at litt under 80 prosent av respondentene hadde saker i 2010 der det var behov for tolk. Men over halvparten brukte sjelden eller aldri tolk ved behov. Fire av ti mente at det ble brukt tolk for sjelden. Den største barrieren mot å bestille tolk, var at saksbehandlere ikke ble informert om behovet på forhånd. 55 prosent hadde opplevd at tolken oppsummerte samtalen og 70 prosent syntes at dette var greit. Bedre rutiner for tolkebruk, bedre opplæring i bruk av tolk og økt tilgang på kvalifiserte tolker, ble nevnt som de viktigste faktorene for å forbedre tolkebruken.

Manglende bruk av tolk i NAV får også konsekvenser for andre sektorer. I IMDIs undersøkelse om bruk av tolk i barnevernet var det respondenter som hadde opplevd at saker som opprinnelig var enkle sosialhjelpssaker, endte opp i barnevernet på grunn av manglende veiledning og manglende bruk av tolk innenfor sosialtjenesten. For eksempel kunne en uteblitt betaling av husleie, på grunn av manglende veiledning i sosialtjenesten, ende opp med en bekymringsmelding til barnevernet.¹⁰³

⁹⁹ Nasjonalt senter for flerkulturell opplæring (2011): *Hjemskolesamarbeid*. Rapport fra prosjekt 2009-2011, NAFO, Høgskolen i Oslo

¹⁰⁰ <https://www.nav.no/Om+NAV/NAV>, hentet 11.12.13

¹⁰¹ Arbeids- og velferdsdirektoratet (2013): *Retningslinjer for bruk og bestilling av språktolk i NAV*

¹⁰² Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (2011): *Rett til informasjon ved språkbarrierer*, IMDi-rapport 3-2011

¹⁰³ Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (2008): *Bruk av tolk i barnevernet*. IMDi-Rapport 5-2008

Etter funn om underforbruk av språktolker, har NAV utarbeidet egne retningslinjer slik at bruk av tolk skal være en integrert del av tjenesteytingen.¹⁰⁴ Videre har NAV igangsatt et eget prøveprosjekt med skjermtolking, jf. omtale i kapittel 13.

5.6 Utvalgets vurderinger – offentlig sektor

Det er, etter utvalgets vurdering, behov for økt bruk av kvalifiserte tolker i alle deler av offentlig sektor.

Utvalget ser med bekymring på at underforbruk og feil bruk av tolk gir gale domsavsigelser, feilbehandlinger, saksbehandlingsfeil, lav effektivitet, lengre ventetid og økt ressursbruk. I tillegg er det bekymringsfullt at språkbarrierer og manglende bruk av tolk fører til frustrasjon, passivitet og manglende tillit til myndighetene.

Det er blant annet dokumentert at mangelfull kommunikasjon på grunn av språkbarrierer kan medføre økt liggetid på sykehus. Når vi vet at ett liggedøgn koster rundt 13 000 kroner, er det ikke vanskelig å forstå at underforbruk av tolk ikke bare er en trussel for liv og helse, men også for fornuftig bruk av ressurser.

God og riktig ressursutnyttelse bør ligge til grunn for offentlige myndigheters bruk av tolketjenester. Det offentlige bruker i dag betydelige ressurser på å kvalifisere tolker. Derfor er det et paradoks at de tolkene som allerede er kvalifisert ikke blir brukt i tilstrekkelig grad.

Bestillerkompetansen blant offentlige tjenesteytere bør styrkes. Kommunikasjon via kvalifiserte tolker bidrar til å redusere misforståelser, frustrasjoner, og sannsynligheten for at viktig informasjon går tapt. Dessuten er det ressursbesparende når antallet klagesaker reduseres fordi misforståelsene blir færre. God kommunikasjon kan også redusere risiko for vold og trusler.

Utvalgets oppfatning er at kommunikasjon ved hjelp av tolk må vurderes på linje med andre virkemidler for å oppnå målsettinger innenfor de ulike forvaltningsområdene. Det er derfor behov for å øke bevisstheten, blant annet i barnevernet, kriminalomsorgen, politiet og helsesektoren, om hvordan mangelfull kommunikasjon påvirker kvaliteten på utførelsen av oppgaver.

Intensjonen om likeverdige tjenester innebærer lik tilgang på informasjon og samme mulig-

¹⁰⁴ Arbeids- og velferdsdirektoratet (2013): *Retningslinjer for bruk og bestilling av språktolk i NAV*

het til å kommunisere sine behov og ønsker. Offentlige tjenesteytere vil ikke være i stand til å gi en likeverdig tjeneste hvis de ikke kan kommunisere med brukerne.

Utvalget ser at mye arbeid er gjort på dette feltet de senere årene. Likevel viser kunnskapsgrunnlaget at tolketjenester ikke blir tilstrekkelig prioritert. Lovverket på området er fragmentert og oppfattes ulikt. Utvalget mener derfor at en lovforankring av offentlige tjenesteyteres plikt til å bruke tolk er nødvendig, jf. kapittel 17.

På denne bakgrunn foreslår utvalget en opptrappingsplan for 2015–2018 som blant annet skal sikre offentlige myndigheter økt tilgang på kvalifiserte tolker, profesjonalisering av tolkeyrket, lønnsregulativ for tolker, kompetanseheving i kommunikasjon via tolk i offentlig sektor, økt bruk av skjermtolking, et utviklings- og kompetansesenter for tolking, bedre forutsigbarhet for tolkebehov i sektorene, videreutvikling av Nasjonalt tolkeregister, autorisasjonsordning for samiske tolker samt fortsatt revitalisering av samiske og kvensk språk. Se nærmere omtale under de ulike kapitlene i utredningen.

Forankring

Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementets politiske og administrative rolle som ansvarlig myndighet for tolkefeltet bør, etter utvalgets vurdering, styrkes. Videre bør Integrerings- og mangfoldsdirektoratets rolle som fagmyndighet styrkes og IMDi bør få ansvar for en tilsynsfunksjon knyttet til Nasjonalt tolkeregister, jf. kapittel 16.

Et overordnet og sentralt tiltak er at organisering av tolketjenester forankres og følges opp i alle sektordepartementer. Utvalget ser med bekymring på at forslagene i rapporten *Rett til tolk* fra 2005 fortsatt er til behandling i Justis- og beredskapsdepartementet, særlig fordi forslagene i denne rapporten skulle danne utgangspunkt for bruk av tolk i hele offentlig sektor.

Utvalget mener at krav til god organisering av tolketjenestene bør fremgå av tildelingsbrev fra departementer til ytre etater, av vedtak i foretaks-møter og i kommunenes plandokumenter/kommunale føringer. Årlige rapporteringer bør synliggjøre bruk av tolk i offentlige etater.

Antitetisk¹⁰⁵ lovtolkning når det gjelder bruk av tolk er et problem. Lovavdelingens prinsipputtalelse fra 30. januar 2003 er et eksempel på dette.

¹⁰⁵ Med antitetisk menes en «innskrenkende» betydning/oppfatning. Hvis noe ikke er nevnt/beskrevet gjelder det ikke.

Fordi bruk av tolk er presisert på noen områder, kan det oppfattes som om uttalelsen utelukker nødvendigheten av å bruke tolk der dette ikke er presisert. Lovuttalelsen viser blant annet til at informasjonsplikten i pasientrettighetsloven innebærer at informasjon skal gis ved bruk av tolk dersom dette er nødvendig. I tillegg vises det til bruk av tolk i bortvisnings- og utvisningssaker, jf. utlendingsloven. Ifølge uttalelsen er det usikkert hvor langt veiledningsplikten i forvaltningsloven strekker seg, utover de nevnte områdene, når det gjelder plikt til å sørge for tolk eller oversettelser. Utvalget mener at denne forståelsen er uheldig.

Utvalget har bedt Lovavdelingen i Justis- og beredskapsdepartementet om å vurdere om uttalelsen fortsatt er dekkende. I svar til utvalget viser Lovavdelingen til at enkelte av regelverkene, som prinsipputtalelsen viser til, er erstattet av nye eller har fått nye navn. Utover dette ser ikke Lovavdelingen at det er tilkommet nytt rettskildemateriale som gir grunn til å revidere uttalelsen.¹⁰⁶

Utvalget stiller spørsmål ved dette svaret. Rettslige standarder må vurderes ut i fra den tiden vi lever i. Det har skjedd store endringer i det norske samfunnet etter 2003, og det ville være naturlig at Lovavdelingen i sin vurdering også så hen til det økte språkmangfoldet og de utfordringer offentlige myndigheter møter i kommunikasjonen med personer med svake norskkunnskaper.

Tjenesteyters ansvar for å informere

Statens kommunikasjonspolitikk fastslår at kommunikasjonsansvaret følger saksansvaret. I saker hvor det er språkbarrierer, skal statlige virksomheter vurdere bruk av tolketjenester for å sikre god kommunikasjon.¹⁰⁷ Utvalget er av den oppfatning at hver sektor må ha et selvstendig ansvar for bruk og bestilling av tolk. Dette følger av ansvaret for å veilede og informere brukerne.

Tjenesteytere må være bevisste på at de selv har behov for tolk for å kunne utføre sine arbeidsoppgaver på en forsvarlig måte. Samtidig må tjenesteytere alltid vurdere om brukerens rettsikkerhet og rett til likebehandling blir ivaretatt. Det er tjenesteyters ansvar å formidle informasjon og sektorspesifikke begreper på en måte brukerne forstår. I tillegg skal tjenesteyter/behandler informere om tolkens rolle og ansvar. Tjenesteyter må

¹⁰⁶ Brev fra Lovavdelingen i Justis- og beredskapsdepartementet til Tolkeutvalget 3.2.2014

¹⁰⁷ Fornyings- og administrasjonsdepartementet (2009): *Statens kommunikasjonspolitikk*

kjenne til grensene for tolkens ansvarsområde og ha kompetanse i å kommunisere via tolk.

Tolken har ansvar for å følge retningslinjer for god tolkeskikk. Tolker skal ikke blande seg inn i saker, gi tilleggsinformasjon eller være kulturtolker.

God kommunikasjon virker forebyggende i en rekke henseender. Undersøkelser viser at god informasjon og kommunikasjon er med på å dempe frustrasjon blant asylsøkere i mottak. Kartleggingene som viser at vedtak i utlendingssaker ikke blir oversatt for søkere gir grunn til bekymring. Det er positivt at Politidirektoratet og Utlendingsdirektoratet nå gjennomgår feltet for å avklare ansvarsdeling og hvordan vedtak formidles til asylsøkere.

Utvalget vil understreke at det er til det beste for alle parter at både positive og negative vedtak formidles til, og oppfattes av, den enkelte asylsøker så snart de er truffet. Det er derfor viktig at alle vedtak formidles umiddelbart ved bruk av kvalifisert tolk. Det samme må gjelde i fengsler. Dette kan blant annet bidra til at man unngår at asylsøkere blir værende lenger enn nødvendig i mottak og lever i en passiv tilværelse.

Kvalitetssikring

Ansvar for bestilling, kvalitetssikring og oppfølging av tolker bør, etter utvalgets vurdering, ligge i den enkelte sektor. Dette vil sannsynligvis både forenkle tilgangen til kvalifiserte tolker og redusere administrative kostnader.

Utvalget vil fremheve at arbeidet som er gjort med kvalitetssikring av tolketjenester til asylintervju i Utlendingsdirektoratet (UDI) har bidratt til å sette en standard. Rutinene utarbeidet av UDI bør være et eksempel til etterfølgelse for flere deler av offentlig sektor.

Arbeidet i UDI synliggjør hvordan flere av elementene som bidrar til kvalitetssikring av tolkingen kan settes i system: krav til kvalifikasjoner hos tolkene som rekrutteres, avlønning etter kvalifikasjoner, lydopptak av tolkingen, oppfølging av tolkene, opplæring av tolkebrukere og deltakerne evaluering av tolkesituasjonen.

Utvalget vil imidlertid understreke at kvalitetssikring av tolketjenester også er viktig i de delene av UDI-systemet som ikke omfatter asylintervjuer.

Utvalgets oppfatning er at flere utdannede tolker vil gi en bedre offentlig tjeneste ved at utdanning og autorisasjon bidrar til profesjonalisering av tolkefunksjonen. Tolkene må beherske både norsk og tolkespråket utover vanlig dagligtale. Kunnskaper i medisinsk fagterminologi vil for

eksempel være en forutsetning for å kunne tolke i helsesektoren. Ansvar for utdanning og statsautorisasjon ligger hos utdanningsmyndighetene og -institusjonene, i samarbeid med IMDi, jf. kapittel 9.

Det er behov for styrket bevissthet hos offentlige tjenesteytere om hva god kommunikasjon via tolk innebærer og klare rutiner for når kvalifisert tolk skal tilkalles.

Bestilling av tolk og opplæring i kommunikasjon via tolk omtales i kapittel 11 og 14.

Det må føres jevnlig tilsyn der bruk av kvalifisert tolk inngår, jf. kapittel 16.

Naturlig del av driftsbudsjettene

Tolking må anses som en integrert del av oppgaveløsningen i sektorene. Hvis tolking er nødvendig for å løse de oppgavene etatene er satt til, må det også settes av nødvendige midler til dette. Kommunikasjon via tolk må være en naturlig del av driften i alle offentlige etater. Utgifter til tolk må synliggjøres i budsjettene.

For kommunenes del bør det vurderes om utgifter til tolketjenester skal innlemmes i KOSTRA (Kommune-stat rapportering).¹⁰⁸

Særskilt om barnevern, barnehage og skole

En stor utfordring for barnevernet er å få etablert et tillitsforhold til brukerne, kanskje særlig når det gjelder familier med innvandrerbakgrunn.¹⁰⁹ Å gi informasjon om hvilke tjenester barnevernet kan yte, og etablere god kommunikasjon så tidlig som mulig, vil være avgjørende for å kunne gi nødvendig hjelp. For at barnevernets ansatte skal nå frem med kommunikasjon, og for at tjenesteytere skal få et riktig situasjonsbilde bør det, etter utvalgets vurdering, være en selvfølge at kvalifisert tolk blir benyttet.

Fylkesnemndene bør ha et selvstendig ansvar for rutiner for bestilling av tolketjenester og kvalitetssikring av tolkingen, på samme måte som i domstolene. Det er av stor betydning for fylkesnemndenes uavhengige stilling, og for tilliten til dem, at de selv sørger for oppnevning av tolker. For å sikre tolkingens kvalitet må tolken alltid få mulighet til å forberede seg tilstrekkelig og, ved

¹⁰⁸ KOSTRA står for Kommune-Stat-Rapportering og gir statistikk om ressursinnsatsen, prioriteringer og måloppnåelse i kommuner, bydeler og fylkeskommuner. Kommunal- og regionaldepartementet har det statlige ansvaret for KOSTRA.

¹⁰⁹ Jf. bl.a. NRK Brennpunkt 8.4.14

behov, også kunne gjennomgå saksdokumentene på forhånd.

I barnevernsaker er det, fra 1. september 2014, innført rutiner med egenerklæring ved oppnevning av sakkyndige. Formålet er å legge til rette for større åpenhet om den sakkyndiges forhold til oppdragstakere og beslutningsorganer samt å bidra til økt bevisstgjøring om habilitetsproblematikk.¹¹⁰ Utvalget foreslår at Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet vurderer å innføre en liknende egenerklæring også ved oppnevning av tolker. Dette for å sikre etterrettelige og trygge oppnevninger av kvalifiserte og upartiske tolker.

Å få til god kommunikasjon med foreldre, og å ha et godt samarbeid med hjemmene, er avgjørende for barns læring og utvikling. Foreldrenes involvering har positiv innvirkning på læringsmiljøet og barnas skoleprestasjoner.

Som i andre deler av offentlig sektor må ansatte i barnehage og skole ha kompetanse i kommunikasjon via tolk. Barnehager og skoler må ha rutiner for når og hvordan tolk skal bestilles. Slike rutiner bør utvikles på sentralt nivå og forankres i den enkelte barnehage- og skoleledelse. Rutinene må gjøres kjent for de ansatte.

I noen situasjoner vil det åpenbart være helt nødvendig med kvalifisert tolk. Tolk skal benyttes i situasjoner der det av hensyn til rettssikkerhet og likebehandling er påkrevet at forvaltningsorga-

net kommuniserer via tolk for at personen skal kunne ivareta sine interesser, jf. utvalgets forslag til lovhjemling i kapittel 17. Barnehager og skoler kan ikke basere seg på at personer uten tolkefaglig kompetanse skal tolke samtaler der fortrolig eller sensitiv informasjon om barnet blir formidlet. Det kan også være fornuftig å kommunisere via tolk i oppstartssamtaler/første møter med foreldre og barn, blant annet for å fange opp spesielle behov så tidlig som mulig.

I andre situasjoner kan det være mulig å finne pragmatiske løsninger, jf. kapittel 4. Det er ikke nødvendig å tilkalle tolk i den vanlige undervisningssituasjonen. Det er først og fremst i samarbeidet mellom skole og hjem at det kan være aktuelt å bruke tolk. Det er avgjørende at barnehagene og skolene etablerer et tidlig tillitsforhold til foreldrene, inkluderer dem i barnehage- og skolehverdagen, og finner fornuftige måter å formidle allmenn informasjon på.

Utvalget vil oppfordre Utdanningsdirektoratet til å endre sin anbefaling på direktoratets nettside om at tospråklige lærere kan benyttes som tolk i utviklingssamtaler.¹¹¹ Dette vil medføre en rollekonflikt for de tospråklige lærerne, og det er ikke sikkert at disse lærerne har tolkefaglige kvalifikasjoner selv om de kan to språk.

¹¹⁰ E-post til Tolkeutvalget fra BLD av 6.6.14

¹¹¹ <http://www.udir.no/Lareplaner/Veiledninger-til-LK06/Morsmal/Morsmal/Morsmal/Hoyremeny/Her-kan-du-lese-mer-om/Samarbeid-hjem-skole/> hentet 1.6.14

Kapittel 6

Samiske og nasjonale minoriteters språk

Tolking til og fra samiske og nasjonale minoriteters språk skal, ifølge mandatet, inngå i utvalgets utredning. Utvalget skal også vurdere hvordan man kan sikre en autorisasjonsordning for tolker til og fra samisk, jf. kapittel 9.

Tolking til og fra samiske språk og nasjonale minoritetsspråk inneholder et tilleggsэлеment til selve tolkingen. I tillegg til å gjøre seg forstått, og å forstå, i møte med offentlig sektor, handler tolking på samiske og nasjonale minoritetsspråk om retten til å bruke, bevare og utvikle disse språkene.

6.1 Kommunikasjon via tolk på samiske språk

Tolkekurs ble gjennomført på 1970-tallet i regi av Alta lærerhøgskole, Samisk utdanningsråd og Nordisk Samisk Institutt for alle kategorier tolker – retts tolker, kirketolker og møtetolker.

Etter en prøveperiode etablerte Kommunaldepartementet i 1985 en tilskuddsordning til samisk tolketjeneste med en bevilgning på 0,6 millioner kroner. Bevilgningen ble gradvis økt og tilskuddet ble utvidet til også å omfatte tospråklig forvaltning. Ved innføringen av samelovens språkregler i

Boks 6.1 Tidligere bruk av tolk i samiske områder

I de samiske områdene har tolkeinstusjonen eksistert siden 1700-tallet. Tolkene var også kulturtolker og bisto for eksempel sorenskriverne langt ut over den rent språklige tolkingen med hus, klær, skyss og kulturell forståelse av det som skjedde under rettsforhandlingene. De hadde ikke formell opplæring, men utviklet ferdighetene sine gjennom tolkingen.

Kirken var tidlig ute både med språkopplæring i samisk og med tolking. Svenske dommere brukte retts tolker i Indre Finnmark frem til området ble dansk-norsk i 1751. I 1782 foreslo amt mannen i Finnmark at man skulle utpeke en edsvoren tolk for hele fylket for å assistere lokale myndigheter i samisk og finsk. Tolkens lønn skulle betales ved inntektene av de lokale skattene og avgifter, blant annet ved reduksjon av gasjen til den lokale bøddelen. En kongelig forordning om tolking ble utstedt den 7. august 1792. På rettsområdet bestemte en statutt fra 6. juni 1863 at det i hvert tinglag skulle være retts tolker, utpekt av den lokale dommeren, og godkjent av lensmannen.

Etter hvert gjorde fornorskingspolitikken at man stilte spørsmål ved behovet for tolk. Amt-

mannen i Finnmark ønsket å legge ned tolkeinstusjonen, og uttalte i 1898:

De som vil være her i Landet faar lære norsk og man bør ialfald ikke sy lappiske eller kvenske Puder under armene på dem.

De lønnede tolkene skulle sies opp, og partene i sivile saker skulle betale tolken selv. Amtstinget besluttet:

Det faar engang være slut med, at enhver taler sit eget Sprog her i de nordlige landsdele ogsaa. De som bor her, har god anledning til at lære Landets Sprog hvis de blot vil.

Tolkeinstusjonen ble avskaffet ved en kongelig forordning av 1901, med unntak for Kautokeino og Karasjok. Her ble retts tolkesystemet opprettholdt, men i sivile saker skulle partene betale tolkene selv. Kirkens ordning med fastlønnede tolker ble opphevet i 1902. I straffesaker fikk samer retts tolk.¹

¹ Brenna, Wenke (2005): *Samene i rettssystemet*, Čálliidlágádus forlag, Karasjok



Figur 6.1 Generalsekretær i Samisk kirkeråd, Tore Johnsen, på prekestolen i Tromsø domkirke sammen med kirketolk Ravnna Turi Henriksen.¹

¹ Fra jubileet for samisk kirkeliv i Tromsø 9.-11. november 2012. Utgangspunktet for jubileumshelgen var at det er 250 år siden vigslingen av den første samiske prest i Norge, Anders Porsanger. Samtidig ble 20-års jubileet for Samisk kirkeråd markert.

Foto: Kirkerådet/Gunnar Westermoen

1992 ble det satt av 16,35 millioner kroner til tilskudd til tolketjeneste og tospråklighet i kommunene og fylkeskommunene innenfor forvaltningsområdet for samisk språk.¹ Når det gjelder utdanning av tolker i samiske språk i dag, vises det til kapittel 9.

Det er i dag lav tilgang på tolker i samiske språk.² Ifølge en rapport fra Helsedirektoratet³ har kommunene i forvaltningsområdet for samisk språk ikke innarbeidede rutiner for bruk av tolk.

¹ Brenna, Wenke (2005): *Samene i rettssystemet*, Čálliidlágáduš forlag, Karasjok

² Furskognes, Ann-Karin, I. Eliassen, B. Molund og E.K. Christiansen (2013): *Prosjektrapport Tolkeprosjektet*, Nasjonalt senter for samhandling og telemedisin, Universitets-sykehuset Nord-Norge

³ [http://helsedirektoratet.no/publikasjoner/trearige-satsinger-innen-samiske-helse-og-omsorgstjenester/](http://helsedirektoratet.no/publikasjoner/trearige-satsinger-innen-samiske-helse-og-omsorgstjenester/Publikasjoner/tre%C3%A5rige-satsinger-innen-samiske-helse-og-omsorgstjenester.pdf) Publikasjoner/tre%C3%A5rige-satsinger-innen-samiske-helse-og-omsorgstjenester.pdf hentet 1.8.14

Erfaringene er at bruken av tolk er tilfeldig, avhengig av kommunens føringer for bruk av tolk og hvordan ansattes samiskspråklige og kulturelle kompetanse blir benyttet i møter med samiske pasienter.

Det er eksempler på at familien selv har måttet stille opp som tolker i behandlingssituasjoner, eller at mangel på kunnskap i samisk har gjort at pasienter ikke har fått den behandlingen og omsorgen de burde fått.⁴

Ifølge flere medieinnslag er det store utfordringer, særlig for eldre samisktalende, når det gjelder å motta offentlige tjenester på sitt eget språk eller på et språk de forstår.⁵

I Nasjonal rekrutteringsstrategi for samisk høyere utdanning (2011–2014)⁶ står følgende:

⁴ St.meld. nr. 28 (2007–2008) *Samepolitikken*, Arbeids- og inkluderingsdepartementet

Det er stor mangel på personer med kompetanse i samiske språk på alle nivåer i Norge. I rapporten fra 2004 (Bruken av samisk språk, undersøkelse 2004) kommer det frem at det bl.a. er stor mangel på samisktalende lærere, leger, psykologer og sykepleiere.

6.2 Sametingets virkemidler

Sametinget er etablert gjennom sameloven for å etterleve Grunnloven § 108 der følgende fremgår:

Det påligger statens myndigheter å legge forholdene til rette for at den samiske folkegruppe kan sikre og utvikle sitt språk, sin kultur og sitt samfunnsliv.

Sametinget skal styrke samenes politiske stilling og fremme samenes interesser i Norge, bidra til en likeverdig og rettferdig behandling av det samiske folket og arbeide med å legge forholdene til rette for at samene kan sikre og utvikle sitt språk, sin kultur og sitt samfunnsliv. Sametinget er den mest sentrale premisseleverandør overfor norske myndigheter i utviklingen av et likeverdig offentlig tjenestetilbud til det samiske folket.⁷

Sametinget får årlige bevilgninger over Kommunal- og moderniseringsdepartementets budsjett, kapittel 560, post 50. I tillegg mottar Sametinget bevilgninger fra flere andre departementer. Sametinget fordeler bevilgningene etter egne prioriteringer, herunder tilskudd til kommunenes og fylkeskommunenes merkostnader til oppfølging av samelovens språkregler.

Sametinget tildeler midler til språkutviklings tiltak, til tospråklige tiltak i kommuner og fylkeskommuner og til samiske språksentre. Den største tilskuddsposten Sametinget forvalter er tilskudd til tospråklighet. Dette er dermed Sametingets viktigste virkemiddel til utviklingen av samiske språk. Tilskuddet skal gjøre kommunene i stand til å oppfylle samelovens språkregler. Kommunene skal legge til rette for at samisk kultur og språk skal kunne bevares og utvikles, også i byer

og tettsteder med mange samiske innbyggere. Slik tilrettelegging kan skje gjennom barnehagetilbud, opplæring i samisk i grunnskolen, helse- og sosialtjenester, eldreomsorg, skilting på samisk og arenaer for utøvelse av samisk språk og kultur. I tillegg tildeler Sametinget tilskudd til samiske språksentre.⁸

Nye retningslinjer for tospråklighetstilskuddet ble vedtatt i 2011. I den forbindelse ble det utarbeidet samarbeidsavtaler mellom Sametinget og den enkelte kommune/fylkeskommune om bruken av midlene. Avtalene tar utgangspunkt i de pliktene kommuner/fylkeskommuner har etter samelovens språkregler. Avtalene skal følges opp med årlige møter på både administrativt og politisk nivå.⁹

I sin språkmelding fra 2012 har Sametinget foreslått en rekke endringer i dagens modell for arbeidet med samiske språk. Sametinget foreslår blant annet at den samiske befolkningen i Norge gis en rett til å bruke, og få opplæring i og på samiske språk, uavhengig hvor de bor. En slik rett bør, etter Sametingets syn, ikke begrenses til å gjelde i kommuner innenfor forvaltningsområdet for samiske språk. Sametinget foreslår videre å legge det overordnede ansvaret for utviklingen av samiske språk til Sametinget.

6.3 Samiske språk

Hovedsakelig tre samiske språk er i daglig bruk i Norge i dag – sørsamisk, lulesamisk og nordsamisk.

Det finnes ingen oversikt med eksakte opplysninger verken om antall samer eller om antall samisktalende. De opplysninger som finnes om dette bygger på anslag som til dels varierer ganske mye. Det kan være vanskelig å beregne antall samisktalende fordi det kan være problematisk å avgjøre hvilke språkferdigheter som skal til for å regnes som samisktalende. I nyere forskningslitteratur anslås antall samisktalende totalt i Norge til cirka 32 500, hvorav 30 000 snakker nordsamisk, 2 000 lulesamisk og 500 sørsamisk.¹⁰

Både nordsamisk og lulesamisk har i lang tid blitt brukt offentlig, både muntlig og skriftlig. Situasjonen for sørsamisk har vært annerledes.

⁵ http://www.nrk.no/lyd/per_klemtsen_haetta_om_a_steppe_inn_som_tolk_pa_slump/4AFE6236CEF5C014/emne/%20tolk/ hentet 1.8.14

http://www.nrk.no/lyd/avddir_richard_knoff_i_helsetilsynet_om_samisk_i_helsetilbudet/49AB467B4FA3B715/emne/%20tolk/ hentet 1.8.14

⁶ Furskognes, Ann-Karin, I. Eliassen, B. Molund, og E. K. Christiansen (2013): *Prosjektrapport Tolkeprosjektet*, Nasjonalt senter for samhandling og telemedisin, Universitets-sykehuset Nord-Norge

⁷ <http://www.sametinget.no/Om-Sametinget> hentet 1.8.14

⁸ Arbeids- og inkluderingsdepartementet (2009): *Handlingsplan for samiske språk*

⁹ Sametinget (2012): *Sametingsmelding om samiske språk*

¹⁰ Rydving, Håkan (2013): *Words and Varieties. Lexical Variation in Saami*. Suomalais-Ugrilainen Seuran Toimituksia. Mémoires de la Société Finno-Ougrienne. 269. Suomalais-Ugrilainen Seura. Helsinki

Først i 1957 ble det trykket ei bok på sørsamisk som var beregnet for et generelt publikum. Den første opplæringen i sørsamisk kom i gang på 1960-tallet. I dag arbeides det med utvikling av sørsamisk terminologi. På grunn av mangel på faguttrykk osv. er tolking i sørsamisk ekstra krevende.¹¹

Samiske barn har individuell rett til opplæring i et av de samiske språkene i grunnutdanningen uavhengig av hvor de bor i landet. Forvaltningsområdet for samelovens språkregler omfatter kommuner i alle de tre språkområdene.

Selv om samisk er offisielt språk og likestilt med norsk, er det klare juridiske og geografiske avgrensninger. Sameloven kapittel 3 fastsetter nærmere hvilke rettigheter som gjelder for bruk av samisk i kontakt med offentlige myndigheter, jf. nærmere omtale av lov- og regelverk, kapittel 3.

6.3.1 Samisk terminologiutvikling

De samiske språkene er kvalifisert som truede eller alvorlig truede språk på UNESCOs røde liste over truede språk. Det foregår imidlertid et aktivt revitaliseringsarbeid og språkutviklingsarbeid på flere plan i det samiske samfunnet. Utvikling av samisk terminologi foregår kontinuerlig. Det skjer ved oversettelse, gjennom media, gjennom saksbehandling i samiske institusjoner og som egne terminologiutviklingsprosjekter.

Mange termer, som brukes for eksempel i norsk juridisk språk, finnes ikke på samisk. Økt bruk av samisk i offentlig forvaltning, som oversetting av lover, forskrifter og skjema, bidrar derfor til samisk terminologiutvikling.

Ifølge Sametinget,¹² er tolker og oversettere i samiske språk helt avhengige av termutvikling i sitt arbeid. Også samiske medier er avhengig av en fortløpende utvikling av nye termer. Det er viktig og nødvendig for utviklingen og bevaringen av samiske språk, at det lages nye samiske termer. Dette gir mulighet til å bruke samisk i en bredere sammenheng, og språket vil kunne komme mer til syne på flere arenaer i samfunnet. Sametingets termarbeid og bearbeiding av termlister vil også gi kommunene og fylkeskommunene bedre muligheter for å yte service på samisk til samisktalende.

Samisk parlamentarisk råd ble opprettet i 2000 og består av sametingene i Norge, Sverige og Fin-

land. Rådet har satt i gang et prosjekt med et nordisk samisk språksenter – Sámi Giellagáldu. Senteret skal blant annet arbeide med terminologiutvikling på nordsamisk, lulesamisk og sørsamisk. Prosjektperioden utløp i juni 2014 og videre finansiering av senterets virksomhet er uavklart.

Sammen med Divvun og Sámi Giellatekno ved Universitetet i Tromsø har Sametinget i 2014 lansert en ny digital ordbok, *Sátni – báhko – baakoe*, med både allmenne ord, forvaltningstermer og fagterminologi.

Tana kommune har siden 2006 vært ansvarlig for i alt tre prosjekter for å utvikle juridisk terminologi på nordsamisk. I overkant av 700 juridiske termer fra disse prosjektene er godkjent av Sametingets språkstyre.

En norsk-samisk frasehåndbok til bruk ved institusjoner og i kommunehelsetjenesten er lagt ut på helsedir.no.¹³

Det finnes en nettbasert juridisk ordbok på nordsamisk, finsk og norsk: <http://ovttas.no/nb/node/14403>

6.3.2 Bruk av samiske språk

Ifølge en stortingsmelding om samepolitikken¹⁴ er offentlige virksomheters bruk av samiske språk viktig av flere grunner. For det første ivaretar dette den samiske brukerens rettssikkerhet og hensynet til likeverdige offentlige tjenester til den samiske befolkningen. For det andre er det avgjørende for samiske språks fremtid at det er naturlig å bruke samisk i offentlige sammenhenger.

En språkundørsøkelse fra 2012¹⁵ viser at tre av fem velger å bruke norsk selv om det ville vært mulig å bruke samisk. Største grunn for å velge bort samisk er at man mangler ord og at man synes man ikke snakker samisk godt nok. Det er blitt en vane å velge bort samisk, viser undersøkelsen. Tidligere ble samisk snakket overalt, unntatt i skolen. Undersøkelsen viser at det i stor grad er i barnehagen og på skolen at det snakkes samisk i dag. Likevel mener en tredjedel av foreldrene at barna deres ikke får den samiskopplæringen de har krav på.

Det offentlige tjenestetilbudet til den samiskspråklige befolkningen viser seg ikke å være tilstrekkelig, og flere oppgir at de ikke er fornøyde

¹¹ Samisk høgskole (2011): *sluttrapport – bevilgning til samarbeid for å utvikle tolkeutdanning på samisk*

¹² Meld. St. 48 (2012–2013) *Sametingets virksomhet 2012*, Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet

¹³ E-post fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet 5.2.14

¹⁴ St.meld. nr. 28 (2007–2008) *Samepolitikken*, Arbeids- og inkluderingsdepartementet

¹⁵ Solstad, Karl Johan (red.), Á. M. V. Balto, V. Nygaard, E. Josefsen og M. Solstad (2012): *Samisk språkundørsøkelse*, Nordlandsforskning, NF-rapport nr. 7/12

med tilbudet. Språkundersøkelsen 2012 bekrefter at det fortsatt er et stort behov for fagpersoner med samisk språkkompetanse.¹⁶

Språkundersøkelsen viser at det er svært store forskjeller i språkferdigheter, bruksarenaer og språkholdninger både mellom ulike samiske språk og i ulike deler av landet. Språket står sterkt i forvaltningsområdet i Finnmark og i Tysfjord, og betydelig svakere i Lavangen, Kåfjord og Snåsa.

Det muntlige språket står sterkest hos den eldre generasjon. Disse blander i liten grad språkene, men har lavere skrive- og leseferdighet. De unge kan i større grad lese og skrive samisk, men har et svakere muntlig språk.

En rapport som kartlegger bruk av samisk i kommunesektoren¹⁷ skisserer utfordringer når det gjelder kostnader for tospråklige kommuner, mangel på personell med samisk språk og kulturkompetanse, uklarhet om finansieringsansvar, negative holdninger samt liten kunnskap og mangel på rutiner som ivaretar samiske hensyn. Funnene i rapporten viser, ifølge Sametinget,¹⁸ at det kan være hensiktsmessig å gjøre en nærmere analyse av kommunenes faktiske kostnader knyttet til tospråklighet.

En brukerundersøkelse i forvaltningsområdet for samelovens språkregler¹⁹ viser at det er stor variasjon blant de offentlig ansatte i evnen til å kunne kommunisere både på samisk og norsk. I de fleste kommunene kan flertallet av de ansatte bare kommunisere på ett av språkene.

Mellom halvparten og tre fjerdedeler av brukerne med samisk som morsmål snakker alltid norsk ved muntlige henvendelser til offentlige kontorer. Ved skriftlige henvendelser er det flere som alltid bruker norsk, mellom 80 og 86 prosent. Kun fire prosent bruker alltid samisk ved skriftlige henvendelser til offentlige kontorer. Mellom 9 og 23 prosent bruker alltid samisk ved muntlige henvendelser. Samisk brukes i størst grad i muntlig kontakt med teknisk etat og likningskontor. Det er på legekontor og sosialkontor at brukerne mener det er viktigst å kunne bruke det språket de selv ønsker. Under halvparten av dem som har svart på spørreundersøkelsen har en lege som snakker deres morsmål. De kontorene der brukerne synes at det er viktigst å kunne benytte

samisk, er altså blant de kontorene hvor det er minst muligheter for dette.

Rapporten konkluderer med at kommunene og den lokale statsforvaltningen må være i stand til å yte god service både på samisk og norsk, ikke enten på samisk eller norsk:

(...) det er brukeren som selv skal kunne velge språk, ikke tjenestemannen/-kvinnen som skal avgjøre om vedkommende bruker har behov for å bruke samisk og ikke norsk, eller omvendt, eller har behov for tolking. Så lenge språkvalget dreier seg om samisk og norsk, er det brukeren selv som skal kunne velge.

6.3.3 Innsats for samiske språk

I Handlingsplan for samiske språk (2009–2014)²⁰ legges grunnlaget for en bred og langsiktig innsats, på tvers av sektorer og forvaltningsnivåer. Sametinget og Kommunal- og moderniseringsdepartementet samarbeider om oppfølgingen.

På bakgrunn av en evaluering av samelovens språkregler i 2007, og at forvaltningsområdet for samelovens språkregler er utvidet til å omfatte lulesamisk og sørsamisk språkområde, har Kommunal- og moderniseringsdepartementet foretatt en gjennomgang av samelovens språkregler. Departementet har gått gjennom nasjonale og internasjonale forpliktelser for samiske språk.²¹

Utvalget er kjent med at regjeringen tar sikte på å sette ned et offentlig utvalg for å utrede ordninger, tiltak og regelverk knyttet til de samiske språkene. Samelovens språkregler er fra 1990. Mye har skjedd siden den gangen, blant annet når det gjelder organiseringen av offentlig sektor. Videre har mange samer flyttet fra tradisjonelle samiske områder til større tettsteder og byer, og bor nå utenfor forvaltningsområdet for samisk språk. Også innenfor forvaltningsområdet varierer situasjonen sterkt fra kommune til kommune. Dette er noen av problemstillingene som utvalget skal se nærmere på.²²

6.4 Nasjonale minoriteter

Staten har påtatt seg forpliktelser når det gjelder nasjonale minoriteter ved å ratifisere Europarådets rammekonvensjon for nasjonale minoriteter

¹⁶ Sametinget (2012): *Sametingsmelding om samiske språk*

¹⁷ Angell, Elisabeth, Á. M. V. Balto, E. Josefsen, P. Pedersen og V. Nygaard (2012): *Kartlegging av samisk perspektiv i kommunesektoren*, Norut Alta – Altá, rapport nr. 2012:5

¹⁸ Sametinget (2012): *Sametingsmelding om samiske språk*

¹⁹ Skålnes, Sigrid, og M. Gaski (2000): *Tospråklig tjenesteyting – brukerundersøkelse i forvaltningsområdet for samelovens språkregler*. NIBR prosjektrapport 2000: 17

²⁰ Arbeids- og inkluderingsdepartementet (2009): *Handlingsplan for samiske språk*

²¹ E-post fra KMD til utvalget 21.3.14

²² E-post fra KMD til utvalget 11.8.14

og Den europeiske pakten for regions- og minoritetsspråk.

Fem grupper med langvarig tilknytning til Norge defineres som nasjonale minoriteter. Dette er kvener/norskfinner, skogfinner, jøder, rom (sigøynere) og romanifolk/tatere.

Det er statens ansvar å sikre at hensynet til nasjonale minoriteter blir ivaretatt. Samtidig legger staten til grunn at kommuner og fylkeskommuner på eget initiativ også følger opp aktuelle nasjonale rettsregler og de internasjonale menneskerettighetsforpliktelsene som Norge har overfor de nasjonale minoritetene.²³ Hensynet til de nasjonale minoritetene skal, som hovedregel, integreres i det ordinære offentlige tjenestetilbudet.

De nasjonale minoritetene har stort sett en annen språkbakgrunn enn norsk, men det varierer i hvilken grad disse språkene fortsatt er i bruk.

Blant kvener vil behovet for tolk først og fremst gjelde den eldre delen av befolkningen og i forholdsvis lite omfang.²⁴ Se nærmere omtale i pkt. 6.4.1.

For skogfinner, jøder og romani er norsk det språket som blir benyttet i dagligtale²⁵ og behovet for tolk gjør seg derfor ikke gjeldende.

Skogfinnene er etterkommere etter finner som utvandret på midten av 1500-tallet og som slo seg ned på Østlandet, flest på Finnskogen. Skogfinnernes opprinnelige språk, finsk, er ikke lenger i daglig bruk, men noen finske ord og uttrykk blir benyttet på Finnskogen.

De aller fleste jøder bosatt i Norge snakker norsk. Noen få eldre blant medlemmene i Det mosaiske trossamfunn kan snakke jiddisk, og noen flere kan snakke hebraisk.

Romanifolket (tatere/de reisende) har vært i Norge i flere hundre år. Det er usikkert hvor mange av disse som kan snakke norsk romani, men norsk er i dag hovedspråket, også for denne gruppen.²⁶

Romanés er språket til romfolket (sigøynere). Romfolket i Norge utgjør en gruppe på cirka 300–400 personer (innbyggere, tilreisende romfolk er ikke omtalt her). Anslagsvis 90 prosent av norske rom kan snakke romanés, men denne gruppen

snakker stort sett også norsk. Mange av de eldre snakker imidlertid romanés bedre enn norsk.²⁷

Tiltakene i Handlingsplan for å bedre levekårene for rom i Oslo er utformet for å bidra til å gjøre allerede etablerte offentlige ordninger mer tilgjengelige for rom. Kommunal- og moderniseringsdepartementet har satt i gang en evaluering av tiltakene i handlingsplanen. Språk er ikke en del av handlingsplanen.

I St.meld. nr. 35 (2007–2008) Mål og mening er det slått fast at å verne og styrke språkene til de nasjonale minoritetene inngår som en del av den helhetlige språkpolitikken som er skissert i meldingen. Departementet ser behov for å videreføre arbeidet med revitalisering av kvensk og vil derfor fortsatt støtte lokale og regionale språktiltak. Språkmeldingen foreslår flere tiltak for revitalisering av kvensk språk og varsler en nærmere vurdering av hva som kan gjøres for å sikre minoritetsspråkene romani og romanés.²⁸

Kommunal- og moderniseringsdepartementet (tidligere Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet) ser behov for å øke kunnskapen om urfolk og nasjonale minoriteter på alle nivåer i statsforvaltningen. Departementet har derfor laget et digitalt opplæringsprogram som går gjennom gruppenes historie og samfunnsforhold og gir opplæring i aktuelle lover og regler.²⁹ Utdanningsdirektoratet har utarbeidet informasjonsmaterieell om nasjonale minoriteter til ansatte i skoler og barnehage. Nasjonalt senter for flerkulturell opplæring har, på oppdrag fra Utdanningsdirektoratet, laget innhold til en nettressurs om de nasjonale minoritetene. Nettressursen vil bli publisert på minstemme.no. Alt materialet skal være klart til skolestart høsten 2014.³⁰

Det er oppnevnt et offentlig utvalg som skal kartlegge de faktiske forholdene når det gjelder politikk og tiltak overfor romanifolket/tatere fra norske myndigheter, organisasjoner og virksomheter siden midten av 1800-tallet og frem til i dag. Utvalget skal levere sin utredning innen 31. mai 2015.³¹ Norges forskningsråd driver et prosjekt om romanikultur, språk og historie. Det er igangsatt et doktorgradsprosjekt om romani-/taterspråk ved Universitetet i Oslo.³²

²³ Prop. 1 S (2013–2014), Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet

²⁴ Terje Aronsen, Kvensk institutt, utvalgsmøte 10.1.14

²⁵ St.meld. nr. 35 (2007–2008) *Mål og mening*, Kulturdepartementet

²⁶ St.meld. nr. 35 (2007–2008) *Mål og mening*, Kulturdepartementet

²⁷ Ibid.

²⁸ Ibid.

²⁹ Prop. 1 S (2013–2014), Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet

³⁰ E-post fra Kunnskapsdepartementet 25.6.14

³¹ <http://www.regjeringen.no/nb/dokumentarkiv/stoltenberg-ii/fad/Nyheter-og-pressemeddelinger/pressemeddelinger/2011/utvalg-romanifolket.html?id=630288> hentet 15.12.13

6.4.1 Nærmere om kvener og kvensk

Kvener er etterkommere etter finske innvandrere som hovedsakelig kom til Nord-Norge. Det er i dag 10–15 000 personer som har kvensk bakgrunn. Det finnes i dag ingen sikker oversikt over hvor mange som kan snakke kvensk. Man antar at antallet som fortsatt bruker kvensk språk varierer mellom 2 000 og 8 000. Det laveste tallet gjelder dem som bruker kvensk som hverdagspråk.³³ Språket snakkes hovedsakelig i Troms og Finnmark. 25 prosent av Nord-Troms og Finnmarks befolkning har en kvensk identitet. Den største andelen kvener bor kanskje i Oslo.³⁴

Det har vært tolketjenester på kvensk helt fra 1850-tallet. Prester og lærere ble oppfordret til å bli tolker. Kvensk ble kalt for finsk og ble forbudt som hjelpespråk i 1936 som følge av fornorskningspolitikken. Kvenskspråklige barn forsto lite eller ingenting på skolen før de kom opp i 5.–7. klasse. Det har ikke vært noen kvensk tolketjeneste etter krigen.

Kvensk ble anerkjent som et eget språk i 2005. Ifølge en tilstandsrapport for kvensk språk og kultur³⁵ er situasjonen for kvensk språk kritisk fordi den siste generasjon av aktive språkbrukere er i ferd med å dø ut. Det er få brukere av kvensk under 40 år. Norske kveners forbund ønsker at kvensk språk og kultur skal være en ressurs både lokalt og nasjonalt. Revitalisering og videreutvikling av det kvenske språket er derfor viktigere for kvenene enn spørsmålet om tolk.

Kvensk språking skal utvikle retningslinjer for å skape et nytt skriftspråk, standardisere et kvensk skriftspråk og arbeide med orddannelse og terminologi. Språkinget ferdigstilte i 2013 en grammatikk for kvensk basert på de forskjellige kvenske dialektene.

Norske kveners forbund er en landsdekkende organisasjon som skal ivareta kvenske interesser. Forbundet har i underkant av 1 000 medlemmer og 13 lokallag. Kvensk institutt er det nasjonale senteret for kvensk språk og kultur og mottar grunnstøtte fra Kulturdepartementet. I tillegg har Halti kvenkultursenter i Troms blant annet som formål å bidra til at flere kvener behersker det kvenske språket og synliggjøre kvensk språk og kultur. Storfjord språksenter ble etablert i 2010 og

skal styrke samisk og kvensk/finsk i Storfjord kommune. Vadsø museum har et særlig ansvar for kvensk historie. I tillegg arrangeres det årlig festivaler og konserter som skal ivareta kvensk kultur og identitet.

I grunnskolen er det en lovfestet rett for elever med kvensk/finsk bakgrunn til opplæring i finsk som andrespråk i Troms og Finnmark. I læreplanen er det også åpnet for kvensk opplæring i de samme områdene. Universitetet i Tromsø og Høgskolen i Finnmark har sporadisk studietilbud på kvensk. Norske kveners forbund har de siste årene drevet voksenopplæring i kvensk.

Ruijan Kaiku er en nyhetsavis for kvener, norskfinner og finlendere i Norge. Det gis også ut noe kvensk skjønnlitteratur. Det er korte radioinnslag på lokalradio i Troms og Finnmark på kvensk og/eller finsk. Bispedømmet i Oslo har minst en gudstjeneste med tolking til kvensk i året.

6.5 Utvalgets vurderinger

Samiskspråklige personer har en lovmessig rett til å bruke samisk i møte med offentlig sektor innenfor forvaltningsområdet for samisk språk. Når personer med samisk som morsmål også kan norsk, brukes dette ofte som et argument for at det ikke er nødvendig med tolk. Personer med samisk som morsmål skal kunne bruke samisk i kontakt med offentlige myndigheter, uavhengig av om de snakker norsk eller ikke. Mye tyder på at det er utviklet en praksis som er i strid med lovgrunnlaget for samiske språk.

I forvaltningsområdet for samiske språk, er det brukeren selv som skal velge om han/hun vil snakke samisk eller norsk. Personer med samisk som morsmål har rett til å bruke samisk i møte med offentlige myndigheter innenfor forvaltningsområdet, uavhengig av om personen snakker norsk eller ikke. Det skal ikke være opp til tjenesteyter å avgjøre hvilket språk som skal benyttes. Det er tjenesteyters ansvar å bestille tolk hvis det er ønskelig fra brukerens side.

Det er fortsatt mange samer som har behov for, og ønske om, tolk i møte med blant annet helse- og omsorgssektoren og rettsapparatet. Forholdene må derfor legges til rette slik at behovet kan imøtekommes på en profesjonell og ryddig måte.

Utvikling av samisk og kvensk terminologi er, etter utvalgets oppfatning, sentralt for å kunne bevare og styrke bruken av disse språkene. Det er en forutsetning for å kunne tolke til og fra

³² Forskningsrådet (2014): *Årsrapport 2013*

³³ St.meld. nr. 35 (2007–2008) *Mål og mening*, Kulturdepartementet

³⁴ Terje Aronsen, Kvensk institutt, utvalgsmøte 10.1.14

³⁵ Norske kveners forbund: *Tilstandsrapport for kvensk språk og kultur (2013)*

samiske og kvensk språk at det finnes fagterminologi og faglige uttrykk på språkene. Mangel på ord for begreper som skal oversettes kan føre til misforståelser og kan dermed true rettssikkerhet og likebehandling. Det er derfor viktig med terminologiutvikling og normering, spesielt innenfor justis- og helsesektoren. Utvalget støtter derfor videre utvikling av de samiske språkene og kvensk som en innfallsport til tolketjenester av god kvalitet på disse språkene.

Manglende terminologi for fagområder i den norske forvaltningen er imidlertid ikke unikt for samisk, men gjelder også mange av de nyere minoritetsspråkene. Strategier for hvordan man løser denne utfordringen er både en del av tolkeutdanningen og av opplæringen av tolkebrukere. Utviklingen av tolketjenester på samiske språk vil derfor ha mye til felles med fagutviklingen på tolkefeltet generelt.

De som er kvener i dag har gode norskkunnskaper og har stort sett ikke bruk for tolk, men i tilfelle demens, afasi el.l. vil mange glemme det til lærte språket og bare være i stand til å kommunisere på morsmålet.³⁶ Det vil derfor være behov for tolking til/fra kvensk i mange år fremover, særlig på helse- og omsorgsfeltet.

Det mest sentrale for kvensk språk er, etter utvalgets vurdering, revitalisering og utvikling. Det må være tilgang på kvalifiserte tolker på kvensk når det er behov for det.

³⁶ Terje Aronsen, Kvensk institutt, utvalgsmøte 10.1.14

Etter det utvalget er kjent med, gjelder det samme for romanés (språket til norske rom) og norsk romani (språket til romanifolket/tatere). De aller fleste som kan disse språkene bruker norsk som dagligtale, ifølge den informasjonen utvalget har klart å innhente.³⁷ I Karoli-rettssaken i Oslo Tingrett i mai 2014 fremkom det imidlertid utfordringer med manglende tilgang på tolk i romanés. Utfordringen i denne saken var at romanés ble brukt av tiltalte for at påtalemyndigheten ikke skulle forstå hva som ble sagt til tilhørere i rettssalen.³⁸ Det kan være hensiktsmessig med en nærmere kartlegging av behovet for tolk blant norske rom.

Utvalget mener at det er behov for mer informasjon om samers og kveners behov for, og rett til, tolk. Offentlig ansatte i forvaltningsområdet for samiske språk bør få mer opplæring i kommunikasjon via tolk. E-læringsprogrammet *www.helsekompetanse.no* bør gjøres kjent og brukes bredt.

Erfaringer fra Tolkeprosjektet i helse Nord bør formidles og prosjektet bør følges opp videre. Utvalget viser spesielt til pilotprosjektet med desentral døgnbasert tolketjeneste i Helse Finnmark HF.

Det er behov for flere tolker med utdanning og statsautorisasjon i samiske språk, jf. kapittel 9.

³⁷ Utvalget har vært i kontakt med en tolk som tidligere har tolket for tilreisende rom. Tolken kjenner ikke til at det er behov for tolk blant norske rom ettersom denne gruppen kan norsk eller svensk. E-post til utvalget av 22.3.14

³⁸ *Tragedie i tingretten*, Morgenbladet 16.5.14

Kapittel 7

Befolkningsutvikling og behov for tolketjenester i fremtiden

Ifølge mandatet skal utvalget beskrive behovet for tolk i offentlig sektor fremover.

Tolkebehovet i offentlig sektor er, og vil være, i stadig endring. Behovet avhenger både av innvandrerbefolkningens sammensetning, den enkeltes norskkunnskaper samt den enkeltes befatning med ulike offentlige arenaer.¹

Det er vanskelig å gi en eksakt prognose for tolkebehovet i tiden fremover, fordi vi ikke kan vite hvilke innvandrergrupper som vil komme til Norge. Men den store andelen relativt nyankomne innvandrere som bor i Norge i dag, i tillegg til økt innvandring, tilsier at behovet for tolker i offentlig sektor vil øke de nærmeste årene, jf. globale migrasjonstrender og SSBs prognoser beskrevet nedenfor.

Internasjonale migrasjonsstrømmer varierer fra år til år. Migrasjonsstrømmene påvirkes blant annet av den økonomiske konjunktursituasjonen, politikk, konflikter og klimakriser.²

Arbeidsinnvandring og familiegjenforening er de dominerende innvandringskategoriene i Norge i dag. EU-utvidelsen i 2004 og 2007 representerte et markant skifte i innvandringen, både med hensyn til omfang og sammensetning av innvandrerbefolkningen. Gjennom det europeiske arbeidsmarkedet har om lag en halv milliard mennesker formelt rett til å oppholde seg, arbeide og bo i Norge uten særlige restriksjoner.³

Ifølge FNs høykommissær for flyktninger (UNHCR) var det, i 2013, 51,2 millioner mennesker i verden som hadde blitt tvunget til å flytte fra sine hjem på grunn av forfølgelse, konflikter, vold eller brudd på menneskerettighetene. Mer enn halvparten (53 prosent) av alle flyktninger i verden kom fra tre land – Afghanistan (2,56 millioner), Syria (2,47 millioner) og Somalia (1,12 milli-

oner).⁴ Et lite antall av disse kommer til Norge som asylsøkere eller som overføringsflyktninger.

7.1 Innvandrere i Norge i dag

Ved årsskiftet 2013/2014 var det 633 100 innvandrere i Norge (12,4 prosent av folkemengden). Innvandrerne har bakgrunn fra 221 ulike land og selvstyrte regioner.⁵

Innvandrere fra Polen er den klart største innvandrergruppen og har vært det siden 2008. Deretter følger innvandrere fra Litauen, Sverige, Latvia, Eritrea, Tyskland, Somalia, Afghanistan, Filipinene og Island.

Blant de 483 200 utenlandske statsborgerne som var bosatt i Norge pr. 1.1.2014 utgjorde polakker 18 prosent eller 85 600 personer, 8 500 flere enn året før. Personer med litauisk statsborgerskap var den gruppen som vokste nest mest, etter polakkene, med en vekst på 5 000.⁶

Sammenliknet med 1990, har antallet bosatte innvandrere og etterkommere med bakgrunn fra sentral- og østeuropeiske EU-land tidoblet seg.

Boks 7.1 Innvandrer

Person som selv har innvandret til Norge, og som er født i utlandet av utenlandsfødte foreldre. Innvandrere omfatter ikke personer som er født i Norge, som innvandrernes norskfødte barn. Innvandrere omfatter heller ikke personer i Norge på kortvarig opphold og asylsøkere uten oppholdstillatelse.

Kilde: Statistisk sentralbyrå

¹ Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (2009): *Bedre forvaltningspraksis for bruk og bestilling av tolk – forslag til tiltak fra tverretattlig arbeidsgruppe*

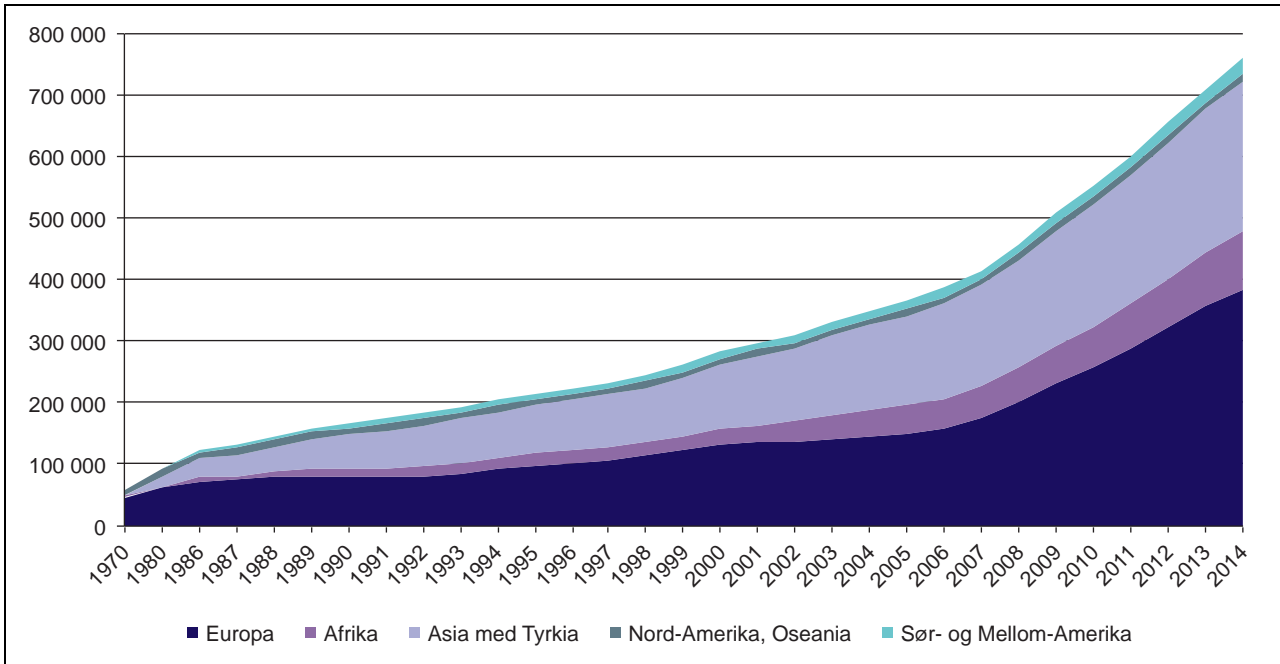
² NOU 2011: 7 *Velferd og migrasjon*

³ Meld. St. 6 (2012–2013) *En helhetlig integreringspolitikk*, Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet

⁴ UNHCR *Global Trends 2013*, <http://www.unhcr.org/5399a14f9.html> hentet 30.6.14

⁵ <http://ssb.no/befolkning/statistikker/innvbef> hentet 12.5.14

⁶ <http://www.ssb.no/befolkning/statistikker/folkemengde/aar/2014-02-20> hentet 4.3.14



Figur 7.1 Innvandrere og norskfødte med innvandrerforeldre, etter landbakgrunn 1970–2014. Antall personer

Kilde: Statistisk sentralbyrå

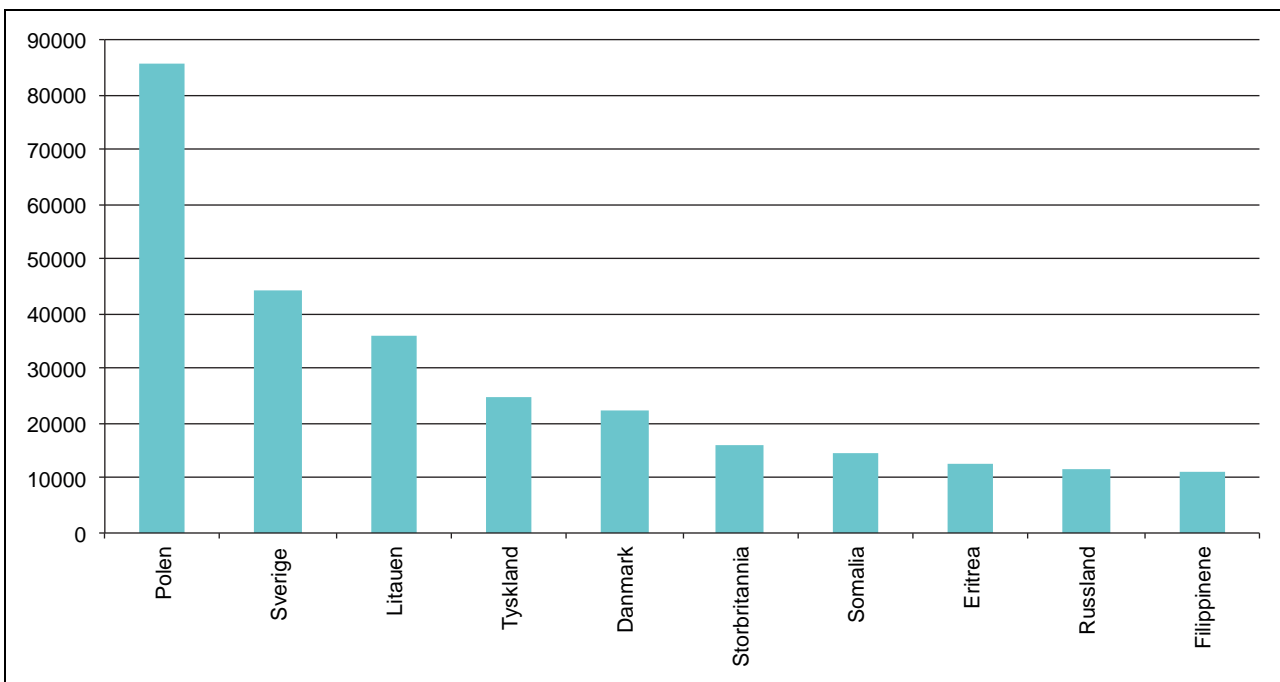
Antallet innvandrere og etterkommere med bakgrunn fra land i Afrika, Asia m.fl. er firedoblet. I samme periode har antallet personer med bakgrunn fra vestlige land blitt doblet.⁷

Pr. 1. januar 2013 hadde 42 prosent av alle innvandrere en botid i Norge på under fem år.⁸ Fami-

lieinnvandring og arbeidsinnvandring fra EU/EØS landene utgjør en stor del av den samlede innvandringen.

⁷ NOU 2011: 7 *Velferd og migrasjon*

⁸ E-post fra SSB til utvalget 5.3.14



Figur 7.2 De ti største gruppene med utenlandsk statsborgerskap, 1. januar 2014. Antall personer

Kilde: Statistisk sentralbyrå

7.1.1 Hvor bosetter ulike innvandrergupper seg?

Det bor innvandrere i alle landets kommuner, men det er klart flest innvandrere og norskfødte med innvandrerforeldre i Oslo (30 prosent av befolkningen pr. 1.1.13). Drammen og Lørenskog følger etter, med henholdsvis 25 og 23 prosent.⁹

Generelt bosetter innvandrere seg i mer sentrale strøk enn personer uten innvandrerbakgrunn. Ellers er ulike innvandrergupper ujevnt fordelt i kommunene. De fleste finske og russiske innvandrere er bosatt i kommuner i Finnmark og Nord-Troms. Arbeidsinnvandrere fra Polen, Tyskland, Litauen, Estland og Latvia bor mer spredt enn resten av befolkningen. 35 prosent av innvandrere fra Nederland bor utenfor byer og tettsteder,¹⁰ mens nesten alle innvandrere fra Pakistan, Somalia, India, Tyrkia, Sri Lanka, Marokko og Etiopia bor i byer og tettsteder i de mest sentrale kommunene. Innvandrere fra Eritrea, som er den største flyktninggruppen som er bosatt de siste årene, skiller seg ut ved at 34 prosent av dem bor i

sentrale eller mellomsentrale kommuner.¹¹ Mange flyktninger flytter til mer sentrale strøk etter å ha vært i landet i noen år.¹²

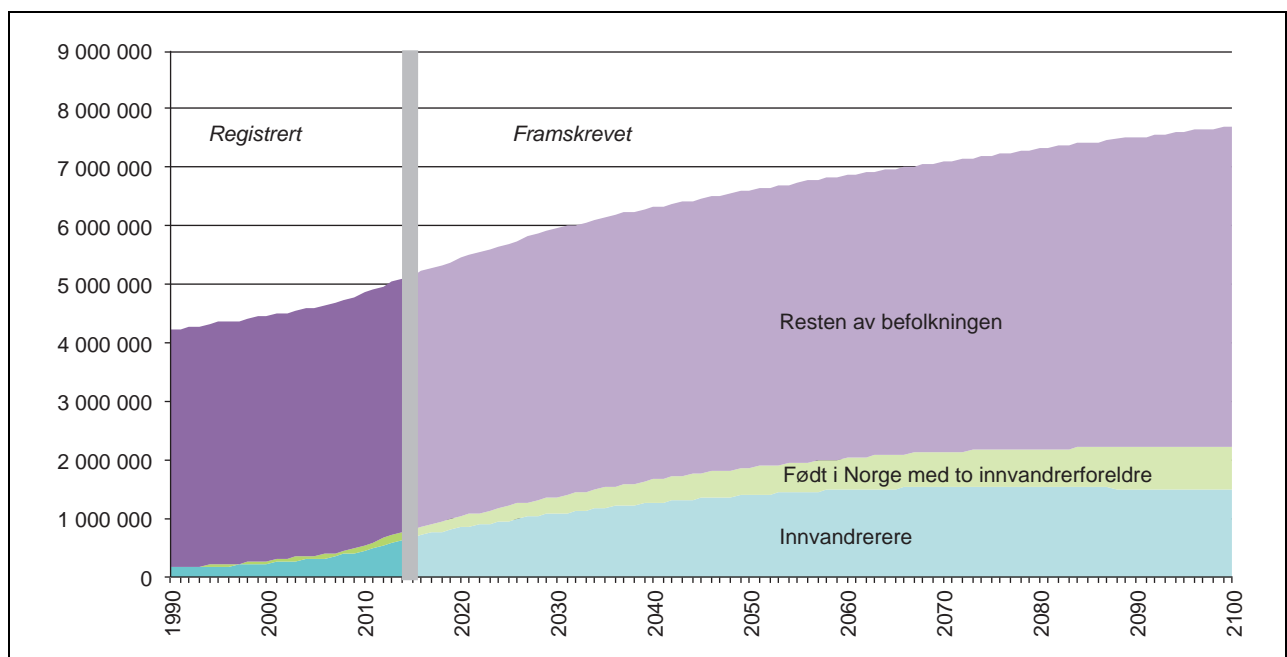
7.2 Befolkningsfremskrivninger

Statistisk sentralbyrå (SSB) har foretatt befolkningsfremskrivninger for 2014–2100.¹³ Ifølge hovedalternativet for fremskrivningen av inn- og utvandring vil det fortsatt være relativt høy innvandring til Norge i noen år til. Etter hvert som olje- og gassinntektene avtar, regner SSB med at innvandringen vil gå noe ned på sikt. Det gjelder særlig innvandring fra de nye EU-landene i Øst-Europa. Utvandringen vil sannsynligvis øke etter hvert som det bor flere innvandrere i Norge, siden det er større sannsynlighet for at de som har innvandret, enn de som ikke har innvandret, flytter ut av landet. Dette bidrar til nedgang i nettoinnvandringen.

SSB regner med at antall innvandrere vil fortsette å øke i mange tiår, men anslår at fra 2060 vil antallet ligge noenlunde stabilt på rundt 1,5 millio-

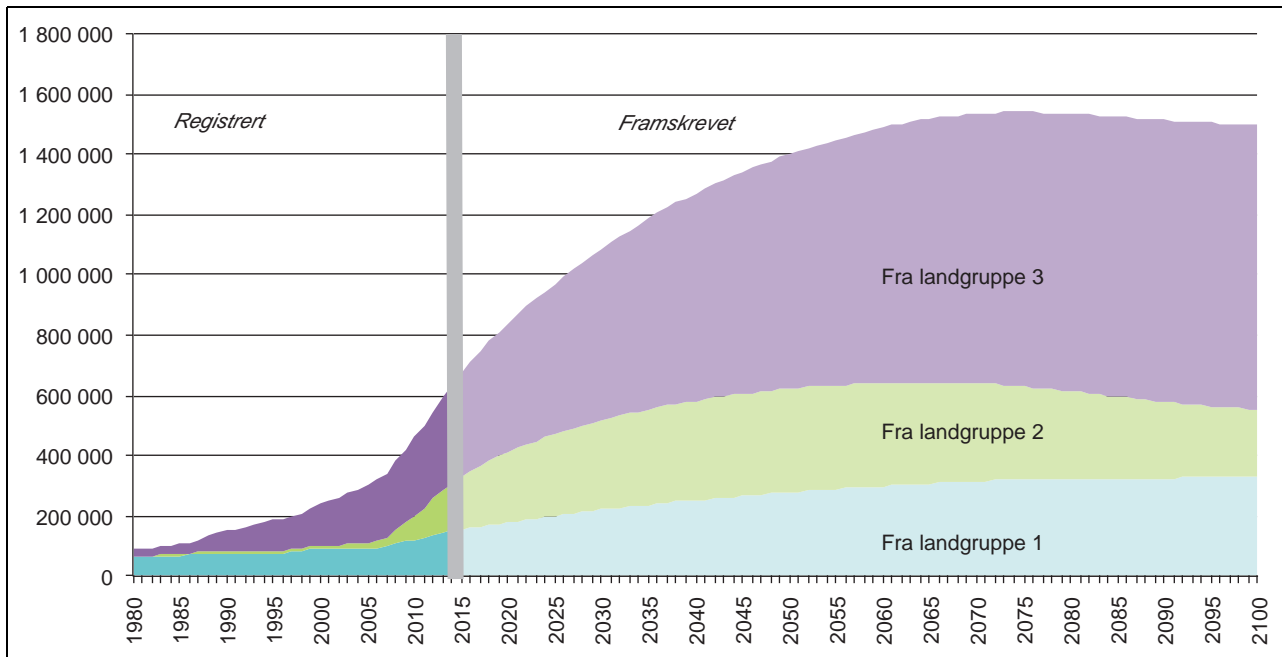
⁹ Høydal, Even (2013): *Innvandrere i by og bygd*, Samfunnspeilet 2/2013 <http://ssb.no/befolkning/artikler-og-publikasjoner/innvandrere-i-bygd-og-by>
¹⁰ I Statistisk sentralbyrå registreres en hussamling som et tettsted dersom det bor minst 200 personer der, og avstanden mellom husene ikke overstiger 50 meter. Det er tillatt med et skjønsmessig avvik ut over 50 meter mellom husene i områder som ikke skal eller kan bebygges.

¹¹ Kommunenes sentralitet bestemmes av avstand til tettsteder av ulik størrelse.
¹² Høydal, Even (2013)
¹³ Tønnessen, Marianne, Å. Cappelen og T. Skjerpén (2014): *Befolkningsfremskrivningene 2014–2100: Inn- og utvandring*, foreløpig versjon publisert 17. juni 2014, Statistisk sentralbyrå



Figur 7.3 Innvandrere, personer født i Norge med to innvandrerforeldre og øvrige befolkning. Registrert og fremskrevet i hovedalternativet. Antall personer. 1990–2100

Kilde: Statistisk sentralbyrå



Figur 7.4 Innvandrere bosatt i Norge etter landbakgrunn. Registrert og fremskrevet i mellomalternativet. 1980–2100

Kilde: Statistisk sentralbyrå

ner, ifølge hovedalternativet, jf. figur 7.3. Dette betyr en nær fordobling av andelen innvandrere av folkemengden, fra 12 prosent i 2014 til 22 prosent i 2060.

Tallene er usikre. Antall innvandrere avhenger av den økonomiske og politiske utviklingen i Norge og i resten av verden. Historien har vist at store endringer i migrasjon, kriger og konflikter ofte kommer overraskende.

SSB tar utgangspunkt i en økonomisk modell der innvandringen hovedsaklig bestemmes av den økonomiske utviklingen i Norge og andre land, da disse faktorene har vist seg å ha stor innflytelse på innvandringen til Norge. SSB antar at forskjellene i inntekt per innbygger mellom Norge og resten av verden gradvis vil bli mindre.¹⁴

SSBs fremskrivninger er gjort for tre grupper innvandrere, etter landbakgrunn:

Landgruppe 1: Vest- Europa samt Nord-Amerika (USA og Canada), Australia og New Zealand

Landgruppe 2: Østeuropeiske EU-land (Bulgaria, Estland, Latvia, Litauen, Polen, Romania, Slovakia, Slovenia, Tsjekia, Kroatia og Ungarn)

Landgruppe 3: Østeuropeiske land utenfor EU, Oseania (utenom Australia og New Zealand), Asia (inkludert Tyrkia), Afrika og Latin-Amerika

Drøyt halvparten av innvandrerne som bor i Norge i dag kommer fra landgruppe 3. Ifølge

hovedalternativet vil denne landgruppen dominere også i fremtiden.

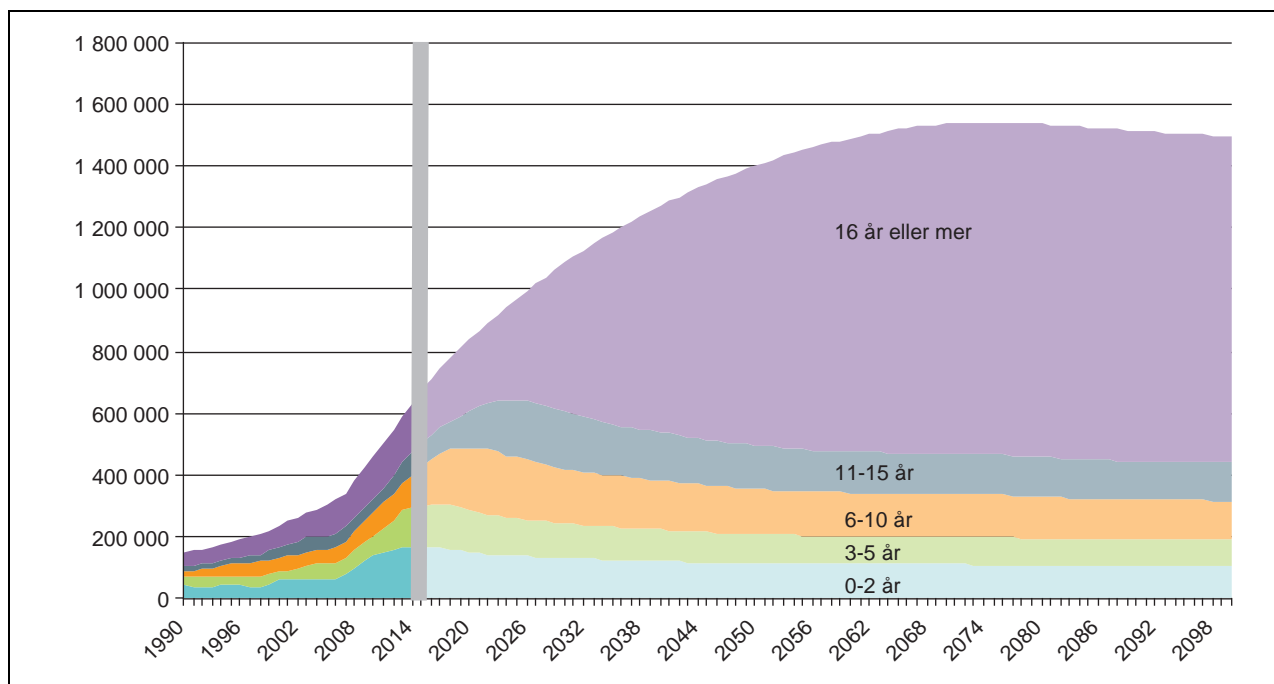
I dag er det mange innvandrere med forholdsvis kort botid (mindre enn fem år) i Norge. Stadig flere vil få lengre botid. I dag har omtrent 25 prosent av innvandrerne 16 års botid eller mer. I 2060 kan dette, ifølge SSB, gjelde for drøyt 1 million av 1,5 millioner innvandrere, altså 67 prosent.¹⁵

Sannsynligheten for at en innvandrer fra vestlige land skal ha utvandret igjen i løpet av to år etter innflyttingen er om lag 56 prosent, ifølge SSB. Personer som kommer til Norge fra land utenfor Europa, dvs. hovedsaklig som flyktninger eller familiegjennforente med disse, har en vesentlig lavere utvandringssannsynlighet, om lag 9 prosent i løpet av de to første årene i Norge.

Blant innvandrere er gjenutvandring høyest de første årene etter innvandring, og sannsynligheten for å gjenutvandre avtar med økt botid. Arbeidsinnvandrere, deres familier og personer som har kommet på grunnlag av utdanning eller kulturutveksling gjenutvandrer i stor grad. Personer med asylsøker- og flyktningbakgrunn, deres familier og øvrige familieinnvandrere gjenutvandrer i liten grad. I hovedtrekk er gjenutvandringen høyest for innvandrere fra nordiske

¹⁴ Brunborg, Helge (2013): *Hvor mange innvandrere er det – og blir det – i Norge?* Samfunnsspeilet 3/2013

¹⁵ Tønnessen, Marianne, Å. Cappelen og T. Skjerpen (2014): *Befolkningsframskrivningene 2014–2100: Inn- og utvandring*, foreløpig versjon publisert 17. juni 2014, Statistisk sentralbyrå



Figur 7.5 Innvandrere bosatt i Norge, etter botid. Registrert og fremskrevet i mellomalternativet. 1990–2100. Antall innvandrere

Kilde: Statistisk sentralbyrå

og vestlige land, og minst fra land i Asia, Afrika m.fl.¹⁶

SSBs fremskrivninger viser at vi vil få flere eldre innvandrere i landet. I dag er det mindre enn 1 prosent innvandrere over 67 år i Norge (cirka 28 000 personer). Arbeidsinnvandrerne som var unge da de kom til Norge på 1970-tallet kommer nå inn i gruppen eldre. Antall eldre med innvandrerbakgrunn vil tidobles frem til 2050, til nesten 300 000 personer.¹⁷ Ifølge befolkningsfremskrivningenes mellomalternativ (hovedalternativ) vil

¹⁶ NOU 2011: 7 *Velferd og migrasjon*

¹⁷ Spilker, Ragnhild Storstein (2014): *Eldre innvandrere og demens – hva vet vi og hva bør vi tenke på?* Innlegg på NSHs konferanse om innvandrerhelse 13.5.14

gruppen eldre innvandrere utgjøre nærmere 7 prosent av totalbefolkningen i år 2100. Eldre innvandrere fra landgruppe 3 vil være i flertall og utgjøre omtrent halvparten av den eldre delen av innvandrerbefolkningen.

Behovet for tolk blant eldre vises i en levekårundersøkelse blant innvandrerbefolkningen.¹⁸ Der fremgår det at andelen som uttrykker behov for tolk hos lege, øker mye med alder, særlig blant kvinner. Økningen er på vel 40 prosentpoeng – fra 5 prosent i aldersgruppen 16–24 år til 48 prosent i aldersgruppen 55–70 år. Også ved tap av ulike

¹⁸ Blom, Svein: *Innvandrerens helse 2005/2006*. Statistisk sentralbyrå, rapporter 2008/35

Tabell 7.1 SSBs fremskriving for 2025, 2050 og 2100 (mellomalternativet). Innvandrere etter landbakgrunn. Folkemengde og andel innvandrere eldre enn 67 år

	Folkemengde			Prosentandel av hele befolkningen		
	2025	2050	2100	2025	2050	2100
Hele befolkningen	5 710 615	6 611 174	7 711 156	100 %	100 %	100 %
Alle innvandrere	970 413	1 400 368	1 495 382	17,0 %	21,2 %	19,4 %
Landgruppe 1 (+67 år)	24 435	58 192	108 613	0,4 %	0,9 %	1,4 %
Landgruppe 2 (+67 år)	6 404	77 255	100 087	0,1 %	1,2 %	1,3 %
Landgruppe 3 (+67 år)	28 159	147 734	317 757	0,5 %	2,2 %	4,1 %

Kilde: Statistisk sentralbyrå

kognitive funksjoner øker tolkebehovet, jf. kapittel 5.

Alle disse tallene forutsetter at mellomalternativet for fremskrivingene stemmer. SSB har også fremskrevet et høyalternativ med høye verdier for fruktbarhet, levealder og innvandring, og et lavalternativ med lave verdier for fruktbarhet, levealder og innvandring. Det er stor avstand mellom disse to alternativene og mellomalternativet, noe som illustrerer hvor stor usikkerheten knyttet til slike beregninger er. I tillegg viser befolkningsfremskrivninger foretatt av FN en lavere befolkningsvekst i Norge i 2050 enn hva SSB fremskriver i mellomalternativet.¹⁹

7.3 Språkstatistikk

Det finnes ingen offisiell samlet språkstatistikk i Norge. Det er heller ingen offentlig registrering av hvilke språk innbyggerne snakker eller hvor mange som snakker de ulike språkene. SSB har, på oppdrag fra IMDi, kartlagt eksisterende og mulige fremtidige datakilder for hvilke språk som benyttes i Norge.

Gjennom kopling av ulike registre²⁰ har SSB plassert språk på cirka 22 prosent av innvanderbefolkningen. Opptellingen viser at det snakkes rundt 300 språk i Norge.²¹ Det er hittil registrert behov for tolking i mer enn 100 språk.²²

Ifølge SSB²³ gjøres det systematisk registrering av språk i noen etater, og disse kildene gir nyttig informasjon om utbredelsen av minoritetsspråk. Samtidig er det flere svakheter ved rapporteringen. De kan oppsummeres i fire hovedpunkter:

1. Relevans: Registrering av språk er en lite prioritert oppgave i etatene, og dette påvirker kvaliteten.
2. Datakvalitet: Det finnes ingen standard for hvordan språk skal rapporteres.

3. Kodeverk: Det foreligger ikke et nasjonalt standardisert kodeverk som benyttes på tvers av registrene.
4. Dekningsgrad: Samlet gir registrene kun opplysninger om språk for en liten del av befolkningen.

Rapporten foreslår følgende grep for å forbedre datakvaliteten i foreliggende registre:

- forbedre kvaliteten på eksisterende registre ved å innføre en standard for hvordan man spør om språk, slik at man får gode og sammenliknbare resultater. Ifølge SSB er det mulig å gjennomføre estimeringer av språk på bakgrunn av informasjon fra befolkningsregisteret (BeReg).
- utvalgsundersøkelser rettet mot innvanderbefolkningen
- registrering av språk i møte med offentlige myndigheter

Alle disse alternativene vil, ifølge rapporten, kunne gi et bilde av språkfordelingen i Norge i dag, men de gir lite informasjon om hvordan språksituasjonen og behovet for tolking blir fremover.

For å kartlegge tolkebehovet anbefaler SSB en årlig spørreundersøkelse til tolkeformidlere og sektormyndigheter om omfang av oppdrag fordelt på språk. Både tolkeformidlere og sektormyndigheter sitter på informasjon som er egnet til å belyse behovet for tolker innenfor ulike språk. Tolkeformidlere har oversikt over hva som faktisk formidles av tolkeoppdrag. En spørreundersøkelse rettet mot disse kan gi et bilde av omfanget fordelt på språk. SSB anbefaler å gjennomføre en årlig undersøkelse med spørsmål om antall oppdrag som er formidlet de siste 12 månedene, fordelt på språk.

Deretter vil det være behov for å fremskrive tolkebehovet basert på dagens situasjon. Herunder må det foretas estimeringer av sannsynlig språkutvikling i populasjonen som har benyttet seg av tolker. På et eller annet tidspunkt har en person tilegnet seg tilstrekkelig språkkompetanse i norsk (eventuelt engelsk), som gjør behovet for tolk overflødig, i alle fall i de fleste aktuelle situasjoner. Dette kan det gjøres beregninger av på et aggregert nivå. Det må, ifølge SSB, også foretas estimeringer av omfanget av familiejenforening i innvanderbefolkningen, fordelt på språk. Det vil gi et bilde av nyrekrutteringen i befolkningsgrupper som vil ha behov for tolk. For det tredje vil fremtidig tolkebehov være avhengig av hvilke personer som i fremtiden gis adgang til Norge. UDI vil være den mest aktuelle etaten til å kunne si noe

¹⁹ www.ssb.no/folkfram hentet 1.3.14

²⁰ Nasjonalt introduksjonsregister (NIR), Grunnskolen informasjonssystem (GSI), Datasystem for utlendingsforvaltningen (DUF), Det sentrale folkeregisteret (DSF)

²¹ Wilhelmsen, Marit, B. A. Holth, Ø. Kleven, og T. Risberg (2013): *Minoritetsspråk i Norge. En kartlegging av eksisterende datakilder og drøfting av ulike fremgangsmåter for statistikk om språk*, SSB-notat 8/2013

²² Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (2009): *Bedre forvaltningspraksis for bruk og bestilling av tolk – forslag til tiltak fra tverretattlig arbeidsgruppe*

²³ Wilhelmsen, Marit, Holth, B. A., Kleven, Ø. og Risberg, T. (2013): *Minoritetsspråk i Norge. En kartlegging av eksisterende datakilder og drøfting av ulike fremgangsmåter for statistikk om språk*. Statistisk sentralbyrå, notat 8/2013

om omfanget av asylsøkere som vil komme i nærreste fremtid.

IMDi utarbeider i dag årlige analyser av hvilke språk som kan være aktuelle for utdanning og autorisasjon. Analysene baserer seg på kartlegging blant kommunale og private formidlere samt store tolkebrukere som UDI, Oslo politidistrikt og Oslo universitetssykehus. Det er variasjon i hvor gode systemer formidlerne har for å registrere de dataene som IMDi etterspør. Ifølge IMDi er det tydelig at enkelte formidlere mangler nødvendige administrative systemer for å kunne gi relevante data.²⁴

Ved Oslo universitetssykehus er det igangsatt et arbeid med å opprette en Tolkesentral, jf. kapittel 11. Én av Tolkesentralens oppgaver er å utarbeide analyser av oppdragsmengden på ulike tolkespråk.

For omtale av samiske språk og nasjonale minoritetsspråk, se kapittel 6.

7.4 Utvalgets vurderinger

En befolkning med bakgrunn fra flere land vil stille nye krav til offentlige tjenester i årene fremover. Det er blant annet en stor utfordring for myndighetene å legge bedre til rette for arbeidsinnvandrere som kommer til landet.

Den store andelen relativt nyankomne innvandrere som bor i Norge, i tillegg til økt innvandring og flere med kort botid, tilsier at behov for bruk av tolk i offentlig sektor vil øke og vedvare. En eventuell innføring av plikt til å bruke kvalifisert tolk, og et eventuelt forbud mot bruk av barn som tolk, vil i tillegg medføre økt behov for kvalifiserte tolker, jf. kapittel 17.

For å kunne planlegge for kvalifisering av tolker i de riktige språkene, og sørge for tilstrekkelig utdanningskapasitet i tiden fremover, vil det være essensielt å vite mest mulig om fremtidige behov for tolketjenester.

Etter det utvalget kjenner til, finnes det lite kunnskap om hvilken rolle faktorer som botid, gjenutvandring, alder, og sosio-økonomisk bakgrunn har når det gjelder behov for tolk. Det er rimelig å anta at behovet for tolk vil være størst de første årene etter innvandring. Alder ved innvandring vil mest sannsynlig også spille en rolle for tolkebehovet. Språkbakgrunn kan være relevant. En analyse av resultatene for norskprøve 3 for innvandrere²⁵ viser at det er flere kandidater med et

indo-europeisk språk som morsmål som består prøven enn kandidater med morsmål fra andre språkfamilier. Dette viser at det er mange hensyn som må tas når man skal beregne fremtidige tolkebehov.

Samtidig er det klart at fremskrivninger aldri vil kunne forutsi nøyaktige tolkebehov i ulike språk. Systemer som utvikles for kvalitetssikring av tolkingen må derfor være slik innrettet at de vil kunne håndtere variasjon og stadige endringer.

Vi må anta at migrasjon generelt øker, både på grunn av økende globalisering, fordi det blir enklere å forflytte seg, på grunn av arbeidskraftbehov og fordi naturkatastrofer, kriser, kriger og konflikter samt forfølgelse av enkeltindivider høyst sannsynlig vil fortsette i uoverskuelig fremtid.

SSBs befolkningsfremskrivninger viser at andelen innvandrere av folkemengden mest sannsynlig vil fordobles innen 2060. Men det er ikke slik at antall tolkeoppdrag øker proporsjonalt med antall innvandrere. Ulike forhold gjør at tolkebehovet vil se ulikt ut for hvert år.

Vi må anta at de fleste barn av innvandrere, som har vokst opp i Norge, bruker norsk i dagligtale (barnehage, skole, utdanning og arbeid), og at de derfor ikke vil ha behov for tolk på noe stadium i livet. Blant dem som selv har innvandret og som snakker godt norsk, kan det være noen som får behov for tolk i alderdommen. Ved demens eller ved hjerneskode blir språket gjerne redusert eller helt borte. Et andrespråk vil være mer utsatt enn morsmålet. Det er generelt en økende utfordring i helsetjenestene å håndtere flerspråklighet, siden språkevnen kan påvirkes negativt av ulike sykdomsforløp.²⁶

En økende andel eldre med innvandrerbakgrunn vil føre til at omsorgstilbudet i alle ledd må tilpasses eldre innvandrere med varierte behov, inkludert bruk av kvalifiserte tolker.

På grunn av globalisering og økt mobilitet vil det være behov for tolking i en rekke sakstyper som ikke har direkte med innvandring å gjøre. Det kan for eksempel dreie seg om turister i en krisesituasjon eller internasjonal kriminalitet.

Utvalgets beregninger viser at det i dag er 343 000 tolkeoppdrag årlig i offentlig sektor, jf. kapittel 18. Dette tallet vil øke, men det er vanske-

²⁴ Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (2007): *Tolkeformidling i offentlig sektor. Etterspørsel og tilbud*

²⁵ http://www.folkeuniversitetet.info/avd_filer/ls/spraaktest/Rapport_Npr_3_2009.pdf hentet 23.7.2014

²⁶ Melanie Kirmess, *Klinisk forskning: Afasi og tilbakeføring til arbeidslivet*, på konferansen Sykehuset, samfunnet og språket, OUS 11.10.13

lig å oppgi et eksakt antall på grunn av de ulike faktorene nevnt ovenfor.

For å kunne estimere tolkebehov best mulig fremover er det både behov for god innvandringsstatistikk og gode befolkningsfremskrivninger. Det bør innføres bedre registrering av språk og lages en samlet språkstatistikk. Ved å vurdere statistikkene samlet, sammen med informasjon fra tolkeformidlere og -brukere, vil det, etter utvalgets vurdering, være mulig å gi en antydning om behovet for tolker i ulike språk i tiden fremover.

IMDi utarbeider i dag årlige analyser over behovet for tolk i ulike språk. For å kunne gi en best mulig oversikt over behovet, er IMDi avhengig av tilstrekkelig informasjon fra tolkeformidlere og offentlige etater. Dette fordrer gode systemer/analyser hos begge parter. Igangsatt arbeid hos store offentlige tolkebrukere som UDI og OUS er eksempler til etterfølgelse.

Etter utvalgets vurdering er det behov for et krafttak for å sikre nok kvalifiserte tolker til å kunne imøtekomme det fremtidige behovet. Det må iverksettes systematisk kvalifisering i stor skala og på lang sikt. Utvalgets samlede forslag til tiltak vil bidra til å sikre offentlig sektor nok kvalifiserte tolker, også i årene fremover.

Utvalget foreslår at IMDi får ansvar for å sammenstille og systematisere oversikt over behovet for kvalifisering av tolker i ulike språk. Videre foreslår utvalget at IMDi, på bakgrunn av erfaringstall, gir årlige vurderinger av tolkebehovet fremover. Vurderingen bør gjøres i samarbeid med relevante direktorater, Språkrådet og SSB. Samiske språk må være med i denne vurderingen. Samtidig må forrige års vurderinger evalueres. Sektorene må opprette rapporteringsrutiner for tolkebehov og føre statistikk over utgifter til tolking, antall timer som blir brukt til tolking og i hvilke språk det tolkes. I tillegg kan det innhentes informasjon fra tolkeformidlere.

På bakgrunn av disse opplysningene foreslår utvalget at IMDi utgir en årlig publikasjon og arrangerer en årlig erfaringskonferanse der erfaringer fra siste år, og neste års språkbehov, offentliggjøres.

Tolkeutvalget foreslår i tillegg at Kulturdepartementet/Språkrådet, i samarbeid med andre aktuelle aktører, innfører en standard for språkregistrering og tar initiativ til å lage en samlet språkstatistikk. Nærmere tiltak for opplysninger om språkbakgrunn/morsmål i møte med offentlige tjenester bør vurderes.

Kapittel 8

Organisering av tolkefeltet i andre land

En del av utvalgets mandat er å se hen til organisering av tolking i enkelte sammenliknbare land.

Utvalget har valgt å beskrive tiltak som er iverksatt på tolkefeltet i EU. I tillegg gis en nærmere omtale av feltet i Danmark, Finland, Island, Sverige, Australia og Storbritannia. Dette er land som det er mest aktuelt for Norge å sammenlikne seg med når det gjelder tolking i offentlig sektor. Utvalget har mottatt skriftlige innspill fra fagmyndigheter og enkelte forskere i de nevnte landene.

Det er ulik tilnærming til tolkefeltet i ulike land. Tilrettelegging for bruk av tolketjenester, i stedet for bruk av venner og familie, er imidlertid jevnt over blitt vanligere de siste årene.

Ifølge Ozolins¹ er tre nøkkelkomponenter til stede i de samfunnene som har funnet helhetlige løsninger for tolkefeltet: de har en *organisert formidlingstjeneste*, en *autorisasjonsordning* og *utdanningsprogrammer for tolker*. Gentile et al. fremhever dessuten lønnsforhold som en viktig faktor i utviklingen av tolkefaget innenfor offentlig sektor.²

Ulike faktorer påvirker hvilken tilnærming myndighetene i ulike land velger for å organisere tolkefeltet. Ozolins argumenterer for at fire konstante makrofaktorer, som gjelder for alle land, er med på å definere rammene for tolking i offentlig sektor. Disse faktorene er:

- økende språk mangfold som hele tiden stiller nye krav til kapasitet og organisering
- avhengighet av statlig finansiering som har konsekvenser for kvaliteten på tolketjenestene
- standarder og praksis på feltet som blir bestemt av de offentlige institusjonenes behov og ikke av profesjonen selv

- tverrsektorielle tolkebehov og utfordringer som kommer i konflikt med sektorspesifikk politikktutvikling

I tillegg vil en rekke sidefaktorer i ulik grad påvirke hvordan myndighetene tar tak i utfordringer knyttet til et offentlig tjenestetilbud på flere språk. Holdninger til innvandring kan være med på å bestemme dette. En annen faktor kan være det administrative forholdet mellom lokale og sentrale myndigheter, hvor for eksempel delstater i samme land kan ha ulike bestemmelser på samme felt. Hvordan det offentlige tjenestetilbudet er organisert, og hvorvidt det anses som offentlige myndigheters oppgave å organisere eller føre tilsyn med tjenestene, vil også ha noe å si.³

8.1 EUs rettstolkingsdirektiv

EUs rettstolkingsdirektiv er et resultat av arbeidet med å harmonisere straffeprosessuelle rettigheter i EU. Formålet er å skape gjensidig anerkjennelse av straffesystemene i medlemslandene samt øke tilliten mellom dem.⁴

EUs rettstolkingsdirektiv er det første i en rekke foranstaltninger som skal fastsette felles EU-standarder i straffesaker.⁵ En rettferdig rettergang forutsetter at den mistenkte eller siktede forstår hva som blir sagt. Myndighetene plikter å informere om rettigheter og anklager på et språk den mistenkte eller siktede forstår. Dette betyr også at skriftlige dokumenter skal oversettes til et språk den mistenkte eller siktede behersker.

Ifølge rettstolkingsdirektivet skal tolking og oversetting i straffesaker være en gratis tjeneste i

¹ Ozolins, U. (2010): *Factors that determine the provision of Public Service Interpreting: comparative perspectives on government motivation*, The Journal of Specialised Translation, Issue 14 – July 2010

² Gentile, Adolfo, U. Ozolins og M. Vasilakakos (1996): *Liaison Interpreting. A Handbook*. Melbourne University Press, sitert i Utlendingsdirektoratet (2000): *Tolkevirksomhet i offentlig sektor. En statusrapport*

³ Ozolins, U. (2010)

⁴ Directive 2010/64/EU of the European Parliament and of the Council, of 20 October 2010 on the right to interpretation and translation in criminal proceedings

⁵ http://europa.eu/rapid/press-release_IP-10-1305_da.htm?locale=no hentet 8.4.2014

Boks 8.1 EULITAs workshops om rettstolkingsdirektivet

The European Legal Interpreters' and Translators' Association (EULITA) er en organisasjon med formål å styrke kvalitet, fremme samarbeid og god praksis for tolking i justissektoren.

Sammen med Leissus University College i Antwerpen, fikk EULITA prosjektmidler fra EU for å sette i gang en serie med workshops for å informere om, og bidra til, implementeringen av rettstolkingsdirektivet i medlemslandene. Prosjektet fikk navnet TRAFUT – Training for the Future. Til sammen ble det holdt fire workshops i Ljubljana, Madrid, Helsinki og Antwerpen.

EU-direktivet pålegger medlemslandene å opprette egne tolkereregistre og EULITA ser på det norske tolkeregisteret som en interessant modell. Integrerings- og mangfoldsdirektoratet har presentert Nasjonalt tolkeregister på to av workshopene. Norge, ved Domstoladministrasjonen, var representert på workshopen i Helsinki.

Kilde: <http://www.eulita.eu> hentet 11.12.13

alle medlemslandene, hvilket betyr at det er myndighetene som plikter å dekke utgiftene.

Direktivet stiller minstekrav til kvaliteten på tjenestene. Tolking og skriftlig oversettelse av alle dokumenter skal være av en kvalitet som ivaretar individets rettssikkerhet. Hensynet til at individer får utøve sine rettigheter på best mulig måte er gjennomgående i direktivet.

Et annet krav er at medlemslandene skal etablere registre over aktive tolker og oversettere. Registeret skal være lett tilgjengelig for tolkebrukerne, i tillegg til at ansatte i justissektoren skal få nødvendig opplæring i å kommunisere via tolk.

Direktivet setter minimumsstandarder for tolking i justissektorene i EU-landene, men det er opp til hvert medlemsland hvordan dette organiseres ellers. Det åpnes også for bruk av teknologisk utstyr til tolkingen, som for eksempel video eller telefonutstyr.

Som følge av rettstolkingsdirektivet må medlemslandene gå gjennom sine systemer for kvalifisering og rekruttering av tolker og sette i verk nødvendige tiltak. I noen land, som i Nederland og Belgia, er det lovpålagt å bruke autoriserte tolker, men det er likevel utfordringer knyttet til at

Boks 8.2 Informasjon om tolketjenester via European e-justice Portal

På EUs nettsider finnes det informasjon om medlemslandenes rettssystemer og muligheter for rettshjelp. Under fanen «Find a...» kan tolk velges som et alternativ. Ved å trykke på landets flagg får man mer detaljert informasjon om hvordan man kan finne en kvalifisert tolk i de ulike EU-landene. Det er lenker til tolkereregistre i de landene der dette er etablert, som i Sverige og Nederland.

Kilde: https://e-justice.europa.eu/content_find_a_legal_translator_or_an_interpreter-116-en.do hentet 3.7.14

det ikke finnes godt nok kvalifiserte tolker på alle språk, og at det ikke er god nok tilgang til kvalifiserte tolker i distriktene. Andre land, som Spania, setter bestilling av tolketjenester ut på anbud uten at myndighetene stiller noen krav til tolkenes kvalifikasjoner og oppfølging av kvaliteten.⁶

Medlemslandene fikk tre år på seg til å vedta nødvendige lovendringer og administrative tiltak for å oppfylle bestemmelsene i direktivet, men etter at fristen var gått ut 27. oktober 2013 var det bare åtte land som kunne melde at de har fulgt opp direktivet. Ett land ga tilbakemelding om at det ikke er behov for å implementere bestemmelsene. En rapport skal sendes EU-kommisjonen innen 27. oktober 2014.⁷

Boks 8.3 Prosjektet Building Mutual Trust

Building Mutual Trust (BMT) er et prosjekt i regi av EU og en rekke andre samarbeidspartnere for å implementere bestemmelsene i rettstolkingsdirektivet. Målet er en standardisering av tolke- og oversettelsesrutiner i alle justissektorer i EU. Prosjektet har utviklet opplæringsmateriale for tolkeutdanningene og tolkebrukerne, som kan brukes i alle EU-land. Materialet er tilgjengelig på nett i form av oppgaver og videoer på flere språk.

Kilde: www.buildingmutualtrust.eu hentet 3.7.14

⁶ Giamb Bruno, Cynthia (red.) (2013)

⁷ <http://www.nrpsi.co.uk/pdf/EULITA%20Deadline%20for%20EU%20Directive%20transposition%20expired.pdf>, hentet 16.12.2013

Siden strafferetten ikke er en del av EØS-avtalen, trenger Norge verken å implementere eller rapportere på direktivet. Men dersom Norge blir klaget inn for Menneskerettighetsdomstolen i Strasbourg i forbindelse med tolking i straffesaker, må norske myndigheter regne med at direktivet vil bli lagt til grunn som beste praksis eller god standard. Forslagene i rapporten Rett til tolk fra 2005 oppfyller i stor grad bestemmelsene i direktivet.⁸

8.2 Situasjonen på tolkefeltet i andre sammenliknbare land

Språkmangfold er i dag en realitet i alle EU-land. En kartlegging fra 2006, av 22 EU-land, viste at 458 språk var i bruk.⁹ Bare i London ble det i 2011 kartlagt 340 språk.¹⁰

Ifølge EUs QUALITAS rapport om språksituasjonen i Europa¹¹ er følgende utfordringer felles for de fleste landene når det gjelder tolking:

- tilgang på kvalifiserte tolker i alle språk, til alle tider og på alle steder
- kvalitets sikring og profesjonalisering
- godt nok kvalifiseringstilbud og rammevilkår for tolkene, slik at de beste tolkene velger offentlig sektor som oppdragsgiver
- varierende kvalitet på tolkere registrene
- konsekvente myndigheter som følger egne retningslinjer til tross for at det kan komme i konflikt med budsjettplaner

Utfordringene bekreftes i en rapport fra en ekspertgruppe om tolking og oversettelse i offentlig sektor avgitt til EU-kommisjonen.¹² Ekspertgruppen mener at manglende tilgang til tolketjenester i EU medfører fare for liv og helse for millioner av mennesker og bidrar til å opprettholde sosiale forskjeller.

Oversettelse handler ikke bare om brukerveiledninger, patenter, programvare eller litteratur; og tolking handler ikke bare om overnasjo-

nale organisasjoner, internasjonale relasjoner eller vitenskapelige konferanser. Tolking og oversettelse i offentlig sektor handler om mennesker og har en innvirkning på deres liv. Det er ikke bare et spørsmål om kommunikasjon, men først og fremst om rettigheter. Tolking og oversettelse har avgjørende betydning for menneskerettigheter; retten til å motta hjelp, bli forsvart og få en rettferdig behandling.

Kilde: Special Interest Group on Translation and Interpreting for Public Services – Final Report. European Commission 2011

Ekspertgruppen mener at lovforankring av rett til tolking og oversettelse i offentlig tjenesteyting er nødvendig. Andre tiltak som foreslås er blant annet fjerntolking, bedre rammevilkår for tolkeoppdrag, autorisasjon av tolker og oversettere, egen utdanning for tolking i offentlig sektor og tettere samarbeid mellom offentlige tjenesteytere og tolker og oversettere.

8.2.1 Sverige

Språksituasjonen i Sverige er den som likner mest på situasjonen i Norge. I tillegg til minoritetsspråkene, som har kommet til landet på grunn av innvandringen de siste tiårene, har Sverige også nasjonale minoritetsspråk (samisk, finsk, Tornedal finsk, yiddish og romani).

Organisering

I Sverige finnes det ikke én koordinerende myndighet på tolkefeltet, men Arbetsmarknadsdepartementet har ansvaret for en forskrift om autorisasjon for tolker. Kammarkollegiet¹³ har ansvar for å autorisere tolkene.¹⁴ Myndigheten för yrkeshögskolan¹⁵ forvalter midler til finansiering av grunnutdanningen for tolker.¹⁶

Forankring i lov, forskrift eller retningslinjer

Statlige og kommunale myndigheter, inklusive rettsvesenet, står for nesten all bruk av tolker. Bruken er nedfelt i en rekke lovtekster,¹⁷ men lov-

⁸ Justis- og politidepartementet (2005): *Rett til tolk. Tolking og oversettelse i norsk straffeprosess*

⁹ http://archive.ecml.at/mtp2/valeur/html/valeur_e_news.htm hentet 23.7.2014

¹⁰ Clement A. and M. Brooker (2011): *Remote interpreting in the London Metropolitan Police* sitert i Special Interest Group on Translation and Interpreting for Public Services – Final Report. European Commission 2011

¹¹ Giambruno, Cynthia (red.) (2013)

¹² European Commission (2011): *Special Interest Group on Translation and Interpreting for Public Services – Final Report*

¹³ Kammarkollegiet er en statlig forvaltningsmyndighet som sorterer under Finansdepartementet i Sverige.

¹⁴ Regeringskansliet i e-post av 12.6.14

¹⁵ Myndigheten för yrkeshögskolan forvalter på vegne av regjeringen tilskudd til yrkeshøgskoler og skal blant annet stimulere til utdanning av profesjoner som etterspørres av arbeidslivet.

¹⁶ Statskontoret (2012): *En tolkningsfråga. Om auktorisation och åtgärder för flere och bättre tolkar*. Rapport 2012:2

tekstene inneholder ingen særskilte krav til tolkenes kompetanse. I den svenske forvaltningsloven heter det:

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.

Kilde: Förvaltningslag (1986:223) § 8

SOU 2010: 29 om ny forvaltningslov går inn for en skjerping av bestemmelsen om å bruke tolk fra *bør til skal*.¹⁸

Sverige er forpliktet til å følge EU-regelverket på dette området. Som en konsekvens av implementering av rettstolkingsdirektivet, har Domstolverket utarbeidet retningslinjer som spesifiserer hvilke kvalifikasjoner tolkene bør ha. Disse gjelder fra og med 2014.¹⁹

Tolkeregistre, private og offentlige formidlingstjenester

Kammarkollegiet har ansvar for å drifte et tolkeregister, *www.tolkregistret.se*. Registeret er et innsynsregister med oversikt over tolkenes kvalifikasjoner. Det har ikke bestillingsfunksjoner, men inneholder kontaktinformasjon til omtrent 1 000 statsautoriserte tolker, og i underkant av 300 tolker med grunnutdanning.

Offentlige tjenesteytere innhenter tolketjenester både gjennom tolkeformidlere og ved bruk av tolkeregisteret. Det finnes omtrent 50 offentlige og private tolkeformidlere i Sverige. Markedet domineres av et titalls private formidlingsbyråer.

Staten ved Kammarkollegiet har tegnet en rammeavtale med ni tolkeformidlere for kjøp av tolketjenester. I de fleste tilfeller skaffer offentlige myndigheter tolker gjennom en tolkeformidler de har avtale med innenfor rammeavtalen. Det er stort sett private tolkeformidlere som vinner anbudskonkurransene, men noen få offentlige formidlere er også med i rammeavtalen.²⁰

Det finnes ingen bransjeforening for tolkeformidlerne, men et samarbeidsforum – Tolkservicerådet – som står for noe utdanning og service i de

kommunalt eide byråene. Det er omtrent 20 medlemmer i samarbeidsforumet.²¹

Domstolsverket gjennomgikk i 2010 kvaliteten på tolkingen i domstolene.²² Undersøkelsen viser at de formidlerne som domstolene hadde rammeavtale med, regelmessig ikke var i stand til å levere kvalifiserte tolker i henhold til avtalen. I rapporten foreslås innføring av regler om registrering og tilsyn overfor tolkeformidlere.

Kvalitetssikring av tolkingen

Alle statsautoriserte tolker i Sverige arbeider under tilsyn av Kammarkollegiet. Selv om tolker med grunnutdanning også står oppført i tolkeregisteret, føres det ikke tilsyn med disse, verken av Kammarkollegiet eller annen myndighet. Tolkautorisasjonen må fornyes hvert femte år. Dette skjer automatisk med mindre man ikke har vært aktiv som tolk i mellomtiden, eller har begått en straffbar handling og blitt anmeldt for det.²³

En ny rammeavtale for tolkeformidlingstjenester trådte i kraft 1. november 2013 og løper til og med 31. oktober 2015. I Kammarkollegiets veiledning for avrop er tolkenes satser spesifisert etter kvalifikasjoner. Veilederen er detaljert med klare og tydelige krav til leverandørene av tolketjenester. Blant annet skal den høyest kvalifiserte tolken alltid prioriteres. Leverandørene har rett til et formidlingsgebyr per oppdrag. I prinsippet vil dette kunne bidra til at konkurransen formidlerne i mellom ikke går på bekostning av tolkenes lønn. Det er bare for oppdrag i domstoler og politi at satsene går uavkortet til tolken.²⁴

Rammeavtalen er delt opp i län (fylker), med den hensikt at myndighetene skal benytte seg av tolker som finnes i nærheten og dermed redusere tidsbruk og kostnader i forbindelse med reiser.

Kvalifiseringsløp og sertifisering

Stockholms universitet tilbyr tolkeutdanning i ett språk hvert år (60 studiepoeng), forutsatt at studenten allerede har 60 studiepoeng i det aktuelle språket. Fra 2008 til 2011 har omtrent 20 studenter bestått utdanningen som har vært tilbudt i fire språk. Antallet godkjente studenter per språk har variert fra én til ti. Disse kan søke om autorisasjon

¹⁷ Förvaltningslagen (1986:223) § 8, rättegångsbalken (1942:740,5. kap 6-8§§) og förvaltningsprocesslagen (1971:291, § 50)

¹⁸ SOU 2010: 29 *En ny förvaltningslag*

¹⁹ http://www.domstol.se/Publikationer/Rattshjalp_och_taxor/rattshjalp_och_taxor_2014.pdf hentet 8.5.2014

²⁰ Statskontoret (2012): *En tolkningsfråga. Om auktorisation och åtgärder för flere och bättre tolkar*. Rapport 2012:2

²¹ Ibid.

²² Domstolsverkets rapportserie 2010:4: *Kvaliteten på tolkning i domstolar, m. m.*

²³ <http://www.tolkregistret.se/> hentet 4.7.14

²⁴ Kammarkollegiet: *Vägledning för avrop av tolkförmedlingstjänster*. Dnr 96-7-2012

uten å måtte avlegge autorisasjonsprøven. I tillegg finnes en felles grunnutdanning for tolker som tilbys ved seks folkehøgskoler og fire studieforbund, enten som et ettårig heltidsstudium eller toårig deltidstudium. Avsluttet utdanning med godkjent resultat gir et diplom. Siden oppstart i 2006 frem til våren 2011 har 422 elever bestått utdanningen på 32 ulike språk.²⁵

Statsautorisasjon for tolker ble opprettet i 1976. Statsautorisert tolk er en beskyttet tittel, men i realiteten kan hvem som helst jobbe som tolk, og kalle seg tolk, uten å ha tatt en utdanning. Omtrent 6 000 personer jobber som tolk i Sverige, både med og uten formelle kvalifikasjoner.²⁶

Siden 1994 har Kammarkollegiet hatt ansvar for å planlegge og å avvikle autorisasjonsprøvene som er tilgjengelige på 40 språk. I tillegg organiseres autorisasjonsprøver for spesiell kompetanse, som retts- eller medisinsk tolk. Autorisasjonsprøvene utarbeides av et ekspertpanel bestående av lærere, representanter fra justis- og helsesektoren, fagorganisasjoner, tjenesteytere og Myndigheten för yrkeshögskolan. Prøvene er avanserte og er svært vanskelige å bestå for en som ikke har noe tidligere erfaring. Autorisasjonsprøven består av en skriftlig og en muntlig del. Etter bestått skriftlig prøve får man gå opp til muntlig prøve som er et rollespill i ulike tolkesituasjoner. Det blir leid inn skuespillere for å utføre prøven og eksaminatorer som skal vurdere kandidatene.²⁷

Skjermtolking

I rettssaker er hovedregelen at alle parter personlig må være til stede i rettssalen eller der møtet finner sted, jf. rättegångsbalken kap 5, § 10. Domstolen avgjør om det er hensiktsmessig med fjerntolking. Alle domstoler er utrustet med videokonferanseutstyr som kan benyttes til skjermtolking, men domstolene er ikke godt nok tilpasset til denne type tolking. Med den nåværende teknologien er det ikke mulig med simultantolking via skjerm. Dessuten har ikke alle rettssaler utstyret som behøves. Politiet bruker telefontolking i stor grad, men sjelden skjermtolking. Telefontolking benyttes mest i forbindelse med hastesituasjoner hvor det er vanskelig å skaffe en fremmøtetolk.²⁸

²⁵ Statskontoret (2012): *En tolkningsfråga. Om auktorisation och åtgärder för flere och bättre tolkar*. Rapport 2012:2

²⁶ Ibid.

²⁷ Giambruno, Cynthia (red.) (2013)

²⁸ SOU 2012:49 *Tolking och översättning vid straffrättsliga förfaranden: genomförande av EUs tolknings- och översättningsdirektiv*

Språkbehov

Rundt 200 forskjellige språk snakkes av personer som har innvandret til Sverige. De største språkgruppene er albansk, arabisk, bosnisk, kroatisk, fransk, tysk, gresk, italiensk, kurdisk, persisk, polsk, russisk, serbisk, somali, spansk og tyrkisk.²⁹

Fra januar til september 2011 var det brukt til sammen 38 000 tolketimer fordelt på 80 ulike språk, ifølge tall Statskontoret³⁰ har innhentet fra seks tolkeformidlere. 75 prosent av alle tolketimene foregikk på de ti mest brukte språkene. 90 prosent av timene foregikk på de 20 mest brukte språkene.³¹

Utfordringer

Selv om det er foretatt vesentlige grep for å rekruttere kvalifiserte tolker er det, ifølge EUs Qualitas prosjekt, en utfordring at det ikke finnes godt nok kvalifiserte tolker i alle språk i Sverige. Dette gjelder særlig i distriktene.³²

Statskontoret skriver i rapporten *En tolkningsfråga* (2012) at det er ønskelig med flere og bedre tolker. Dette betyr at det må tilbys autorisasjonsprøver på flere språk og prøvene må avvikles hyppigere. Men det er, ifølge rapporten, vanskelig å tilpasse utdanningstilbudet til en etterspørsel som endrer seg raskt og hvor prognosene er svært kortsiktige. I tillegg ligger det ingen automatikk i at alle studenter vil fullføre og bestå utdanningen selv om utdanningskapasiteten utvides. En annen utfordring er hvordan bruken av de kvalifiserte tolkene kan effektiviseres.³³

Den svenske tolkeformidlingsutredningen³⁴ omtaler manglende kvalitetskontroll ved anbud som et alvorlig problem. Konkurransesvridninger oppstår mellom formidlerne fordi bestillerne ikke følger opp tolkekvaliteten med konkrete krav om autorisasjon eller lignende. Formidlerne oppgir ikke navn og kvalifikasjoner på tolkene i sine tilbud og kan derfor oppgi at de har tilgang til autoriserte tolker på flere språk enn det som er reelt.

²⁹ Giambruno, Cynthia (red.) (2013)

³⁰ Statskontoret i Sverige skal bistå regjeringen og departementene med ulike faglige utredninger. Utredningene fungerer som beslutningsgrunnlag for effektivisering av offentlig sektor.

³¹ Statskontoret (2012): *En tolkningsfråga. Om auktorisation och åtgärder för flere och bättre tolkar*. Rapport 2012:2

³² Giambruno, Cynthia (red.) (2013)

³³ Statskontoret (2012): *En tolkningsfråga. Om auktorisation och åtgärder för flere och bättre tolkar*. Rapport 2012:2

³⁴ SOU 2004:15 *Tolking som samspel*

8.2.2 Danmark³⁵

Organisering

Det finnes ikke ett koordinerende departement eller direktorat på tolkefeltet i Danmark. Hvert fagdepartement har et selvstendig ansvar for tolketjenester i sine sektorer, som Justisministeriet og Ministeriet for Sundhed og Forebyggelse. Kommunene har også et selvstendig ansvar for tolk i alle sine tjenester.³⁶

Forankring i lov, forskrift eller retningslinjer

I veiledningen til den danske forvaltningsloven heter det:

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 af myndighederne. Efter omstændighederne må myndighederne således om fornødent stille tolke- og oversættelsesbistand til rådighed for den pågældende.

Kilde: Vejledning om forvaltningsloven
<https://www.retsinformation.dk/Forms/R0710.aspx?id=60828> hentet 28.5.2014

En plikt til tolking kan i enkelte tilfeller være fastsatt direkte i lovgivningen eller i internasjonale konvensjoner som Danmark har tiltrådt, slik som sundhedslovens § 50, som omhandler pasienters rettigheter til helsetjenester og tolkebistand dersom helsepersonellet finner det nødvendig. Dessuten innebærer den Europeiske menneskerettighetskonvensjonen rett til tolking i forbindelse med straffesaker. Det er i tillegg utarbeidet en *bekendtgørelse om krav til tolke, der anvendes av myndigheder under Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration*.³⁷

En tolkeguide³⁸ for saksbehandlere i kommunene ble utarbeidet av Social- og Integrationsmi-

nisteriet i 2012. Guiden inneholder en rekke anbefalinger og konkrete beskrivelser av hvordan man sikrer god kvalitet i tolkingen.

Danmark har reservert seg mot EU-traktaten del III kapittel V om «area of freedom, security and justice.» Danmark er dermed ikke nødt til å følge bestemmelsene i rettstolkingsdirektivet.³⁹

Tolkeregistre, private og offentlige formidlingstjenester

I Danmark finnes det et register med kvalifiserte tolker og translatører for domstolene og politiet, også kjent som *Rigspolitiets tolkeliste*.⁴⁰ Det er Rigspolitiet som har ansvar for drifting av registret. Ifølge EUs Qualitas prosjekt, er få tolker kjent med registret og hva det inneholder.⁴¹ Registeret er heller ikke offentlig tilgjengelig. Tolketjenester formidles til offentlig sektor både av private tolkebyråer og fra tolker som er ansatt i kommunene.

Tolker kan bli oppført i Rigspolitiets tolkeliste på to måter. Enten ved å oppfylle utdanningskravene om en mastergrad i tolking eller ved at tospråklige sender en søknad til politiet om oppføring.

Mastergrad i tolking gir også direkte statsautorisasjon. De som har en mastergrad i filologi kan føres opp i tolkelisten, men får ikke tittelen statsautorisert tolk. Disse må kunne vise til, eller dokumentere, kompetanse i muntlig dansk, samfunnskunnskap og kjennskap til hvordan rettsvesenet fungerer.

Det koster ingenting å være oppført i registret og det forutsettes heller ikke at man har erfaring som tolk. For tiden er 3 000 personer registrert i Rigspolitiets tolkeliste, men bare 150 av dem har en formell tolkeutdanning.⁴²

Kvalifiseringsløp og sertifisering

Universitetet i Århus er den eneste institusjonen i Danmark som tilbyr en formell tolkeutdanning. Seks andre universiteter tilbyr språkutdanning i engelsk, fransk, tysk, spansk, arabisk og kinesisk

³⁵ Der ikke annet er oppgitt, er all informasjon om Danmark tilsendt utvalget i e-post av 17.2.14 fra Ministeriet for Børn, Ligestilling, Integration og Sociale Forhold, Danmark

³⁶ Ministeriet for Børn, Ligestilling, Integration og Sociale Forhold, Danmark i e-post av 19.5.14

³⁷ <https://www.retsinformation.dk/forms/R0710.aspx?id=124815> hentet 17.2.14

³⁸ <http://www.sm.dk/data/Lists/Publikationer/Attachments/547/Tolkeguide.pdf> hentet 17.2.14

³⁹ Directive 2010/64/EU of the European Parliament and of the Council, of 20 October 2010 on the right to interpretation and translation in criminal proceedings

⁴⁰ <https://www.retsinformation.dk/forms/R0710.aspx?id=120373> hentet 17.2.14

⁴¹ Giambruno, Cynthia (red.) (2013)

⁴² Ibid.

med noe opplæring i skriftlig oversettelse. Disse språkene sammenfaller ikke med de språkene der behovet for tolking er størst.⁴³

Statsautoriserte tolker honoreres med en høyere takst enn tolker uten autorisasjon. Formålet med differensieringen er blant annet å skape insentiver som stimulerer til videre kvalifisering dersom man ikke har en godkjent utdanning som tolk, men likevel utøver yrket. Ellers tilbyr Professionshøyskolen Metropol en akademisk utdanning for erfarne tolker.

Skjermtolking

Danske myndigheter arbeider med å øke bruken av skjermtolking på sykehus og samtidig innhente erfaringer om potensialet for bruk av slik tolking flere steder. Skjermtolgingsprosjektet⁴⁴ sikter på å høste både økonomiske og kvalitetsmessige gevinster, blant annet:

- mer effektiv ressursanvendelse og redusert reisetid for tolkene
- økt tilgjengelighet på kvalifiserte tolker ved akutt behov og ved sjeldne språk
- økt nøytralitet fordi det blir mindre sannsynlig at tolken og pasientene kjenner hverandre

Per 1. januar 2014 har alle fem regioner i Danmark oppnådd prosjektets tekniske utbredelsesmål om at skjermtolking kan gjennomføres på 90 prosent av alle relevante sykehusavdelinger.

Ifølge *Den nationale strategi for digitalisering af sundhedsvæsenet 2013–2017*, fører bruk av skjermtolking til at tolkesituasjonen oppleves mer profesjonell, blant annet på grunn av avstanden til tolken. Dette bidrar til å styrke tilliten mellom pasient og lege og skaper dermed grunnlag for mer åpne samtaler, flere presise diagnoser og medisiner og bedre behandlingsforløp for pasienter som i utgangspunktet kan være særlig utrygge i møte med helsevesenet. Som en konsekvens av skjermtolgingsprosjektet har antallet uteblivelser på avdelingen blitt halvert.⁴⁵

Språkbehov

I 2013 var det, i Danmark, størst behov for tolker i arabisk, somali, urdu, pashto, persisk, tyrkisk,

rumensk, russisk og engelsk (primært som annet eller tredjespråk).⁴⁶

Utfordringer

En rapport om tolking i det danske rettssystemet⁴⁷ viser til at rettsikkerheten står i fare når tolkene som brukes av domstolene ikke er kompetente nok. Ifølge rapporten mangler 80 prosent av tolkene som benyttes tolkeutdanning. Det er opprettet et utvalg i det danske Justitsministeriet som skal analysere tolkefeltet på Justitsministeriets område (domstoler, politi og utlendingsfeltet).⁴⁸

Ifølge en rapport om språkpolitiske utfordringer for Danmark er fremmedspråkfagene i en dyp krise. Dette gjelder også utdanning av tolker til offentlig sektor.⁴⁹ Flere fagpersoner har pekt på at det er et kontinuerlig behov for å styrke kvaliteten på tolketjenestene, fordi det fremdeles er mange ukvalifiserte utøvere som verken har tolke- eller språkutdanning.

I en kronikk i *Politiken* i 2012⁵⁰ viser forfatterne til manglende kvalifiseringsmuligheter og dermed for få kvalifiserte tolker, manglende testing, kvalitetssikring og oppfølging av tolkene, manglende retningslinjer for god tolkeskikk og dårlige arbeidsbetingelser for tolkene.

8.2.3 Finland⁵¹

Organisering

All anskaffelse av tolketjenester i Finland skjer gjennom anbudskonkurranser. Utover dette finnes det ingen form for sentral koordinering av feltet.⁵²

⁴³ Giamb Bruno, Cynthia (red.) (2013)

⁴⁴ <http://www.medcom.dk/wm111489> hentet 17.2.14

⁴⁵ Regeringen, KL og Danske regioner (2013): *Digitalisering med effekt. Nasjonal strategi for digitalisering af sundhedsvæsenet 2013–2017*. Informasjonshefte

⁴⁶ Giamb Bruno, Cynthia (red.) (2013)

⁴⁷ Christensen, Tina P. og B. Martinsen. (2012): *Retstolkens rolle*, Aarhus universitet

⁴⁸ E-post fra det danske Justitsministeriet 8.7.14

⁴⁹ Verstraete-Hansen, Lisbeth og R. Phillipson (2008): *Fremmedsprog til fremtiden: sprogpolitiske udfordringer for Danmark. Handelshøjskolen i København*, Institut for internationale sprogstudier og vidensteknologi, København 2008

⁵⁰ Bendixen, Michala C. og J. Schmidt-Nielsen: *Dødsensfarlig tolking*, *Politiken*, 7. september 2012

⁵¹ Der ikke annet er oppgitt, er all informasjon om situasjonen i Finland tilsendt utvalget i e-post 8.1.14 fra Arbeids- og næringsdepartementet i Finland

⁵² Arbeids- og næringsdepartementet i Finland i e-post av 6.6.14

Forankring i lov, forskrift eller retningslinjer

Rett til tolking i Finland er ivaretatt gjennom lov om offentlig forvaltning, integreringsloven samt lovgivningen som oppfyller bestemmelsene i rettstolkingsdirektivet som trådte i kraft 1. januar 2014.⁵³

I den finske forvaltningsloven heter det:

Myndigheten skall ordna tolkning och översättning, om en person inte behärskar det språk som enligt språklagen (423/2003) skall användas vid myndigheten eller om han eller hon på grund av hörsel-, syn- eller talskada inte kan göra sig förstådd (...)

Kilde: Förvaltningsprocesslag, kap. 13, §77

Den finske språkloven regulerer retten til å bruke de nasjonale språkene svensk og finsk, og rett til tolkebistand ved behov.⁵⁴ Det finnes også et regulativ fra det tidligere Arbeidsdepartementet om organisering av tolketjenester til innvandrere og asylsøkere samt refusjon av tolkeutgifter.

Finland har også en samisk språklov. I kap 4, § 19 står det:

När samiska med stöd av denna lag används vid muntlig behandling av ett ärende skall myndigheten försöka se till att ärendet handläggs av en anställd som kan samiska. Finns det inte hos myndigheten någon sådan samisktalande anställd som kan handlägga ärendet, skall myndigheten ordna avgiftsfri tolkning, om den inte själv sköter tolkningen.

Kilde: Samisk språklag, kap. 4, §19

Tolkeregistre, private og offentlige formidlingstjenester

Det finnes i dag ikke et offentlig godkjent register over tolker, men Finlands Tolk- og översättarförbund har en liste over sine medlemmer, der tolkenes kvalifikasjoner er offentliggjort. Forbundet formidler ikke tolker, men bestillerne kan ta direkte kontakt med tolkene.

Det finnes åtte kommunale tolkesentraler i Finland. Tolkesentralene betjener først og fremst myndigheter som er i kontakt med innvandrere, og formidler sjelden tolking mellom nasjonalspråkene svensk og finsk. Flere kommersielle formid-

lingsbyråer opererer også på det finske tolkemarkedet.

Statsforvaltningen har konkurranseutsatt tolketjenestene og valgt noen formidlingsbyråer som primært skal brukes. Også enkelte av de kommunale tolkesentralene har blitt valgt ut etter anbudsrunder og kan dermed formidle tolker til både statlige og kommunale myndigheter. I konkurranseutsettingen er det tatt høyde for vaktteneste for krise- og beredskapssituasjoner, og de fleste tolkeformidlere, både kommunale og private tjenesteytere, har en vakttelefon for hasteoppdrag. Noen etater bestiller også tolketjenester direkte fra tolkene.

Kvalitetssikring av tolkingen

Det er opp til hver enkelt formidler å kvalitets sikre og å evaluere tolkene de formidler. Ved konkurranseutsetting utarbeider bestilleren et sett av kriterier for tolker. Kriteriene omfatter utdanning og ansiennitet. Hvordan disse følges opp, er ikke kjent. De kommunale tolkesentralene tilbyr offentlig ansatte opplæring i bruk av tolk, men kursene er ikke obligatoriske.

Kvalifiseringsløp og sertifisering

Tolking inngår i oversetterstudier i varierende omfang ved flere finske universiteter. Det er da en del av et magisterstudium og kan som regel kun gjennomføres i noen større europeiske språk som engelsk, tysk, fransk, italiensk, spansk, russisk og svensk. Noen yrkeshøgskoler tilbyr også tolkeutdanning. Språkene det undervises i varierer fra år til år, etter vurdert behov i samfunnet.

Det er utviklet en såkalt *fristående yrkesexamen för kontakttolk* og en mer krevende *specialyrkesexamen för rettstolk*. Frittstående yrkeseksamen er et system som godkjenner personers yrkeskompetanse, uavhengig av om kunnskapen er ervervet gjennom arbeidserfaring, studier eller på andre måter. Både næringslivet og det øvrige arbeidslivet bidrar til planlegging, organisering og evaluering av yrkeseksamenene.⁵⁵ I praksis er det vanskelig å bestå eksamen uten noe opplæring i forkant. Opplæringstilbudet til frittstående eksamen blir konkurranseutsatt med noen års mellomrom. Ofte er det utdannings- og utviklingssentre ved universiteter eller høyskoler som står for opp-

⁵³ Förvaltningslagen § 26, Lag om främjande av integration §5, Förundersökingslagen, lagen om rättegång i brottmål og direktiv 2010/64/EU

⁵⁴ Språklagen § 18

⁵⁵ http://www.oph.fi/utbildning_och_examina/yrkesutbildning/fristaende_examina og http://www.oph.fi/download/149932_specialyrkesexamen_for_rattstolk_2013.pdf hentet 24.1.14

læringstilbudet. Tolkesentralene har sine egne kurs og egen opplæring for sine tolker, spesielt i de språkene som ikke inngår i det formelle undervisningssystemet.

Skjermtolking

Bruk av skjermtolking er ikke særlig utbredt i Finland. Hovedstadsregionens tolkesentral anslår at cirka 5 prosent av alle tolkeoppdrag gjennomføres ved bruk av skjermtolking. Bruk av telefontolking er mer vanlig, spesielt i Nord-Finland, hvor det er lange avstander.

Språkbehov

Behovet for tolking er økende, delvis på grunn av økende innvandring, men også på grunn av økt bevissthet om tolking hos myndighetene. For tiden er det god tilgang på russiske tolker, der behovet er stort. Det kan til tider være vanskelig å finne tolker i arabisk og somali samt rumensk og bulgarsk. Spesielt få tolker er det i burmesisk og i kinyarwanda.

Utfordringer

Finske myndigheter anser kvalitetssikring av tolkingen og oppfylling av krav i rettstolkingsdirektivet (2010/64/EU) om et offentlig tolkeregister som de største utfordringene på tolkefeltet.

8.2.4 Island⁵⁶

Organisering

Så langt utvalget kjenner til, er det ikke noen offentlig myndighet som har overordnet administrativt eller faglig ansvar for tolkefeltet på Island.

Forankring i lov, forskrift eller retningslinjer

På Island er tolking i offentlig sektor delt i to kategorier. Tolking i retten og tolking i andre deler av offentlig sektor som helse og skole. Bare tolking i retten er forankret i lov og forskrifter.⁵⁷

Tolkeregister, private og offentlige formidlingstjenester

Rikiskaup (Statens innkjøpsavdeling) konkurranseutsetter tolketjenestene og det er bare private formidlingsbyråer som deltar i disse konkurransene. Island har verken en offentlig tolketjeneste eller et elektronisk tolkeregister med oversikt over tolkene i landet og deres kvalifikasjoner. Tolker blir formidlet til privat sektor gjennom private tolkebyråer som har en rammeavtale med Rikiskaup.

Kvalitetssikring av tolkingen

Myndighetene har ingen måte å kontrollere eller kvalitetssikre tolkingen på. Private formidlingsbyråer tilbyr offentlige tjenesteytere opplæring i bruk av tolk i form av noen gratis kurs, men myndighetene pålegger ikke de ansatte å delta i denne opplæringen.

Kvalifiseringsløp og sertifisering

For tiden tilbys det ingen form for utdanning til tolker i offentlig sektor. Tidligere eksisterte det en 3-årig utdanning på bachelornivå. Denne ble lagt ned grunnet få studenter og lav finansiering. I stedet ble det opprettet et deltidsstudium i offentlig regi med varighet på halvannet år. Dette ble også lagt ned av samme årsaker som det første tilbudet. I dag er det de private tolkebyråene som er ansvarlige for opplæring av tolker, men det er ingen krav til kompetanse eller kvalitet fra offentlige myndigheters side.

Skjermtolking

Skjermtolking blir nesten ikke brukt, men telefontolking benyttes både i akutt situasjoner og i tilfeller der tolken får en altfor lang reisevei.

Språkbehov

Det er, ifølge informasjonen utvalget har mottatt, vanskelig å fastslå hvilke språk det er mest behov for tolker i, men den økte polske arbeidsinnvandringen, og flyktninginnvandringen fra Afghanistan, krever flere tolker i polsk og farsi. De fleste tolkene på Island tolker i engelsk.

Utfordringer

Ifølge det islandske Velferdsdepartementet er de største utfordringene på tolkefeltet knyttet til kva-

⁵⁶ Der ikke annet er oppgitt, er informasjon om Island er tilsendt utvalget i e-post 13.1.14 fra Velferdsdepartementet i Island

⁵⁷ Act no. 148/2000 og regulation no. 893/2001

litetssikring av tolkene i offentlig sektor, utdanning av tolkene og manglende retningslinjer både for tolkene og tjenesteyterne. I tillegg er det et underskudd på tolker i noen språk. Dette fører til utfordringer i forbindelse med habilitet, fordi tolkene kan ha forbindelser til tjenestemottaker.

8.2.5 Australia⁵⁸

Likeverdige offentlige tjenester til en mangfoldig befolkning (Multicultural Access and Equity) er et sentralt mål i australsk inkluderingspolitikk. Alle i befolkningen skal, uavhengig av kulturell og språklig bakgrunn, ha lik tilgang til offentlige tjenester. Tjenestene skal være rettferdige, enkle å bruke, lette å få tilgang til og sensitive for språklige og kulturelle forskjeller. Australia har en lang innvandringshistorie, og behovet for tolk ble derfor fanget opp tidlig.

Organisering

Det er ikke ett enkelt departement som er ansvarlig for tolketjenester i Australia. Hver sektor/tjeneste har et selvstendig ansvar for bestilling og bruk av tolker.

Department of Immigration and Border Protection (DIBP) har det administrative ansvaret for The National Translation and Interpreter Services (TIS National). Dette er en egen enhet innenfor DIBP.

Department of Social Services (DSS) ble opprettet i 2013. Centrelink er en tjeneste administrativt knyttet til DSS og er sannsynligvis den største arbeidsgiveren for tolker i offentlig sektor i Australia.⁵⁹

Tolker sertifiseres av det offentlige organet National Accreditation Authority for Translators and Interpreters (NAATI).

Forankring i lov forskrift eller retningslinjer

I mars 2013 publiserte The Commonwealth of Australia nasjonale retningslinjer for multikulturelle språktjenester,⁶⁰ der det blant annet oppfordres til bruk av tolker som er godkjente av NAATI.

⁵⁸ Der ikke annet er oppgitt, er all informasjon om Australia tilsendt utvalget fra National Accreditation Authority for Translators and Interpreters i e-post av 22.1.14 og av 22.6.14

⁵⁹ E-post fra NAATI 14.8.14

⁶⁰ http://www.dss.gov.au/sites/default/files/files/foi_disclosure_log/12-12-13/multicultural-lang-services-guidelines.pdf hentet 2.5.2014

Anbefalingen om bruk av godkjente tolker følger av en rekke lover og retningslinjer⁶¹ og er iverksatt for at offentlige ansatte skal være i stand til å gjennomføre sine oppgaver og oppfylle sine plikter.

Tolkeregister, private og offentlige formidlingstjenester

En oversikt over godkjente tolker i Australia finnes på NAATIs elektroniske søkerregister på www.naati.com.au. Alle som er oppført i dette registeret får utstedt et ID-kort som bekrefter deres kvalifikasjoner. Foreningen Australian Institute of Translators and Interpreters (AUSIT) har et tilsvarende register over sine medlemmer på www.ausit.org.

Begge registrene blir ofte benyttet i krise- og beredskapssituasjoner for å søke opp tolker. I tillegg fører australske akuttinstanser gjerne egne lister over kvalifiserte tolker som de kontakter ved behov.

Offentlige formidlingstjenester finnes både på nasjonalt, delstats- og lokalt nivå. På nasjonalt nivå tilbyr The National Translation and Interpreter Services (TIS) tolketjenester 24 timer i døgnet hver dag hele året. Hovedformålet med TIS er å tilrettelegge for likeverdige offentlige tjenester til den australske befolkningen gjennom telefontol-

Boks 8.4 Offentlig tolkeformidling siden 1947

Etter andre verdenskrig satte den australske regjeringen i gang et program for europeisk innvandring for å befolke landet. Behovet for tolketjenester viste seg å være stort etter hvert som de nye innbyggerne begynte å etablere seg. Regjeringen samarbeidet med Røde Kors om de første tolketjenestene, og i 1947 ble The Commonwealth Translating Service etablert. Siden 1958 har offentlig tolkeformidling vært en del av porteføljen til innvandringsmyndighetene. I dag er denne tjenesten kjent som TIS National (The National Translation and Interpreter Services).

Kilde: <http://www.tisnational.gov.au/> hentet 4.7.14

⁶¹ Settlement Policy, The Racial Discrimination Act 1975, Australian Human Rights Commission, The Public Service Act 1999, Social Inclusion Agenda, The Freedom of Information Act 1982, The Crimes Act 1914

Boks 8.5 The Alfred Hospital

The Alfred Hospital er en offentlig institusjon som ligger i Victoria i Australia. Sykehuset har et tolkekontor med leder, koordinator for tolketjenestene, en person som setter opp avtaler med tolkene og en flerkulturell rådgiver. Sykehuset tilbyr tolketjenester gjennom direkte avtale med frilanstolker som er medlemmer av Australian Association of Hospital Interpreters and Translators (AAHIT).

Sykehuset bruker telefontolker kun etter vanlig arbeidstid, i nødssituasjoner og i tilfeller hvor frilanstolk ikke er tilgjengelig. The Alfred Hospital tilbyr tolketjenester på over 150 språk.

Hovedmålene til Alfred Hospital og AAHIT er å arbeide for akkreditering av tolker og å etablere en tolketjeneste som en egen enhet innen sykehusets organisasjon. The Alfred Hospital betaler for alle tolketjenester selv. AAHIT samarbeider med sykehuset om å gjøre tilgjengelig en liste med kvalifiserte tolker. Dette er en fordel både for tolker og sykehus som er medlemmer av AAHIT. Tolker som er medlemmer av AAHIT får lønn direkte fra sykehuset i stedet for via tolkebyrå. Det betyr både at betalingen er høyere og at sykehuset får bedre kvalifiserte tolker.

Kilde: <http://www.oslouniversitetssykehus.no/aktuelt/prosjekter/Documents/Tolking%20i%20helsevesenet%20i%20andre%20land.pdf> hentet 23.1.14

king og fremmøtetolking.⁶² De offentlige brukerne må betale for tjenesten. Unntatt er: private leger, ideelle og frivillige organisasjoner, nødeta-ter, medlemmer av parlamentet, lokale myndig-heter, fagforeninger og apotek.

Det australske sosialdepartementet, Department of Human Services (DHS), har egenregi på tolkeformidling til sosiale tjenester. DHS har leid inn om lag 3 000 tolker og formidler daglig rundt 1 000 tolkeoppdrag. De fleste oppdragene er has-teoppdrag som formidles gjennom et automatisk telefonsystem driftet av DHS. Opplysninger om brukernes foretrukne språk finnes i DHS sine kunderegistre. Denne informasjonen blir brukt av ansatte til å identifisere hvilke brukere som trenger tolk, og hvilket språk man skal finne tolk i. I tillegg til innleide tolker har DHS også tospråklige

⁶² <http://www.tisnational.gov.au/> hentet 23.1.14

ansatte som kan betjene brukere direkte på et annet språk, uten bistand av en tolk.⁶³

Et eksempel på en offentlig formidlingstje-neste på delstatsnivå finnes ved Communities Relations Commission (CRC). CRC er en offentlig etat som gir råd til delstatsregjeringen i New South Wales i flerkulturelle spørsmål. CRC for-midler tolke- og oversettertjenester til offentlig sektor i 106 språk og dialekter.⁶⁴ 600 tolker er til-knyttet formidlingstjenesten. Alle er godkjente av NAATI og leverer tolketjenester 24 timer i døgnet året rundt. CRC har et eget online-bookingsystem hvor ulike aktører som tolker og tolkebestillere har differensiert tilgang.⁶⁵

Det finnes også mange private tolkeformidlere som leverer tjenester til det offentlige, og det er flere eksempler på offentlige etater som har drifts-utsatt tjenesten til private foretak.

Kvalitetssikring av tolkingen

Det finnes ingen tilsynsinstitusjon i Australia som evaluerer tolkingen i etterkant av et oppdrag, men NAATI behandler klager på tolker som de har ser-tifisert. I verste fall kan tolkene miste sertifikatet og mulighet til oppføring i NAATIs tolkeregis-ter. Fra og med 2007 må alle tolkene fornye sin ser-tifisering hos NAATI hvert tredje år, forutsatt at de oppfyller alle aktivitets- og kompetansekrav.

Offentlig ansatte er ikke lovpålagt opplæring i kommunikasjon via tolk, men NAATI tilbyr en workshop i bruk av tolk for interesserte mot en deltakeravgift. The National Translation and Interpreter Services har også utviklet DVD-er med opplæring i bruk av tolk som er tilgjengelige på deres nettsider.⁶⁶

Kvalifiseringsløp og sertifisering

Det tilbys både bachelor- og masterutdanninger i tolking på universitetsnivå i Australia. Yrkesutdan-ning er også et alternativ. Etter endt utdanning må tolkene søke NAATI om sertifisering basert på deres faglige bakgrunn og erfaringer. De ulike utdanningsinstitusjonene får emnene eller kur-sene sine godkjent av NAATI i forkant, og dersom

⁶³ E-post fra NAATI av 22.7.14

⁶⁴ Ibid.

⁶⁵ Notater fra IMDis studiereise til New South Wales desem-ber 2012

⁶⁶ http://www.naati.com.au/PDF/Workshops/Working_with_interpreters_2008.pdf og <http://www.tisnational.gov.au/About-TIS-National/Publications-and-promotional-material/TIS-National-Promotional-DVD> hentet 23.1.14

kurset er NAATI- godkjent får de ferdigutdannede tolkene et anbefalingsbrev fra sine utdanningsinstitusjoner som dokumentasjon. I språk der det ikke finnes utdanning er NAATIs språkesting ofte den eneste muligheten for kvalifisering.

NAATI tilbyr sertifisering i seks ulike kategorier basert på tolkenes dokumenterte kvalifikasjoner og erfaring. Tolkene kan enten ta en NAATI test de må bestå, dokumentere at de har bestått utdanning som er godkjent av NAATI (enten i Australia eller i utlandet), dokumentere at de er godkjente medlemmer av en tolkeforening eller dokumentere utmerkede tolkeferdigheter.⁶⁷

Tolk er ingen beskyttet eller lovregulert yrkestittel i Australia.

Skjermtolking

Skjermtolking blir i noen tilfeller benyttet av politi og domstoler, men dette er heller unntaket enn regelen. Det nødvendige tekniske utstyret er enda ikke tilgjengelig for å kunne gjennomføre skjermtolking i stor skala i Australia. Telefontolking blir derimot brukt i større grad.

Språkbehov

Utviklingen de siste tre årene viser at tolkebehovet i de ti mest brukte språkene har vært stabilt med noen små variasjoner i antall etterspurte oppdrag per språk.

Utfordringer

De største utfordringene på tolkefeltet i Australia er, ifølge NAATI, at myndighetene ikke følger egne retningslinjer for tolkebruk dersom retningslinjene kommer i konflikt med budsjettplanleggingen. I stedet for å vektlegge kvalitet, som er vanskelig å måle, vektlegges prisen på tjenestene. På denne måten får de tolkene som er villige til å ta dårligst betalt oppdragene. Disse tolkene har ofte lave kvalifikasjoner.

Erfaringen i Australia – som mange andre steder – er at lederforankring er essensielt for at offentlig forvaltning skal etterspørre bedre kvalitet på tolketjenestene. Ledelsen må vise at de mener alvor og gi opplæring til alle ansatte i kommunikasjon via tolk samt vekte kvalitet mer enn pris i utforming av anbudskonkurransene.

8.2.6 Storbritannia

Organisering

Ifølge informasjon sendt til utvalget fra britiske ressurspersoner på tolkefeltet koordineres dette området i liten grad av sentralforvaltningen.⁶⁸ Det er stort sett private aktører som formidler tolketjenester. Myndighetene har heller ikke en koordinerende rolle i justissektoren, på tross av EU-regelverket som omhandler tolking i rettsaker.⁶⁹

Forankring i lov, forskrift og retningslinjer

I rettssystemet i Storbritannia er rett til tolk nedfelt i både nasjonale og internasjonale lover. Rett og plikt til tolking på helse- og sosialfeltet er i mindre grad lovregulert. I denne og andre sektorer vurderes bruk av tolk i sammenheng med generell lovgivning (for eksempel Race Relations Act og Equalities Act).⁷⁰

Tolkeregistre, private og offentlige formidlingstjenester

Det finnes et offentlig tolkeregister, The National Register of Public Service Interpreters (NRPSI), som inntil våren 2011 var knyttet til interesseorganisasjonen for språkutdannede, Chartered Institute of Linguists. I dag er registeret et selvstendig organ, registrert som en frivillig organisasjon. I overkant av 2 000 tolker i omtrent 100 språk står oppført i registeret. Registeret utsteder ID-kort til tolkene som står oppført der.⁷¹

Tolkene i The National Register of Public Service Interpreters får hvert år nytt ID-kort med bilde som bevitner identitet, språk og utløpsdato. Ved å taste registreringsnummer på registerets hjemmeside kan kunden verifisere opplysningene. Oppføring i NRPSI har et årlig gebyr på 198 pund.⁷²

Tolkeformidling skjer både gjennom private byråer, offentlige tolketjenester som WITS⁷³, ikke-kommersielle leverandører som Cintra⁷⁴

⁶⁸ Brooke Townsley, Senior lecturer in public service interpreting and translation in the School of Health and Education, Middlesex University, London, i e-post av 15.5.14

⁶⁹ Utvalget har sendt en skriftlig henvendelse til det britiske Justisdepartementet for å få bekreftet den informasjon som er mottatt fra britiske ressurspersoner på tolkefeltet, men har ikke mottatt svar.

⁷⁰ Ann Corsellis, Vice Chairman of Council of the Chartered Institute of Linguists, London, i e-post av 12.12.13

⁷¹ <http://www.nrpsi.co.uk/> hentet 4.7.14

⁷² Ibid.

⁶⁷ <http://www.naati.com.au/accreditation.html> hentet 23.1.14



Figur 8.1 ID-kort for registrerte tolker i The National Register of Public Service Interpreters (NRPSI)

Kilde: <http://www.nrpsi.org.uk/for-clients-of-interpreters/interpreters-id-card.html> hentet 23.6.2014

eller gjennom direkte kontakt med tolkene som er oppført i NRPSI.

Nasjonale retningslinjer for bruk av tolk i straffesaker anbefalte frem til 2011 at det primært skulle benyttes tolker som var oppført i NRPSI. I 2011 besluttet det britiske Justisdepartementet å konkurransesutsette tolketjenestene. Tolkeformidlingsbyrået Capit Translation and Interpreting vant konkurransen om en fireårskontrakt og står i dag for anskaffelsen av tolker til den britiske justissektoren. Formidlingsbyrået har ansvar for alt fra å sjekke tolkenes kvalifikasjoner til behandling av klager på utført tolking. Formidlingsbyrået bruker ikke NRPSI, men har egne lister over tolker. Denne endringen har, ifølge EUs QUALITAS rapport om språksituasjonen i Europa,⁷⁵ ført til dårligere kvalitet på tolkingen i domstolene. Mange tolker er ikke tilfredse med de nye rammevilkårene og boikotter derfor formidlingsbyrået.⁷⁶

Ifølge en rapport fra House of Commons⁷⁷ klarte ikke Capita Translation and Interpreting å

formidle det etterspurte antallet tolker i 2012 og 2013, og kvaliteten på tolketjenestene var ikke tilfredsstillende. Den britiske justiskomiteen har kritisert Justisdepartementet for anbudsutsettingen, som ble gjennomført på tross av anbefalinger om å la være fordi endringene kom til å få konsekvenser for kvaliteten på tolkingen.

Leder av justiskomiteen i House of Commons uttalte følgende under behandlingen av saken:

The Ministry of Justice's handling of the outsourcing of court interpreting services has been nothing short of shambolic. It did not have an adequate understanding of the needs of courts, it failed to heed warnings from the professionals concerned, and it did not put sufficient safeguards in place to prevent interruptions in the provision of quality interpreting services to courts.

Kilde: The Chair of the Committee, Sir Alan Beith, MP⁷⁸

Det som skulle være et innsparingstiltak, viste seg å gi utslag i mange avlysninger, forsinkelser og feil i en del saker. Departementet har i etterkant av kritikken hatt tett oppfølging av byrået, og tatt initiativ til samtaler med tillitsvalgte og representanter i de profesjonelle tolkemiljøene for å stimulere til at kvalifiserte tolker tar oppdrag i sektoren.

⁷³ Wales Interpretation and Translation Service <http://corporate.gwent.police.uk/informationpoint/wits/> hentet 12.12.13

⁷⁴ Cambridgeshire Interpreting and Translation Agency www.cintra.org.uk hentet 12.12.13

⁷⁵ Giambruno, Cynthia (red.) (2013)

⁷⁶ Ibid.

⁷⁷ House of Commons Justice Committee 2013: *Interpreting and translation services and the Applied Language Solutions contract*. Sixth Report of Session 2012–13

⁷⁸ Ibid.

Kvalitetssikring av tolkingen

Retningslinjer for bruk av tolk i offentlig sektor i Storbritannia varierer alt ettersom hvilken tjeneste det gjelder. Ikke alle offentlig ansatte får opplæring i kommunikasjon via tolk, men det har vært tydelige forbedringer der dette har vært et tilbud til de ansatte.⁷⁹

NRPSI har mange kvalifikasjonskriterier som må være oppfylt før tolkene kan oppføres i registret. Registeret behandler også klager på tolkene som står oppført der. Brudd på retningslinjene kan medføre utestenging av tolken fra registret.⁸⁰

Kvalifiseringsløp og sertifisering

Sertifisering som tolk i offentlig sektor gis i Storbritannia ved Institute of Linguists Educational Trust.⁸¹ Eksamen består av fem moduler og kostet i 2013 til sammen 625 pund. Diploma in Public Service Interpreting (DPSI) gis etter bestått eksamen. Det finnes også masterprogrammer i tolking og oversettelse ved flere høyskoler og universiteter.⁸²

Skjermtolking

Skjermtolking er ikke særlig utbredt i Storbritannia, men det er gjort noe forskning⁸³ på fjerntolking ved hjelp av videokonferanseutstyr.

Språkbehov

Et bredt spekter av språk snakkes i de fleste byområder og i økende grad i distriktene, med tilstrømmingen av arbeidsinnvandrere. Folketellingen for 2011 viste at over 100 språk ble brukt på daglig basis i kommunene i Stor-London. 22 prosent (1,7 millioner) oppga at engelsk ikke var deres første språk. 32 000 oppga at de ikke kunne snakke engelsk i det hele tatt.⁸⁴

⁷⁹ Ann Corsellis, Vice Chairman of Council of the Chartered Institute of Linguists, London, i e-post av 12.12.13

⁸⁰ <http://www.nrpsi.co.uk> hentet 11.12.13

⁸¹ Institute of Linguists Educational Trust er et fond, eller dededig organisasjon med akkreditering knyttet til Chartered Institute of Linguists (www.iol.org.uk), som er en interesseorganisasjon for personer med språkutdannelse.

⁸² Giambruno, Cynthia (red.) (2013)

⁸³ Braun, Sabine and Judith L. Taylor (2012): *Videoconference and Remote Interpreting in Criminal Proceedings*, Intersentia, Cambridge

www.videoconference-interpreting.net/avidicus.html hentet 2.7.14

Ifølge innspill fra Ann Corsellis, Vice Chairman of Council of the Chartered Institute of Linguists, er det vanskelig å gi sikre prognoser om det fremtidige tolkebehovet i Storbritannia og hvilke språk som vil ha høyest etterspørsel. Cintra oppgir at blant deres tolkeoppdrag i 2011 og 2012 var de ti mest etterspurte språkene de samme begge årene.⁸⁵

Utfordringer

De største utfordringene på tolkefeltet i Storbritannia er, ifølge Corsellis, blant annet knyttet til mangel på ressurser, lederforankring og gode rammevilkår for tolkene. Det er ønskelig at det etableres instanser i offentlige etater som bare fokuserer på tjenesteyting i flerspråklige kommuner/miljøer.⁸⁶

Etter flere års erfaring med anbudskonkurranser kan blant annet Cintra bekrefte at kvalitet generelt blir nedprioritert, eller ikke konkret definert som krav, når tolketjenestene settes ut på anbud.⁸⁷

8.3 Oppsummering

Informasjonen utvalget har innhentet om tolkefeltet i sammenliknbare land viser at mange av utfordringene på feltet er felles. Økt migrasjon har ført til et økende språklig mangfold i alle land og tvinger offentlige myndigheter til å ta stilling til hvordan de skal tilrettelegge tjenestene for å kunne kommunisere med sine innbyggere.

Ingen land har funnet den optimale løsningen for å dekke behovet for tolk, men innspillene til utvalget viser at anbudsutsetting av tolketjenester er problematisk i alle land. En godt organisert formidlingstjeneste, gode utdanningsmuligheter, autorisasjonsordninger og registre over kvalifiserte tolker blir fremhevet som nødvendige tiltak.

I samtlige land utvalget har mottatt innspill fra, er det bare i justissektoren at det eksisterer en plikt til å bruke tolk. Plikten er nedfelt både i nasjonale lover og i internasjonale konvensjoner som landene har tiltrådt. Helse- og sosialsektor

⁸⁴ <http://www.qualitas-project.eu/country-profiles-gb> hentet 25.4.2014

⁸⁵ Ann Corsellis, Vice Chairman of Council of the Chartered Institute of Linguists, London, e-post av 12.12.13

⁸⁶ Ibid.

⁸⁷ Wattne, M. (2006): *Kvalitetskriterier i tolkeformidlersektoren: Utredning av grunnlag for fastsettelse av kvalitetskriterier ved kjøp og salg av tolketjenester i offentlig sektor. IMDi-rapport.*

rene er ikke like prioritert, selv om behovet her kan være like stort og minst like alvorlig som i justissektoren. Utvalget har merket seg anbefalingen fra EU-kommisjonens ekspertgruppe om lovforankring av tolketjenester i offentlig sektor.

Kvalifiseringsløpene varierer fra høyere utdanning på master- og bachelornivå til ikke-poenggivende kurs ved lavere utdanningsinstitusjoner. Flere steder er det de ulike språkenes status, og ikke språkbehovet, som er førende for om det gis utdanning på høyere nivå. Det er for eksempel vanligere med tolkeutdanning på universitetsnivå for europeiske språk (hvor det allerede gis språkundervisning slik som fransk, engelsk, russisk, spansk, italiensk, tysk). Det er ofte ikke disse språkene det er størst behov for tolk i. Mange steder er tolkeutdanning i andre språk – der det er størst behov – gitt i form av kurs som ikke er studiepoenggivende, som en praktisk opplæring for å imøtekomme et udekket behov. En fordel med det

norske systemet er at vi har samme utdanningsnivå for alle språk.

Utvalget merker seg utviklingen i Sverige med interesse, og anbefaler at Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet, eventuelt IMDi, innhenter ytterligere informasjon om svenske myndigheters erfaringer med regulering av anbudsutsettingen og standardiserte satser for tolkene.

Utvalget mener at ID-kort for tolkene i Nasjonalt tolkeregister bør innføres, slik praksis er i Storbritannia og Australia, jf. kapittel 10.

Hovedutfordringene i alle landene utvalget har hentet informasjon fra, er i hovedsak knyttet til kvalitetssikring av tolketjenestene. Australia ser ut til å ha kommet lengst på dette området, med mange kvalifiseringsmuligheter for tolkene og offentlig organiserte formidlingstjenester. Australias erfaringer bør være av interesse for norske myndigheter å se nærmere på.

Kapittel 9

Kvalifiseringstiltak

Utfordringsbildet synliggjør behovet for en profesjonalisering av tolkefunksjonen. I dette kapitlet beskrives ulike komponenter som har relevans for profesjonaliseringen av tolkeyrket.

9.1 Profesjonalisering av tolkefunksjonen

Sosiologien fremhever *utdanning* som et kjerneelement i profesjonaliseringen av enhver samfunnsoppgave. Et grunnleggende kjennetegn ved en profesjon er nettopp at den har en egen utdanning.¹ Fra profesjonssosiologien vet man dessuten at studiets lengde påvirker yrkesfunksjonens status.² Utdanningen med påfølgende autorisasjon gir utøveren lisens (rett) og mandat (ansvar) til å ivareta en spesifikk samfunnsoppgave. Lisensen bygger på samfunnets tillit til at utøveren innehar nødvendig kunnskap og ferdigheter til å ivareta oppgaven på en forsvarlig måte.

Lisens er viktig i yrker hvor det er vanskelig for legfolk å kontrollere yrkesutøvelsen, og der konsekvensene av feil kan bli store.³ En lisens innebærer samtidig et gode som kan fratras utøveren dersom denne ikke oppfylder mandatet (dvs. følger profesjonens retningslinjer og utfører oppgaven på tilfredsstillende måte).

Mandatet defineres gjennom utdanning og yrkesetiske retningslinjer for utøvelse av oppgaven. En allmenn anerkjennelse av disse er nødvendig for at en samfunnsoppgave skal profesjonaliseres.⁴ Mens *Retningslinjer for god tolkeskikk* fast-

setter tolkens «mandat» vil *Nasjonalt tolkeregister* kunne fungere som en form for lisensiering.⁵

At yrkesutøvere organiserer seg og sammen reflekterer over hva som er deres kjerneoppgaver, bidrar, sammen med utdanning, til å befeste en felles forståelse for oppgaven og grensene for eget ansvarsområde.⁶ Yrkesorganisasjonene spiller en slik rolle, ikke bare i ivaretagelsen av profesjonstøvernes faglige og økonomiske interesser, men også med å «holde orden i egne rekker,» i tråd med funksjonens mandat.⁷

Profesjoner utvikler seg avhengig av hverandre, og deres egenart endres og defineres i møte og konkurranse med andre profesjoner om kontroll over arbeidsoppgaver.⁸ Tolkeyrket er ikke noe unntak. At andre yrkesutøvere kjenner til grensene for tolkens ansvarsområde har dessuten særlig betydning for utvikling av tolkeprofesjonen og sikring av tolkingens kvalitet, siden tolken alltid arbeider tett opp mot andre profesjoner.

9.2 Kvalifisering av tolker – muligheter og utfordringer

Ifølge utvalgets mandat skal forslag til organisering sikre det offentliges tilgang på kvalifiserte tolker. Utvalget skal herunder vurdere hvordan

¹ Molander, A., og L. I. Terum (2008): *Profesjonsstudier*. Oslo: Universitetsforlaget

² Smeby, J.C. (2008): Profesjon og utdanning. I: A. Molander og L. I. Terum (Red.), *Profesjonsstudier*. Oslo: Universitetsforlaget

³ <http://www.regjeringen.no/nb/dep/asd/dok/nouer/1994/nou-1994-3/9/1/4.html?id=332523> Om profesjon og skjønnsutøvelse, se også Molander og Terum (2008) og Skaaden (2013)

⁴ Parsons, T. (1968): Professions. I: D. L. Sills (Ed.), *International Encyclopedia of the Social Sciences* (Vol.12, pp. 536-547). New York: The Free Press

⁵ Skaaden, H. (2013): *Den topartiske tolken. Lærebok i tolking*. Oslo: Universitetsforlaget

⁶ Skaten, Ingeborg (2005): *Tolk, døvetolk – eller tegnspråktolk? En diskursanalytisk undersøkelse av identitetskonstruksjon hos tolkestudenter*. Hovedfagsoppgave i sosiologi, Sosiologisk institutt, Universitetet i Bergen

Hernes, Helge (2002) Perspektiver på profesjoner. I: *De profesjonelle: Relasjoner, identitet og utdanning*, red. Børre Nylehn og Anne Marie Støkken, s. 38-43. Oslo: Universitetsforlaget

⁷ Kermit, P. (2002). Hva gjør en tolk og hva gjør en god tolk? Om tolkens yrkesetikk. I: D. Mortensen (red.). *Tolking – et øvingsopplegg for tolker som skal ta autorisasjonsprøven*. Oslo: Universitetet i Oslo. S. 17-24

⁸ Dahl, Tor Arne (2001): *Web – hva – hvor? Utforming av nettsteder fortolket ved norske utdanningsinstitusjoner: et profesjonsperspektiv*. Hovedoppgave i informatikk. Universitetet i Oslo

man kan sikre en autorisasjonsordning for tolker til og fra samisk.

I det følgende beskrives utviklingen av kvalifiseringstilbud for tolker, dokumentasjon av kompetanse, dagens kvalifiserings- og kvalitetssikrings tiltak og muligheter og utfordringer knyttet til disse.

9.2.1 Kvalitetssikringstiltak: autorisasjon, utdanning og nasjonalt register

Vi trenger flere kvalifiserte tolker i Norge. Det er stor variasjon i hvilke språk det er behov for tolker i. Samtidig varierer behovets omfang fra språk til språk. Det er derfor en utfordring å kvalifisere rett antall tolker i de til enhver tid *riktige* språkene.

Det er tre sentrale elementer i dagens ordning for å kvalifisere tolker:

- statsautorisasjonsordning
- tolkeutdanning
- Nasjonalt tolkeregister

Statsautorisasjonsordningen og tolkeutdanningen er beskrevet i dette kapitlet. Nasjonalt tolkeregister gir innsyn i de tolkefaglige kvalifikasjonene hos de tolkene som er oppført i registeret og har to rekrutteringskategorier. Minstekrav for

oppføring i rekrutteringskategoriene er beskrevet i dette kapitlet, mens Nasjonalt tolkeregister som helhet er beskrevet i kapittel 10.

9.3 Statsautorisasjon

Våren 1995 ble en prøveordning for tolkeautorisasjon igangsatt som et samarbeidsprosjekt mellom Universitetet i Oslo, Kommunal- og arbeidsdepartementet og Utlendingsdirektoratet. Forskrift om bevilling som statsautorisert tolk ble fastsatt ved Kgl. Res. 6. juni 1997. De første 17 tolkene fikk sin statsautorisasjon i desember 1997 i språkene bosnisk/kroatisk/serbisk, spansk, tyrkisk, russisk og persisk.⁹

Autorisasjonsordningen er den eneste offentlige godkjenningsordning for tolker i Norge. Ordningen er et tiltak for å bedre kvalitetssikring av tolker til offentlig sektor.¹⁰ I perioden 1997–2013 er 208 bevillinger gitt i til sammen 23 språk.¹¹

⁹ St.prp. nr. 1 (1998–99), Kommunal- og regionaldepartementet

¹⁰ Pressemelding fra Kommunal- og regionaldepartementet 4.12.1997

¹¹ Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (2014): *Virksomhets- og regnskapsrapport for IMDi pr. 31.12.2013*

Boks 9.1 Utvikling av kvalifiseringsordninger for tolker

1970-tallet: tolkekurs gjennomført i regi av Alta lærerhøgskole, Samisk utdanningsråd og Nordisk Samisk Institutt

1985–2003: utdanningstilbud i tolking ved Universitet i Oslo (30 studiepoeng, cirka 180 tolker i 11 tolkespråk ble utdannet)

1987: pilotprosjekt med finsk–norsk tolking ved Høgskolen i Finnmark (8 studenter)

1993–1996: desentralisert og modulbasert utdanningstilbud for tolker ved høyskolene i Agder, Finnmark og Volda (vel 50 tolker i 8 språk ble utdannet)

1995–96, 2004 og 2007: utdanningstilbud i norsk/nordsamisk tolking ved Samisk høgskole

1997: statsautorisasjonsprøven for tolker (Universitetet i Oslo til 31.12.12, Høgskolen i Oslo og Akershus fra 1.1.13)

2003–2007: bachelor i tolking ved Universitetet i Oslo (russisk (11) og spansk (8))

2003–2006: prøveprosjekt med nettbasert tolkeutdanning (30 studiepoeng), universitetene

i Bergen og Oslo og høyskolene i Sør-Trøndelag, Oslo og Telemark (cirka 630 studenter i 32 språk fullførte utdanningen)

2005: Nasjonalt tolkeregister ble opprettet

2007: permanent nettbasert tolkeutdanning ved Høgskolen i Oslo og Akershus (cirka 520 studenter i 52 språk fullførte i perioden 2007–2014 en grunnutdanning på 30 studiepoeng)

2008–2014: tilbud om utdanning i samiske språk ved Høgskolen i Oslo og Akershus (10 studenter i nordsamisk fullførte grunnutdanning mellom 2008–2014)

2009: påbyggingsmoduler i tolking ved Høgskolen i Oslo og Akershus. Nær 450 tolker i cirka 40 språk fullførte i perioden 2007–2014 påbyggingsmoduler à 15 studiepoeng.

2013: bachelorplan i tolking (180 studiepoeng) til godkjenning med oppstart i 2016

9.3.1 Bevilling som statsautorisert tolk

Bevilling som statsautorisert tolk tildeles av Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi)¹² til personer som har bestått en praktisk prøve i tolking. Forskrift om bevilling som statsautorisert tolk og tolkeprøven er hjemlet i straffeloven.¹³ Statsautoriserte tolker plikter å rette seg etter bestemmelsene om tolkevirksomheten fastsatt i forskriften.

Forskriftene bestemmer at virksomheten som statsautorisert tolk skal utføres upartisk og omhyggelig, og i samsvar med god tolkeskikk, og at tolken har taushetsplikt når det gjelder opplysninger fra sin tolkevirksomhet.¹⁴ Forskriftene understreker at tolken ikke har adgang til å bruke betegnelsen i forbindelse med bekreftelse av riktigheten av en oversettelse av et dokument.¹⁵

Direktoratet skal kalle bevillingen tilbake når et av vilkårene for å få den, eller inneha den, ikke lenger oppfylles. Midlertidig tilbakekalling kan foretas for den tid det tar å behandle saken. Ingen bevillinger er hittil tilbakekalt av IMDi.

Søknad om å få bevilling, og sak om tilbakekalling av bevilling, behandles etter reglene i lov 10. februar 1967 om behandlingsmåten i forvaltningsaker (forvaltningsloven).

Direktoratet har ansvaret for at det føres et offentlig register over de personene som har fått bevilling som statsautorisert tolk, og for offentliggjøring av informasjon om registeret. IMDi utsteder identitetskort til statsautoriserte tolker.

9.3.2 Autorisasjonsprøven

Målgruppen for autorisasjonsprøven er virksomme tolker som gjennom tolkeutdanning og erfaring som tolk, har skaffet seg grunnleggende kunnskaper og ferdigheter i konsekutiv (etterfølgende) tolking til og fra norsk. Gjennom prøven kan kandidater få dokumentert sin generelle grunnkompetanse i tolking. Det er ingen utdanningskrav knyttet til prøven. Den frittstående prøven ble frem til 2013 avholdt ved Universitetet i Oslo. Fra 2013 er det faglig-administrative ansva-

ret for prøven lagt til Høgskolen i Oslo og Akershus.

Autorisasjonsprøven består av en skriftlig og en muntlig del. Den skriftlige delen er hovedsakelig en silingsprøve som viser om kandidaten innehar de nødvendige basiskunnskapene for å kunne tolke nøyaktig og profesjonelt. Bare kandidater som tilfredsstillt kravene på den skriftlige delen, får anledning til å avlegge den muntlige delen.

Autorisasjonsprøven holdes minst en gang i året i utvalgte språk. IMDi kan bestemme hvilke tolkespråk tolkeprøven skal omfatte.¹⁶ Høgskolen forsøker å avholde prøve i både store og små språk for å ha et gjennomsnitt på 15 kandidater til muntlig prøve. Normalt gjennomføres statsautorisasjonsprøver i 3–4 språk hvert år.

Den totale strykprosenten for kandidater som har gått opp til autorisasjonsprøven i perioden våren 1997 til høsten 2012, er 85 prosent (jf. vedlegg 1).¹⁷ Tilsvarende tester fra andre land har også en gjennomsnittlig strykprosent opp mot 80–90 prosent.¹⁸ Den norske erfaringen er i tråd med erfaringer fra andre land: opprettelsen av en autorisasjonsordning avdekker i første rekke behovet for et utdanningstilbud for tolker, slik Ozolins påpeker basert på erfaringer fra Australia.¹⁹ Strykprosenten er noe lavere blant kandidater som har tolkeutdanning av ett semesters varighet, jf. vedlegg 2. Strykprosenten på autorisasjonsprøven er likevel høy blant kandidater med tolkeutdanning. Dette viser at en tolkeutdanning av 30 studiepoengs omfang ikke er tilstrekkelig til å tilfredsstille kravene i tolkeautorisasjonsprøven.²⁰

I en evaluering av autorisasjonsprøven tas det til orde for at det bør satses på en utvidelse av grunnutdanningen i praktisk tolking, slik at flere av tolkene som avlegger autorisasjonsprøven består prøven og kvalifiserer seg for bevilling som statsautorisert tolk.²¹

Det er igangsatt et evalueringsarbeid av form og innhold på den skriftlige og muntlige prøven. Målsettingen er å utvikle en autorisasjonsprøve som er så enkel som mulig å administrere og

¹² Fra Kommunal- og regionaldepartementet (KRD) opprettet ordningen i 1997 og fram til 2006 ble autorisasjonsbevillingen tildelt av KRD. Fra 2006 ble bevillingsmyndigheten overført fra departementet til IMDi, blant annet for å gi klagadgang.

¹³ http://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/1997-06-06-571?q=tolk*

¹⁴ Jf. § 5 og 6 i Forskrift om bevilling som statsautorisert tolk og tolkeprøven

¹⁵ Jf. § 4 i Forskrift om bevilling som statsautorisert tolk og tolkeprøven

¹⁶ Jf. § 7 og 19 i Forskrift om bevilling som statsautorisert tolk og tolkeprøven

¹⁷ Av totalt 1111 kandidater, se Universitetet i Oslo (2012): *Autorisasjonsprøven i tolking 1995–2012*. Avsluttende rapport

¹⁸ Se eksempelvis: Wallace, M. (2013) og Unde, B. & Wadensjø, C. (2012)

¹⁹ Ozolins, U. (1998): *Interpreting & Translating in Australia: Current issues and international comparisons*. Melbourne: Language Australia

²⁰ Universitetet i Oslo (2012): *Autorisasjonsprøven i tolking 1995–2012*. Avsluttende rapport

²¹ Ibid.

bedømme uten at det går utover den kvalitetssikringen autorisasjonsprøven og autorisasjonsordningen skal ivareta.

HiOA arbeider med langsiktige planer for fremtidige autorisasjonsprøver. I planen tas det sikte på å ta inn to nye språk hvert år. Målsettingen er å dekke så mange tolkespråk som mulig, både språk som det er stor etterspørsel etter og språk hvor tolkebehovet er noe mindre, men likevel stabilt over tid. Høgskolen arbeider dessuten med å koordinere autorisasjonsprøven med tolkeutdanningen, slik at studenter som fullfører grunnutdanningen i tolking i offentlig sektor (30 studiepoeng) får mulighet til å avlegge en autorisasjonsprøve innen rimelig tid etter avsluttet utdanning.²²

Beregninger fra HiOA viser at det vil være stordriftsfordeler ved å øke antall språk til autorisasjonsprøven. En økning i bevilgningen på 250 000 kroner årlig, vil gjøre det mulig å øke antallet språk det avholdes prøve i fra 4 til 6, mens litt mer enn doubling av bevilgningen kan tredoble antall språk (jf. vedlegg 3).

9.3.3 Autorisasjon i samiske språk

Retts hjelpskontoret i Indre Finnmark (RIF) tok i 1992 et initiativ overfor Justisdepartementet til å utforme krav om offentlig autorisasjon for personer som skulle fungere som tolk i samiske språk i rettssystemet. Dette for at sameloven skulle etterleves.

Daværende Samisk språkråd startet et arbeid med å utvikle en autorisasjonsordning for tolker i samiske språk i 1994. Det ble nedsatt en arbeidsgruppe med representanter fra Samisk språkråd, Samisk høgskole og Nordisk samisk institutt. Arbeidsgruppa vurderte UDIs forslag til tolkeprøve og autorisasjonsordning fra 1992, men mente at tolker i samiske språk hadde behov for en annerledes ordning. Samisk språkråd godkjente et forslag fra arbeidsgruppa om en tolke- og autorisasjonsordning for tolker i samiske språk i 1995²³ og gikk inn for at ordningen skulle tre i kraft fra 1996.

Samisk språkråd ga autorisasjonsbevilling til fem tolker i 1997. Prøven ble arrangert av en tolkeprøvenemnd i Samisk språkråd og et autorisasjonsutvalg i Samisk språkråd ga bevillingen. Det videre arbeidet med tolkeautorisasjon strandet på grunn av manglende økonomiske midler.²⁴ Etter

omorganisering av Sametinget i 2001 ble Samisk språkråd nedlagt. Ordningen med autorisasjon av tolker i samiske språk er ikke videreført etter dette.

Seks personer står i dag oppført som autoriserte tolker i Sametingets register over tolker og oversettere. Sametinget er imidlertid ikke ansvarlig for kvalitetssikring av tolkene og oversetterne i registeret.

9.4 Tolkeutdanning i Norge – en kort historikk

Det daværende Kommunal- og arbeidsdepartementet opprettet allerede i 1985 et utdanningstilbud for tolker i form av et semesteremne (10 vekt-tall/30 studiepoeng) ved Universitetet i Oslo (UiO). Fra 1985 til 2003 produserte denne ordningen, som kun tok inn studenter i ett språk av gangen, nær 180 tolker fordelt på 11 språk.

Et desentralisert og modulbasert utdannings-tilbud i regi av UDI ved høyskolene i Agder, Finnmark og Volda uteksaminerte fra 1993 til 1996 vel 50 tolker i 8 språk, etter et pilotprosjekt med finsk-norsk tolking ved Høgskolen i Finnmark i 1987 (8 studenter). Samlet uteksaminerte Norge i perioden 1985–2003 rundt regnet 240 tolkestudenter med ett semesteremne. Disse tolkene dekket i alt 15 språk.²⁵ I perioden 2003–2007 fullførte et mindre antall studenter i russisk (11 studenter) og spansk (8 studenter) i tillegg en treårig bachelorutdanning ved UiO.²⁶ Søkningen til bachelorløpet var imidlertid lav og tilbudet ble kun gitt til to språk.

Norge hadde fra 1985 til 2003 en studentproduksjon som langt fra imøtekom samfunnets behov for tolking. Heltids- og fremmøtebasert undervisning slik den ble praktisert ved UiO, medførte dessuten at studenten måtte flytte til studiestedet. Ofte flyttet ikke studenten hjem igjen etter at studiet var fullført. Andre studenter rapporterte at de kom hjem og oppdaget at en annen – uten tolkeutdanning – hadde overtatt tolkejobben.

Det høyskolebaserte utdanningstilbudet som UDI ledet i perioden 1993–1996 var modulbasert og tok inn studenter fra flere tolkespråk samtidig.

²² Høgskolen i Oslo og Akershus (2014): *Resultatrapport pr. 31. desember 2013 for autorisasjonsprøven i tolking 2013*

²³ Samisk språkråds møte 8.8.1995, sak SG 21/95

²⁴ Brenna, Wenke (2005): *Samene i rettssystemet*, CálliidLágadus, Karasjok

²⁵ Justis- og politidepartementet (2005): *Retts til tolk. Tolking og oversettelse i norsk straffeprosess*. Rapport.

²⁶ E-post fra Universitetet i Oslo til Høgskolen i Oslo og Akershus 10.5.2014

Denne undervisningsmodellen møtte derfor tolkefagets spesifikke utfordringer på en mer funksjonell måte enn heltidsundervisning for ett språk av gangen. Høyskoleprosjektet ble ikke videreført utover prosjektperioden, men var inspirasjonskilde til et prøveprosjekt med nettbasert tolkeutdanning ti år senere.²⁷

9.4.1 Nettbasert tolkeutdanning

For å imøtekomme samfunnets behov for kvalifiserte tolker i flere språk, ble et prøveprosjekt med nettbasert tolkeutdanning igangsatt av Utlendingsdirektoratet (senere IMDi) i 2003.²⁸

Det treårige prosjektet (2003–2006), som involverte høyskolene i Sør-Trøndelag, Telemark og Oslo samt Universitetene i Bergen og Oslo, hadde som målsetning å prøve ut nettbasert undervisning for tolker. Utdanningsinstitusjonene sto fritt til å utvikle egne nettbaserte løsnings innenfor en ramme på 30 studiepoeng, som i omfang tilsvarte det tidligere semesteremnet.

Erfaringene som ble gjort tyder på at det nettbaserte tilbudet er et kostnadseffektivt alternativ til fremmøtebasert utdanning. Organisering av et fjernstudium i tolkefaget byr imidlertid på utfordringer, fordi faget krever integrering av praktiske øvelser. I den nettbaserte modellen er dette dilemmaet løst gjennom en kombinasjon av læringsaktiviteter på nett og samlinger.²⁹

At studiet er nettbasert skaper fleksibilitet og tilgjengelighet.³⁰

I løpet av prøveprosjektet, som pågikk fra 2003–2006, var det cirka 630 studenter i 32 språk, som fullførte tilbudet. Det var flest søkere til Universitetet i Oslo. For å fylle opp studieplassene på de andre lærestedene avgå Universitetet i Oslo søkere til de andre institusjonene både i 2004 og 2005. De som hadde fullført studiet ble gitt adgang til Nasjonalt tolkeregers kategori 3 (tolk med utdanning) da registeret ble opprettet i 2005. Oppføring i Nasjonalt tolkeregers er frivillig og ikke alle tok imot tilbudet om å stå i registeret etter endt studium.

Ved prøveperiodens slutt ble et permanent utdanningstilbud for tolker i offentlig sektor lagt til Høgskolen i Oslo fra 2007, samtidig som Kunnskapsdepartementet overtok finansieringen av tolkeutdanning i talespråk.

Mandatet er, ifølge brev fra Kunnskapsdepartementet 21.12.2006, at høyskolen skal:

- sikre et permanent landsdekkende utdanningstilbud for tolker i tråd med de spesifikke kravene til fleksibel utdanning som preger yrket
- i samarbeid med IMDi sikre en tolkeutdanning med høy bruksverdi, slik at de kvalifiserte tolkene faktisk blir brukt i ettertid, dvs. registreres i Nasjonalt tolkeregers
- utvikle tolkeutdanningen som eget fagfelt
- utvikle påbygningsemner i tillegg til et grunnleggende studium (30 studiepoeng)
- utvikle et tilbud som bygger videre på tidligere erfaringer når det gjelder tolkeutdanning, og samarbeide med andre høyskoler

Studietilbudet ved HiOA bygger videre på utdanningsmodellen utviklet under prøveprosjektet med nettbasert tolkeutdanning fra 2003–2006. Fra 2007 til 2013 uteksaminerte HiOA cirka 520 studenter i 51 språk med et ettårig deltidsstudium (30 studiepoeng) – *Tolking i offentlig sektor*.³¹ Tilbudet, som er nettbasert med samlinger, tilsvare det tidligere fremmøtebaserte semesteremnet i omfang. At studiet er organisert som deltidsstudium med læringsaktiviteter i helger og på kveldstid, gjør det mulig for studentene å være bosatt i andre deler av landet og følge studiet ved siden av arbeid eller andre studier.³² Studiet er godkjent av Statens lånekasse for utdanning.³³

Det ettårige deltidsstudiet gir studentene en første innføring i konsekutiv (etterfølgende) tolking av institusjonelle samtaler, og avsluttes med en praktisk prøve i tolking. Studentene som fullfører studiet får dermed adgang til kategori 3 i Nasjonalt tolkeregers, mens studenter som allerede har autorisasjonsprøven (kategori 2), rykker opp i registerets kategori 1 etter å ha gjennomført studiet.

Ferdighetsprøven som avslutter det første året, vurderer studentens evne til konsekutiv tol-

²⁷ Skaaden, H. (2012)

²⁸ ASOK (2006): *Evaluering av prosjektet Nettbasert grunnutdanning for tolker i offentlig sektor*. Rapport produsert på oppdrag av Integrerings- og mangfoldsdirektoratet

²⁹ Skaaden, H. (2012)

³⁰ Skaaden, H. og M. Wattne (2009): Teaching interpreting in cyber space. The answer to all our prayers? In: De Pedro Ricoy, Raquel, I. Perez and C. W. L. Wilson (Eds.), *Interpreting and Translating in Public Service Settings: policy, practice, pedagogy* (pp. 74-88). Manchester: St. Jerome Publishing

³¹ Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (2014): *Virksomhets- og regnskapsrapport for IMDi pr. 31.12.2013*

³² Skaaden, H. og M. Wattne (2009): Teaching interpreting in cyber space. The answer to all our prayers? In: De Pedro Ricoy, Raquel, I. Perez and C. W. L. Wilson (Eds.), *Interpreting and Translating in Public Service Settings: policy, practice, pedagogy* (pp. 74-88). Manchester: St. Jerome Publishing

³³ E-post fra HiOA 18.3.14

king av en institusjonell dialog. Prestasjonen under den praktiske prøven vurderes på karakter-skalaen A–F. Resultatene fra den praktiske prøven viser for gruppen som helhet en normalfordeling av karakterer (relativt få A-er og F-er), men med en svak skjevhet i positiv retning, dvs. relativt mange B-er (over 25 %) og C-er (cirka 45 %). En positiv tendens er å forvente, i og med at studiet har opptaksprøve og resultatene også inkluderer kandidater som allerede har bestått statsautorisasjonsprøven.

9.4.2 Videreutvikling av tolkeutdanningen

I tillegg til de vel 520 studentene som gjennomførte det første året ved HiOA fra 2007–2013, var det i samme periode nær 450 studenter som fullførte 6 påbygningsemner à 15 studiepoeng. Påbygningsemnene omfatter både teoretiske og praktiske disipliner, og vurderes på karakterskalaen bestått/ikke bestått. Mens det første emnet, *Tolking i offentlig sektor*, har fokus på grunnleggende yrkesetiske og tolketekniske problemstillinger, arbeider studentene på påbygningsemnene med å utvikle sitt tolkefaglige repertoar i teori og praksis, for eksempel gjennom tolking av monologer og notatteknikk, tolking i retts- og nemndsmøter, simultantolking, fjerntolking mv.³⁴ I 2013 tilbød HiOA i alt 90 studiepoeng. Flere påbygningsemner skal etter hvert føre frem til et fullverdig bachelor-tilbud i tolking (180 studiepoeng) med planlagt oppstart fra 2016.

9.4.3 Valg av språk ved utdanningen

Som nevnt i kapittel 7 er det registrert behov for tolking i mer enn 100 språk i Norge. Tolkeutdanningen ved HiOA møter i dag utfordringen ved å tilby opptak i inntil 10–15 språk per år. Valg av språk som tilbys ved HiOA gjøres hvert år i samarbeid med IMDi, som innhenter informasjon om hvilke språk det er registrert behov for i offentlig sektor.

I perioden 2007–2013 hadde HiOA 2 654 søkere fordelt på mer enn 60 språk. I denne perioden har HiOA tilbudt studieplass til i alt 727 tolkestudenter fordelt på mer enn 50 språk på grunnemnet *Tolking i offentlig sektor* (30 sp) og til 637 studenter fordelt på nær 30 språk på påbygningsemner (6 emner à 15 sp). Emnet *Tolking i offentlig sektor* må være fullført før opptak til påbygningsemner.

³⁴ Jf. de enkelte emnebeskrivelsene på www.HiOA.no/tolking/ hentet 1.8.14

Opptaksprøve gjennomføres hvert år for emnet *Tolking i offentlig sektor*. Av pedagogiske og økonomiske årsaker blir det kun gitt studietilbud i språk der minimum fem studenter består opptaksprøven. I språk der det er innmeldt et særlig behov og det er kvalifiserte søkere, kan det likevel tilbys studieplass til språkgrupper med mindre enn 5 studenter.

9.4.4 Opptak og ferdighetskrav for tolkestudenter

Uavhengig av situasjonen der tolkingen foregår og av tolkens to arbeidsspråk, krever tolking at utøveren behersker en rekke ferdigheter. Tolken må ha samhandlingskompetanse for å kunne utøve godt skjønn i reelle situasjoner. Dette behovet for refleksjon i handling deler tolken med andre profesjonsutøvere.³⁵

En kjernekompetanse som er spesifikk for tolkefaget ligger i utøverens ferdigheter på to språk. Tester som kontrollerer kandidatens tospråklige grunnlag, ofte i form av ordforrådster, er derfor et vanlig opptakskrav til tolkestudier. At opptaksprøver av denne typen mer enn halverer søkermassen, er vanlig. I tillegg til språkferdighetene må tolken ha høy stresstoleranse, god konsentrasjonsevne, sterk minnekapasitet, utholdenhet, og ikke minst god hørsel og uttale.³⁶

Et tolkestudium er ikke et språkstudium. De tospråklige basisferdighetene må studenten ha til egnet seg før studiet tar til. Tolken trenger språkferdigheter på et nivå som det tar tid å opparbeide. Når ordforrådster inngår i de fleste opptaksprøver til tolkestudier, gjerne som den første silingmekanismen i opptaksprosedyren, er dette fordi ordforrådet antas å gi en indikasjon på persons generelle språkferdigheter.

Den muntlige opptaksprøven til tolkeutdanningen tester kandidatens lytteferdigheter og muntlige produksjonsevne på to språk på et allmennspråklig nivå. Prøveformen, som bygger på tester brukt ved opptak til tolkestudiet ved Universitetet

³⁵ Om krav til tolkers og andre profesjonsutøveres ferdigheter, se bl.a. Skaaden, H. (2013): *Den topartiske tolken. Lærebok i tolking*. Oslo: Universitetsforlaget; Schön, D. A. (1987): *Educating the reflective practitioner*. San Francisco, Calif.: Jossey-Bass

Grimen, H. (2008): Profesjon og kunnskap. I: A. Molander & L. I. Terum (Eds.), *Profesjonsstudier*. Oslo: Universitetsforlaget. S. 71-87

³⁶ Moser-Mercer, B. (1994): Aptitude testing for conference interpreting: Why, when and how. In S. Lambert & B. Moser-Mercer (Eds.): *Bridging the Gap. Empirical research in simultaneous interpretation* (pp. 57-69). Amsterdam: John Benjamins Publishing Company

i Bergen (2003–2006), og som også er kjent fra opptak til andre tolkestudier, eksempelvis ved det prestisjefylte ESIT (École Supérieure d’Interprètes et de Traducteurs) i Paris, er relativt enkel å administrere. Prøven kan derfor gjennomføres for et høyt antall kandidater på kort tid.

Det er i snitt cirka 40 prosent av kandidatene som oppnår tilfredsstillende resultater på opptaksprøvene. Denne tendensen er i tråd med tilsvarende tester utført ved opptak til tolkestudier blant annet i Belgia, Frankrike, Nederland og Storbritannia.³⁷

9.4.5 Hvor kommer tolkestudentene fra?

Ifølge oppdragsbrevet fra Kunnskapsdepartementet skal tolkeutdanningen være et landsdekkende tilbud. En oversikt over tolkestudentene basert på fylker, viser at studentene kommer fra hele landet, men med en klar overvekt fra Oslo og Akershus.

Figur 9.1 viser at antall studenter som kommer fra andre steder enn Oslo og Akershus har økt de siste årene. Denne oversikten er basert på antall studenter som er tilbudt plass på førsteåret av det nettbaserte studiet *Tolking i offentlig sektor*, og som har takket ja til studieplass. Det er cirka 15–20 prosent frafall fra hvert kull.

³⁷ Giambruno, C. (red.) (2013): *EU Member States Country Profiles: The Current State of Affairs in Europe*.

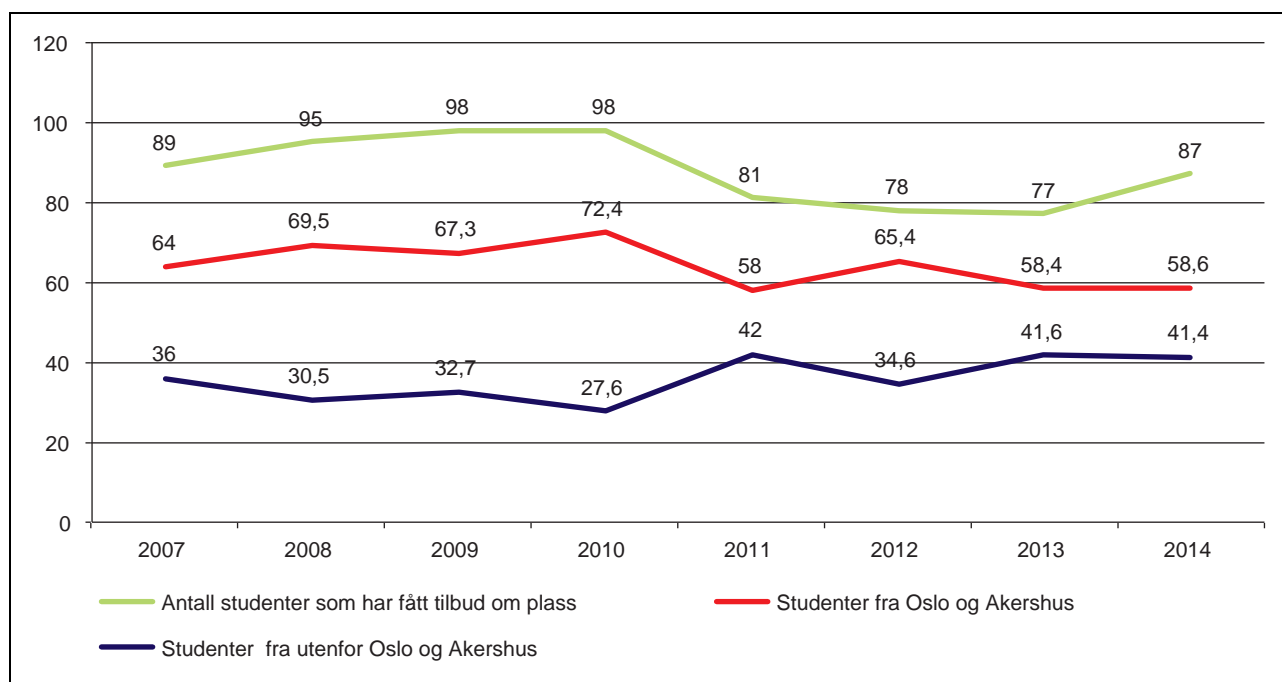
9.5 Utdanning av tolker i samiske språk

Tilgang på kvalifiserte tolker i samiske språk (nordsamisk, sørsamisk og lulesamisk) er nødvendig for å etterleve språkreglene i sameloven. I Handlingsplan for samiske språk³⁸ fra 2009 heter det:

Samisk/norsk tolketjeneste er i varierende grad tilgjengelig i offentlig tjenesteyting. Det er i dag stor mangel på samiske tolker, både i nordsamisk, lulesamisk og sørsamisk. Arbeids- og inkluderingsdepartementet vil, sammen med aktuelle departementer, Sametinget og Samisk høgskole gjennomgå dagens tolketjeneste på samiske språk og vurdere hvilke tiltak som vil være nødvendig for å etablere en vel fungerende tolketjeneste. I den sammenheng bør spørsmål som rekruttering til tolkeutdanningen, mulighet for etter- og videreutdanning, eventuelle muligheter for samarbeid mellom Samisk høgskole og Høgskolen i Oslo om tolkeutdanning og den eksisterende tolkeautorisasjonsordningen vurderes.

Det har tidligere vært sporadiske utdanningstilbud i tolking med nordsamisk som tolkespråk ved

³⁸ Arbeids- og inkluderingsdepartementet (2009): *Handlingsplan for samiske språk* (s. 43)



Figur 9.1 Hvor i Norge kommer tolkestudentene fra? 2007–2014. Antall studenter

Kilde: Høgskolen i Oslo og Akershus

Samisk høgskole. Samisk høgskole hadde i 1995–96, 2004 og 2007 tilbud om tolkeutdanning med språkkombinasjonen norsk/nordsamisk.³⁹ Det har aldri vært gjennomført tolkeutdanningstilbud på lulesamisk og sørsamisk. I perioden 1994–2013 har 32 personer fullført tolkeutdanning med språkkombinasjonen norsk/nordsamisk (22 av disse ved Samisk høgskole, og 10 ved Høgskolen i Oslo i perioden 2008–2011).⁴⁰

I dag er det ikke tilbud om tolkeutdanning med språkkombinasjonen norsk/nordsamisk noe annet sted enn ved Høgskolen i Oslo og Akershus. Høgskolen i Oslo og Akershus har utlyst tolkeutdanning i samiske språk hvert år siden 2008.

Tolkeutdanning i nordsamisk er gitt alle år, med unntak av 2010, 2013 og 2014, fordi det da var mindre enn to søkere. Tolkeutdanning i lulesamisk og sørsamisk har vært tilbudt, men ikke avholdt. Igangsetting av studiene er avhengig av antall søkere. I 2010 var det 5 søkere til lulesamisk, men av ukjent årsak møtte ingen til opptaksprøve. I sørsamisk har det vært færre enn to søkere.⁴¹

9.5.1 Styrket tolkeutdanning i samiske språk

Kunnskapsdepartementet ga i 2010 en bevilgning til Samisk høgskole, Høgskolen i Bodø (Universitetet i Nordland), Høgskolen i Nord-Trøndelag og Høgskolen i Oslo for å utvikle en tolkeutdanning i samisk.⁴² Den UH-institusjonen der en eventuell samisk tolkeutdanning skal ligge, må selv prioritere midler til drift av utdanningen innenfor egen budsjetttramme.⁴³

Utdanningsinstitusjonene opprettet en styringsgruppe for prosjektet og det ble, i 2011, utarbeidet en rapport⁴⁴ med følgende konklusjoner:

- Det er behov for tolkeutdanning med språkkombinasjonene norsk/lulesamisk, norsk/nordsamisk og norsk/sørsamisk, for å sikre den norske stats forpliktelser overfor den samiske urbefolkningen. I tillegg er det behov for tolking mellom de samiske språkene og tolking

mellom samiske språk og andre språk, eksempelvis russisk, finsk, svensk og engelsk.

- Av rekrutteringshensyn og studiekvalitetshensyn er det ønskelig med et tolkeutdanningstilbud for samiske språk i nærområdene for de samiske språk. Det er ønskelig å bygge opp et samlet, robust fagmiljø for tolkeutdanning i samiske språk ved Samisk høgskole. Fagmiljøet skal utvikles i nært samarbeid med de undervisningsinstitusjoner som har fagkompetanse på de aktuelle fagområdene (tolking, nordsamisk, lulesamisk og sørsamisk).
- Inntil grunnutdanningstilbudet i tolking på samiske språk er på plass ved Samisk høgskole, har Høgskolen i Oslo ansvar for dette innenfor sitt ordinære utdanningstilbud i tolking. Slik sikrer man at man ikke står uten utdanningstilbud i den tid det tar å bygge opp tilbud ved Samisk høgskole.
- Tolkeutdanning må være fleksibel og tilpasset ulike livssituasjoner, gjennom å kunne tas på deltid, som samlingsstudier og/eller nettstudier og/eller fjernundervisning og/eller intensivundervisning.
- Det er behov for et grunnutdanningstilbud i tolking på samiske språk med et omfang på et årsstudium (60 studiepoeng). Det er også behov for videre utdanningstilbud i tolking ut over årsstudiet, og dette utdanningstilbudet må ha stor grad av fleksibilitet. Ønsket er på sikt å bygge opp en modulbasert bachelorgrad i tolking.
- Statsautorisasjon av tolker mellom norsk og de ulike samiske språkene bør inkluderes i den regulære statsautorisasjonsordningen for tolker i Norge.
- Forholdet til kvalifisering av tolker og utdanningstilbud i tolking på samiske språk i Finland, Sverige og Russland må utredes videre.

Som et ledd i forberedelsene til en ny tolkeutdanning på samiske språk ved Samisk høgskole, ble det utarbeidet en erfaringsrapport om tolkeutdanning i Norge.⁴⁵ Formålet var å trekke lærdom av tidligere erfaringer med utvikling av utdanningstilbud i tolking på samiske språk. Samisk høgskole følger opp rapporten.

Erfaringsrapporten viser at tolkeutdanningens organisering, struktur, pedagogikk og innhold er særlig relevant i det videre arbeidet med tolkeutdanning på Samisk høgskole.

³⁹ E-post fra Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet 9.10.13

⁴⁰ E-post til utvalget fra HiOA 24.10.2013

⁴¹ Ibid.

⁴² Samisk høgskole (2011): *sluttrapport – bevilgning til samarbeid for å utvikle tolkeutdanning på samisk*

⁴³ E-post fra Kunnskapsdepartementet av 7.6.14

⁴⁴ Samisk høgskole, Universitetet i Nordland, Høgskolen i Nord-Trøndelag og Høgskolen i Oslo (2011): *Vårt felles ansvar. Oppbygging av et robust fagmiljø for tolking på samiske språk: nordsamisk, lulesamisk og sørsamisk*

⁴⁵ Sindre, Gyda M. og H. Fiva Buzungu (2011): *Det vi virkelig er der for å lære – å bli gode tolker. En rapport om lærernes og studentenes erfaringer fra tolkeutdanning i Norge*

Samisk høyskole utreder om det er aktuelt å gå inn på et utdanningstilbud som følger malen for en bachelor i tegnspråktolking.⁴⁶ Der må studenter opp på et visst nivå i løpet av første år for å bli tatt opp på utdanningens andre og tredje år. Samisk høyskole har det tekniske utstyret som er nødvendig for en tolkeutdanning og ansatte som kan betjene utstyret. Høyskolen trenger imidlertid ressurser til fagstillinger (minimum tre).

Ifølge en prosjektrapport⁴⁷ bør man øke utdanningskapasiteten for dem som vil bli godkjente tolker og gi tilbud om tolkeutdanning til tospråklig helsepersonell. Utdanningene må ha en slik progresjon at man over tid kan bygge opp en formell kompetanse til mastergradnivå. Rapporten foreslår å rekruttere allerede ansatt samisktalende helsepersonell til tolkeyrket. Ifølge rapporten har Helse Finnmark HF en liste med 8 samiske tolker. Av disse har to personer tolkeutdanning. Resten er tospråklige ansatte i Helse Finnmark HF.

9.6 Testing og kurs i regi av Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi)

Manglende minstekrav til tolker som tar oppdrag i offentlig sektor har lenge vært en utfordring. En utredning om offentlige tolke- og oversettertjenester⁴⁸ i 1997 slo fast at det ikke eksisterte noen formelle krav til tolkene som ble benyttet ved landets tolketjenester og at det var stor variasjon i hvordan tolkene ble testet ved rekruttering. Utredningen påpekte behovet for en standardisering av minstekrav til tolker som tar oppdrag i offentlig sektor:

Standardiserte tester for hele landet vil sikre en langt mer rettferdig behandling av tolkene ved rekruttering, samt at en tolk er mer eller mindre det samme over hele landet. Dette har med kvalitetssikring av tolketjenesten å gjøre. Standardiserte tester bør utarbeides fra høyere hold, som UDI eller Universitetet i Oslo.

Kilde: Stuland Larsen, Hild og Eli Melby (1997)

⁴⁶ Samisk høyskole (2011): *Sluttrapport – bevilgning til samarbeid for å utvikle tolkeutdanning på samisk*

⁴⁷ Furskognes, Ann-Karin, I. Eliassen, B. Molund og E. K. Christiansen (2013): *Prosjektrapport Tolkeprosjektet*, Nasjonalt senter for samhandling og telemedisin, Universitetssykehuset Nord-Norge

⁴⁸ Stuland Larsen, Hild og Eli Melby (1997): *Offentlige tolketjenester i Norge*, Rogalandsforskning, rapport 97/129

9.6.1 Tospråklig sjekk for potensielle tolker (ToSPoT)

Utlendingsdirektoratet (UDI) utviklet i år 2000 tospråklig sjekk for potensielle tolker, kalt ToSPoT, som ledd i UDIs kvalitetssikringsprogram for rekruttering og opplæring av tolker til asylintervjuene. I tillegg til intern bruk i UDI ble testen i årene frem mot opprettelsen av Nasjonalt tolkeregister (2005) også benyttet av enkelte store tolkebrukere, bl.a. politi og domstoler samt av noen private og kommunale tolkeformidlere til å kvalitetssikre deres allerede rekrutterte tolker. Mellom 2003 og 2009 ble ToSPoT benyttet som del av opptaksprøver til tolkeutdanningene ved de ulike lærestedene som var med i utprøvingen av nettbasert tolkeutdanning. En sammenlikning av resultatene mellom muntlige opptaksprøver til tolkeutdanningen og ToSPoT viser en positiv og til dels sterk korrelasjon mellom kandidatens resultater på de to prøvene.⁴⁹

Ved opprettelsen av Nasjonalt tolkeregister i 2005 ble testen et av minimumskravene for oppføring i registerets rekrutteringskategori (kategori 5), ved siden av et tre dagers innføringskurs i tolkens ansvarsområde (TAO). Testen og kurset har dermed fått status som et «nasjonalt minstekrav» og brukes i dag kun for rekruttering til Nasjonalt tolkeregister. Det langsiktige målet er at alle tolkene i registeret skal ha utdanning og statsautorisasjon, men fordi det foreløpig er for få tolker i disse kategoriene er behovet for testing og kurs for oppføring i registerets kategori 5 fortsatt til stede. Både test og kurs driftes av IMDi.

ToSPoT tar en stikkprøve av kandidatens ordforråd på begge språkene. Oppgavetypen har som formål å sile ut kandidater som åpenbart mangler det nødvendige ordforrådet for å kunne tolke, men sier ikke noe om kandidatens faktiske evne til å tolke. Testen kan sammenliknes med en «synstest for piloter». På samme måte som godt syn er en forutsetning for å kunne føre et fly, er grunnleggende ordforråd på de to tolkespråkene en forutsetning for å tolke. Men bestått ordforrådstest gjør deg ikke til tolk – like lite som bestått synstest gjør deg til pilot.

Antall kandidater som har tatt ToSPoT

I perioden 2000–2013 har 4 702 ToSPoT-tester blitt avlagt i 69 språk. Av disse er 1 559 tester

⁴⁹ Utlendingsdirektoratet (2005): *Tospråklig sjekk for potensielle tolker (ToSPoT). Evalueringsrapport 2*

bestått (33 prosent) og 3 143 ikke bestått (67 prosent).

Den totale strykprosenten holdt seg lenge stabil på rundt 60 prosent, men fra 2008 har den økt litt for hvert år. Mens 37 prosent besto i 2007 (156 av 416 tester), var det 27 prosent (74 av 275 tester) som besto i 2010 og kun 16 prosent i 2013 (15 av 93 tester). Strykprosenten på ToSPoT økte fra 75 prosent i 2012 til 84 prosent i 2013.⁵⁰ Det er stor variasjon i strykprosenten mellom de ulike språkene.

Man kan ikke bli testet i samme språk før det er gått ett år. Dette tidsintervallet er satt for at kandidaten skal kunne forberede seg bedre og utvikle ordforrådet sitt.

Det er til sammen 455 personer som har tatt testen to eller flere ganger. Av de 369 som har tatt testen to ganger strøk 323 på det andre forsøket. Dette tilsvarer en strykprosent på 88.

Resultater for kandidater med tidligere tolkeerfaring

Når en person avlegger ToSPoT og underskriver samtykkeerklæring, blir han/hun samtidig bedt om å oppgi noe bakgrunnsinformasjon om seg selv, herunder om han/hun jobber/har jobbet som tolk. I denne rubrikken skal de krysse av for hvor de fikk tolkeoppdragene sine fra: politi, domstoler, advokater, kommunale tolkeformidlere eller private tolkeformidlere.

Tabell 9.1 gir en oversikt over hvor mange som har krysset av for tidligere erfaring fra de ovennevnte praksisområdene. Mange har krysset av at de får oppdrag fra flere. Tabellen sier ikke noe om hvor mye erfaring en kandidat har.

Tilsvarende resultater er dokumentert i en evalueringsrapport fra Utlendingsdirektoratet.⁵¹ Ifølge rapporten er det åpenbart at kandidatene

under tolking må ha støtt på de fleste av begrepene som testen prøver. Fra et rettsikkerhetsmessig perspektiv gir resultatene derfor grunnlag for bekymring. At personer med så store hull i ordforrådet har hatt tolkeoppdrag, understreker behovet for kvalitetssikring.

Drift og vedlikehold av ToSPoT

ToSPoT er hittil utviklet på 70 språk. Målet er at testen skal stille noenlunde like krav til kandidatene uavhengig av språk. Dette forutsetter standardiserte vurderingskriterier og et sensorkorps som opptreer likt på tvers av alle språkene. IMDi har opparbeidet et omfattende sensornettverk bestående av rundt 200 personer.

Selv om testen i seg selv har en enkel form, er arbeidet med å skape et likeverdig verktøy for alle aktuelle språk svært omfattende. Særlige utfordringer er knyttet til språk som enda ikke er fullt standardiserte og språk med store dialektvariasjoner. Systematisk vedlikehold og videreutvikling av eksisterende testbatteri, utvikling av tester i nye språk hvor det er behov for tolk og faglig oppfølging av sensornettverk og testutviklere er nødvendig for at testen skal fungere etter hensikten.⁵²

Skjerpede krav til tolkenes kompetanse har ført til økt etterspørsel etter ToSPoT. Men ikke alle får mulighet til å ta testen. IMDi prioriterer kandidater på bakgrunn av hvilke språk som er særlig etterspurt i offentlig sektor, og der det i dag er for få tolker i Nasjonalt tolkeregister. I 2014 prioriterer IMDi å tilby testen til personer som er bosatt utenfor østlandsområdet.⁵³ Både offentlige og private formidlere klager over manglende muligheter til å teste nye tolker, jf. kapittel 11.

For IMDi er oppgaven med testing av kandidater blitt svært omfattende.⁵⁴ På bakgrunn av en

⁵⁰ IMDi's virksomhets og regnskapsrapport pr. 31.12.2013

⁵¹ Utlendingsdirektoratet (2005): *Tospråklig sjekk for potensielle tolker (ToSPoT). Evalueringsrapport 2*

⁵² Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (2013): *Forstudie om overføring av ToSPoT*. Rapport

⁵³ <http://www.tolkeportalen.no/no/Nyheter/Prioriterte-sprak-for-ToSPoT-hosten-2014/> hentet 4.6.2014

Tabell 9.1 Antall tester og antall og andel underkjente tester fordelt på ulike praksisområder

Praksisområde	Antall tester	Antall underkjent
Politi	1 677	1 099 (66 %)
Advokat	1 295	885 (68 %)
Domstoler	1 095	680 (62 %)
Kommunale formidlere	2 258	1 559 (69 %)
Private formidlere	1 914	1 263 (66 %)

Kilde: Integrerings- og mangfoldsdirektoratet

studie gjennomført i 2012, foreslår IMDi en ny organisering av ToSPoT der Høgskolen i Oslo og Akershus er tiltenkt et faglig ansvar for testen og Folkeuniversitetet et driftsansvar.⁵⁵ Arbeidet med en ny organisasjonsmodell er i startfasen og derfor fortsatt uavklart. Målet er å sikre en bærekraftig struktur rundt ToSPoT, slik at testen blir stabil og forutsigbar for brukere og interessenter, og tilgjengelig i språk med dokumenterte tolkebehov. IMDi's målsetting er en helhetlig kvalifisering der man ser tolkebehovene og kvalifiseringsløpene i sammenheng.⁵⁶

IMDi anslår årlige minimumskostnader for en forsvarlig drift av ToSPoT til 1,8 millioner kroner. Dette innebærer testing av 350 kandidater. For å imøtekomme et voksende behov, vil et langt større budsjett være nødvendig. For å rekruttere ytterligere 661⁵⁷ tolker i laveste kategori i Nasjonalt tolkeregister, har IMDi regnet ut at budsjettet må økes med nærmere 4,5 millioner kroner. Utgifter til innføringskurs i tolkens ansvarsområde er da ikke inkludert.⁵⁸

9.6.2 Innføringskurs i tolkens ansvarsområde (TAO)

Innføringskurs i tolkens ansvarsområde (TAO) er et tre dagers obligatorisk kurs for tolker som søker om oppføring i kategori 4 og 5 i Nasjonalt tolkeregister. Kurset er et introduksjonsseminar om grunnleggende tolkeetikk og bevisstgjøring om det ansvaret tolken påtar seg. Det bygger på UDIs kvalitetssikringsprogram for rekruttering og opplæring av tolker til asylintervjuene. Gjennom forelesninger og tolkeøvelser gir kurset en elementær innføring i tolkefaget. Deltakere må dokumentere tospråklighet gjennom translatørautorisasjon, fagoversetterutdanning eller bestått ToSPoT for å kunne være med på kurset som går over 18 timer.

Alle tolker som er oppført i Nasjonalt tolkeregister forplikter seg til å følge de yrkesetiske retningslinjene for tolker, jf. kapittel 3. Kurset har derfor hovedfokus på å gå gjennom disse ret-

ningslinjene. Deltakerne får også en orientering om videre kvalifiseringsmuligheter.

Det er ingen avsluttende eksamen eller test på kurset. Alle som deltar har i prinsippet rett til å bli oppført i registeret. Antall deltakere varierer mellom 12 og 30. Siden 2006 og frem til 2014 har IMDi arrangert 31 kurs for til sammen 529 deltakere i 8 byer.

9.7 Utvalgets vurderinger

Det er per i dag ikke nok kvalifiserte tolker til å dekke samfunnets behov for tolketjenester og til å sikre likebehandling og rettssikkerhet for enkeltindivider. Kvalifiseringstiltakene for tolker bør derfor styrkes. Utvalget mener at dette bør være et offentlig ansvar.

Utdanne flere tolker

Ideelt sett burde alle som tolker i offentlig sektor ha tolkeutdanning og statsautorisasjon. Dette er et langsiktig løp å få gjennomført. Den høye strykprosenten ved statsautorisasjonsprøvene bevitner at tolking er en krevende aktivitet. Men resultatene indikerer også at en ferdighetsprøve alene ikke tilfredsstiller tolkefagets kvalifiseringsbehov. Tolkeutdanningen er en sentral del av profesjonsbyggingen for tolkefaget. For å nå målet om flere kvalifiserte tolker i flere språk må tolkeutdanningen styrkes.

Reell profesjonalisering av tolkefunksjonen nødvendiggjør løsninger som kan gi et likeverdig tilbud i de språkene samfunnet faktisk har behov for. Poenggivende studier er en forutsetning for å bidra til profesjonalisering av tolkefunksjonen.⁵⁹

En funksjonell tolkeutdanning må ta hensyn til at tolker i offentlig sektor er frilansere. Det står ingen fast jobb og venter på tolkestudenten etter endt utdanning. Karriereløpets lengde for tolken er bestemt av markedets behov for akkurat hans/hennes språkkombinasjon. En funksjonell tolkeutdanning må derfor være fleksibel og modulbasert,

⁵⁴ Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (2013): *Forstudie om overføring av ToSPoT*. Rapport

⁵⁵ Virksomhets- og regnskapsrapport for IMDi per 31.12.2013

⁵⁶ E-post fra IMDi 25.6.2014

⁵⁷ Tallet baserer seg på Linnestad et al (2012a) som avdekker at kun 9 % av tolkingen ved Sunnaas og Akershus- og Oslo Universitetssykehus i 2011 ble utført av kvalifiserte tolker. Resterende 91 % ble utført av andre, altså personer uten tolkefaglige kvalifikasjoner. I konkrete tall er det her snakk om 661 personer.

⁵⁸ Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (2013): *Forstudie om overføring av ToSPoT*. Rapport

⁵⁹ Almqvist, I. & Gemming, A.L. (2012): Public Service Interpreter Training in Sweden. I: Skaaden, H. og T.R. Felberg (red.), *Nordic seminar on interpreter training and testing* (Vol. 12/2012, pp. 51-60). Oslo: Høgskolen i Oslo og Akershus. S. 99-111

Hildén, T., Mäkiranta, S. og Tsavro, E. (2012): The Current System of Education and Accreditation of Interpreters for the Public Sector in Finland. I: Skaaden, H. & Felberg, T. R. (red.), *Nordic seminar on interpreter training and testing* (vol. 12/2012, pp. 51-60). Oslo: Høgskolen i Oslo og Akershus

slik at studenten kan fortsette sin tolkepraksis under studieløpet.

Et viktig kriterium for en funksjonell tolkeutdanning er at den kan tilbys for de språkene samfunnet har behov for. Det er registrert behov for tolking i mer enn 100 språk i Norge ifølge IMDi. Spredte undersøkelser gir imidlertid indikasjoner på at et mindretall av disse språkene (10–20) utgjør hovedtyngden i tolkemarkedet ved å fylle 70–80 prosent av oppdragene.⁶⁰ Språkbehovet varierer samtidig fra sektor til sektor.

Det er viktig med et fleksibelt kvalifiseringsløp som kan imøtekomme et skiftende behov for tolker i ulike språk. På grunn av variasjon i etterspørselen er det også behov for systemer som kontinuerlig kan innhente kunnskap om tolkebehovet i ulike språk og sektorer, jf. kapittel 7.

Tolkeutdanningen ved Høgskolen i Oslo og Akershus har, i løpet av de syv årene den har eksistert, gitt grunnutdanning til mer enn 500 tolker i over 50 språk. I tillegg har nærmere 400 tolker i cirka 40 språk fullført påbygningsmoduler. Sammenliknet med tolkeutdanningstilbudene i andre land, er dette et meget godt resultat.⁶¹ I mange land er utdanningstilbudet for tolker – i den grad det eksisterer – preget av et skille mellom tilbudet i de store europeiske språkene og i små eller såkalte eksotiske språk. Sistnevnte språk er gjerne avspist med mindre akademiske tilbud som ikke er poenggivende innenfor høyere utdanning.

Gjennomføringsraten på det ettårige deltidsstudiet har vært godt over 80 prosent i alle årsklasser fra 2007 til 2014. Dette regnes som et svært godt resultat for nettbaserte studier, og er en indikasjon på at studiet treffer målgruppens behov. En av årsakene til de gode resultatene kan være knyttet til avansementet i Nasjonalt tolkeregister som fullført studium medfører.

⁶⁰ Kartlegging av tolkingen i helsetjenestene i hovedstadsområdet viser at 75 prosent av oppdragene foregikk på 10 språk, mens 94,5 foregikk på 23 språk, jf. Linnestad, Hege og H. Fiva Buzungu (2012a): *Ikke lenger en tjeneste av ukjent kvalitet*. Statusrapport om tolkefeltet i helsevesenet i hovedstadsområdet, Oslo kommune og Helse Sør-Øst. I Sverige viser en undersøkelse at 75 prosent av alle tolketimene foregikk på de ti mest brukte språkene, mens 90 prosent av timene foregikk på de 20 mest brukte språkene, jf. Statskontoret (2012): *En tolkningsfråga. Om auktorisation och åtgärder för flere och bättre tolkar*. Rapport 2012:2

⁶¹ Kilpeläinen, K. (1997): *Språkliga tjänster för invandrare i Sverige, Norge, Danmark och Finland*. Tema Nord (Vol. 596/1997). Köbenhavn: Nordisk ministerråd

Giambruno, C. (red.) (2013): *EU Member States Country Profiles: The Current State of Affairs in Europe*. http://www.qualitas-project.eu/sites/qualitas-project.eu/files/Final%20Country%20Profile%20Report_0.pdf

Utvalget mener at den norske utdanningsmodellen for tolker har lyktes i å gi en poenggivende, likeverdig utdanning i språk hvor det er behov for tolker. Ved å gi grunnutdanning til tolker i over 50 språk har denne modellen klart å løfte en stor andel av tolkene i offentlig sektor. Det er imidlertid behov for å kvalifisere enda flere.

Et års deltidsstudium er ikke tilstrekkelig belast for en så krevende oppgave som den tolken ivaretar i offentlig sektor. Tolkeoppgavens vanskegrad og tolkens viktige funksjon i offentlig sektor krever en tolkeutdanning på minimum bachelornivå. Utvalget støtter HiOAs arbeid med utvikling av et fullverdig bachelortilbud i tolking.

Et tolkestudium skal forberede studenten til utøvelse av et praktisk håndverk. Faget krever, på grunn av sin egenart, til dels ressurskrevende undervisnings- og eksamensformer med høy lærertetthet, praktiske øvelser, opptaksprøve og praktiske eksamener.

Tolkeutdanningen ved HiOA ble ved opprettelsen klassifisert som etterutdanning.⁶² Utvalget mener at innplasseringen ikke er i tråd med tolkestudiets egenart som yrkesforberedende utdanning for utøvere i et praksisfag. Så langt utvalget kan vurdere bør tolkefaget innplasseres i en høyere tildelingskategori – minimum C, der andre praksisrettede fag er plassert.

For å øke antallet kvalifiserte tolker er det nødvendig å styrke grunnutdanningen av tolker. HiOA har siden opprettelsen i 2007 økt studentproduksjonen med flere hundre prosent i forhold til tolkeutdanningstilbudet som eksisterte i Norge fra 1985–2003, både hva antall uteksaminerte studenter og språktilbud per år angår.

Utvalget mener at tiltaket likevel ikke monner i forhold til samfunnets reelle behov for kvalifiserte tolker. Utvalget foreslår derfor at det utredes hvordan tolkeutdanningstilbudets kapasitet kan øke uten å redusere utdanningens kvalitet, enten ved å styrke tilbudet ved HiOA, eller ved at det etableres tilsvarende utdanninger i andre deler av landet. I tillegg bør det etableres egne stipendordninger for tilreisende studenter ved tolkeutdanningen. I tråd med mandatet fra Kunnskapsdepartementet⁶³ bør HiOA samarbeide med

⁶² Kategori E i henhold til KDs tildelingskriterier. Ifølge KD er plasseringen av fagene i ulike tildelingskategorier knyttet til det enkelte fagets «historikk», jf. departementets konkretisering av kriteriene, s 36 i Orientering – foreløpig tildelingsbrev http://www.regjeringen.no/upload/KD/Vedlegg/UH/St.prp%201/Orientering_UH_2012_endelig_versjon.pdf

⁶³ Brev fra Kunnskapsdepartementet til Høgskolen i Oslo 21.12.2006

andre utdanningsinstitusjoner om å gi et landsdekkende tilbud og utvikle tolkeutdanningen som et eget fagfelt.

På den annen side er det ikke mulig å gi tolkeutdanning i språk som det ikke er kvalifiserte søkere til. Tospråklige ferdigheter er en forutsetning for å kunne utvikle gode tolkeferdigheter, og det må stilles strenge krav til studentenes kompetanse i begge språkene.

For å bedre rekrutteringen til tolkeutdanningen, og for å dra bedre nytte av språkmangfoldet i Norge, er det nødvendig med en bevisstgjøring når det gjelder betydningen av å tilby utdanning i flere fremmedspråk. En generell styrking av språkutdanningene, både i grunnopplæring og på høyskole-/universitetsnivå, er et tiltak som kan få opp antallet tospråklige kandidater. Dette gjelder også norskopplæringen for voksne innvandrere (som utgjør over 90 prosent av tolkestudentene). Utvalget viser her til Østbergutvalgets⁶⁴ forslag om at elever med annet morsmål enn norsk gis anledning til å få morsmålet sitt som fag med mulighet for påbygning gjennom skoleløpet, som alternativ eller tillegg til fremmedspråk.

Det er igangsatt et arbeid med å utvikle digitale ordbøker på ulike språk.⁶⁵ Utvalget vil anbefale at Kunnskapsdepartementet og/eller Kulturdepartementet bevilger midler til å utvikle digitale ordbøker med begreper som benyttes innenfor offentlig sektor. Dette vil være et nyttig verktøy for tolkene.

Tiltak er nødvendig for at tospråklige talenter skal ønske å satse på en tolkekarriere og for at tolker med dokumenterte kvalifikasjoner, som utdanning og autorisasjon, blir i yrket, jf. kapittel 12. Bedre karriereutsikter og rammevilkår for kvalifiserte tolker kan bidra til dette. Informasjons- og rekrutteringskampanjer vil også være nødvendig.

Av cirka 1 170 personer som har tatt tolkeutdanning siden 2003 er det bare litt over halvparten som i dag er oppført i Nasjonalt tolkeregister.⁶⁶ Mange godt kvalifiserte tolker går over i andre yrker. Dette er ingen god bruk av samfunnets ressurser.

Styrke statsautorisasjonsordningen

I flere av innspillene utvalget har mottatt, blir det fremhevet som uheldig at tolk ikke er en beskyttet tittel. Utvalget vil bemerke at tittelen statsautorisert tolk er beskyttet. Bare personer som har fått tolkebevilling har lov til å kalle seg statsautorisert tolk. Misbruk av tittelen er brudd på straffelovens paragraf 332. Det er imidlertid et problem at det ikke er nok statsautoriserte tolker til å dekke behovet, og at ordningen ikke utnyttes godt nok.

Statsautorisasjonsordningen må styrkes. Det er behov for å vurdere nærmere hvordan autorisasjonsprøvene kan effektiviseres, slik at flere kan ta prøven. En samlet gjennomgang av autorisasjonsordningen og utdanningen bør vurderes. Utvalget viser i den forbindelse til § 18 i Forskrift om bevilling som statsautorisert tolk og tolkeprøven som sier at departementet kan oppnevne et råd for autorisasjonsordningen, som består av medlemmer fra relevante institusjoner og organisasjoner mv.

Det bør gis tilbud om autorisasjonsprøve i tolking i flere språk årlig. Utvalget ser positivt på arbeidet som gjøres ved HiOA for å øke antall språk til autorisasjonsprøven. En forholdsvis liten økning i bevilgningen til autorisasjonsprøven kan gi langt flere prøver årlig.

Utvalget mener også at det er positivt at planer for autorisasjonsprøver tilpasses språkene som blir gitt ved utdanningen. Langsiktige planer for fremtidige prøver vil gjøre det lettere for kandidater å forberede seg.

Utvalget vil ikke gå inn for å senke faglige krav til autorisasjonsprøven, men mener at det bør bygges opp tiltak som gjør at flere kandidater kan til egne seg den kompetansen som kreves for å bestå. Emnene i bachelorplanen bør dekke dette behovet.

IMDi bør følge opp sitt ansvar som bevillingsmyndighet og påse at bevilling tilbakekalles når et av vilkårene for å få den, eller inneha den, ikke lenger oppfylles, jf. kapittel 16 om tilsyn. På sikt bør det også vurderes om autorisasjonen bør fornyes med jevne mellomrom, slik det gjøres i Sverige og Australia. På det nåværende tidspunkt mener imidlertid utvalget at det viktigste vil være å få opp antallet kvalifiserte tolker.

Tolkebyråenes bransjeforening har i innspill til utvalget sagt at de ønsker dialog om kvalifiseringsprosesser som kan bidra til at private tolkeformidlere får mulighet til å autorisere tolker.

Utvalget mener at dette vil være en sammenblanding av roller. Autorisasjonsmyndighet er, og bør være, et offentlig anliggende. Autorisasjons-

⁶⁴ NOU 2010: 7 *Mangfold og mestring*

⁶⁵ Rådet for teknisk terminologi, *Ordbok for samfunn og helse*

⁶⁶ Per 30.6.2014 er 739 tolker med tolkeutdanning oppført i Nasjonalt tolkeregister (63 prosent av ca. 1 170 som til sammen har tatt tolkeutdanning siden 2003)

bevilling bør ikke ligge hos en instans som har økonomiske interesser i at tolkene blir autorisert. Etter utvalgets mening er det helt nødvendig å holde autorisasjon, som er offentlige myndigheters ansvar, og private formidlingstjenester adskilt.

Opprette tolkeutdanning i samiske språk

Utvalget mener at tolking i samiske språk i prinsippet ikke skiller seg fra tolking i andre språk. Tolkefaget er det samme uavhengig av språk. Erfaringene fra den nettbaserte tolkeutdanningen viser også at språkblandede grupper i undervisningen bidrar til en styrking av tolkefaget.

Utvalget anbefaler likevel at det bygges opp et eget utdanningstilbud for tolker i samiske språk (nordsamisk, sørsamisk og lulesamisk) ved Samisk høyskole. Dette er i tråd med ILO-konvensjon nr 169, artikkel 27 om utdanning og tilpassing til spesifikke behov. Egen tolkeutdanning ved Samisk høyskole gir mulighet for at selve undervisningen kan foregå på et samisk språk. Det er også av betydning at undervisningen gis i nærområdet for de samiske språkene. Høyskolen tar dessuten opp studenter både fra Sverige og Finland. Tolkeutdanning ved Samisk høyskole vil dermed kunne bidra til å styrke det nordiske samarbeidet om utviklingen av de samiske språkene.

Det bør være et faglig samarbeid mellom HiOA, Høgskolen i Nord-Trøndelag og Universitetet i Nordland for å dra nytte av de ulike miljøenes kompetanse og for å styrke utviklingen av tolkefaget. Utvalget viser ellers til anbefalingene i rapporten *Vårt felles ansvar* (2011) og oppfølgingen av denne ved Samisk høyskole.

Statsautorisasjon for tolker i samiske språk

Utvalget mener at statsautorisasjon for tolker i samiske språk (nordsamisk, sørsamisk og lulesamisk) bør inngå i den ordinære statsautorisasjonsordningen regulert i Forskrift om bevilling som statsautorisert tolk og tolkeprøven. I denne ordningen er det Høgskolen i Oslo og Akershus som har ansvar for autorisasjonsprøven, mens Integreerings- og mangfoldsdirektoratet utsteder bevilling til dem som har bestått prøven.

Statsautorisasjonsordningen har bidratt til å innføre en norm for hva som skal til for å mestre tolkeoppgaven på et høyt nivå. Etter utvalgets syn bør autorisasjonsprøvene i samiske språk derfor legges til HiOA. Det vil ikke medføre betydelige kostnader å utvikle autorisasjonsprøver i samiske språk, i og med at ordningen med statsautorisasjonsprøver allerede finnes.

Ifølge HiOA vil det være stordriftsfordeler ved autorisasjonsprøve i flere språk (jf. vedlegg 3). For at autorisasjonsprøver i samiske språk ikke skal gå på bekostning av de andre språkene som omfattes av autorisasjonsprøven, bør likevel ordningen utvides og tilføres nødvendige midler.

Prøver i samiske språk bør gis jevnlig. Hvert enkelt språk (sørsamisk, lulesamisk og nordsamisk) må regnes som en egen prøve med de utgifter det medfører. Ved prøve i samiske språk kan det påløpe noen flere utgifter til reise for sensorer enn for andre språk. I tillegg bør det vurderes om den skriftlige prøven burde holdes i Nord-Norge. Det vil da påløpe noen reiseutgifter for ansatte ved tolkeautorisasjonen og eventuelt noen utgifter til eksamensvakter.⁶⁷

Tospråklig sjekk for potensielle tolker (ToSPoT)

Tospråklig sjekk for potensielle tolker (ToSPoT) har bidratt til å fastsette minimumskrav for personer som ønsker å ta oppdrag som tolk i offentlig sektor. Utvalget anser det som viktig at dette minimumskravet styrkes. Kvalitetssikring og faglig oppfølging av testen er derfor nødvendig. Utvalget har ikke tatt stilling til om ansvar for faglig oppfølging av testen bør overføres fra IMDi til HiOA, men understreker nødvendigheten av at det avsettes faglige ressurser til kvalitetssikring av testen.

Det er også nødvendig å øke kapasiteten for testing av kandidater. Gode rekrutteringsmuligheter til Nasjonalt tolkeregister er viktig dersom antallet kvalifiserte tolker skal øke. Mer omfattende ordninger, som autorisasjonsprøven og tolkeutdanningen vil, til tross for sin relative fleksibilitet, aldri kunne tilpasse seg fluktuasjoner i markedet like raskt som registerets rekrutteringskategori. Enkel tilgang til Tospråklig sjekk for potensielle tolker (ToSPoT) er derfor påkrevd.

Tilbakemeldinger som utvalget har mottatt fra ulike aktører viser at tilgangen til testen i dag er ujevn og uforutsigbar. Flere må vente i mange år før de får muligheten til å kvalifisere seg for oppføring i Nasjonalt tolkeregister. Tilføring av ressurser er nødvendig slik at testen kan bli et stabilt og forutsigbart verktøy for brukere og interessenter. ToSPoT bør være tilgjengelig i alle språk der det er et dokumentert tolkebehov.

Samtidig er det viktig å styrke insentivene til at personer i Nasjonalt tolkeregisters rekrutteringskategorier kvalifiserer seg videre gjennom utdanning og autorisasjon. Det er viktig at

⁶⁷ E-post fra HiOA til utvalget 4.3.14

ToSPoT og TAO ikke undergraver rekrutteringen til utdanning og autorisasjon. Bedre lønnsbetingelser for tolker med utdanning og autorisasjon vil kunne bidra til dette, jf. kapittel 12.

Det er behov for mer kunnskap om tospråklig testing og det bør vurderes om det skal gjøres endringer i innholdet og administrasjonen av den nåværende testen. I dag er det blant annet et tidsintervall på ett år før man får anledning til ta testen på nytt. Det er ikke noen egenandel for å ta testen, verken første gang eller ved senere forsøk.

En egenandel/påmeldingsavgift på testen kan redusere årlige kostnader og bidra til bedre forberedte, og kanskje mer egnede, kandidater.

Flere og bedre testmuligheter gir i seg selv ikke flere tolker. Rekrutteringen til Nasjonalt tolkerregister avhenger til syvende og sist av at det finnes egnede kandidater. Den høye strykprosenten på en forholdsvis enkel gloseprøve, kan tyde på at det er behov for bredere og annerledes rekruttering til tolkeyrket. Ikke alle kan bli tolk.

Det er viktig at de som rekrutterer tolker tar dette innover seg.

Det er særlig bekymringsfullt at strykprosenten også er høy blant kandidater med til dels utstrakt tolkeerfaring fra offentlig sektor. Dette gir klare indikasjoner på oppdragsgivernes manglende evne eller mulighet til å vurdere tolkens kvalifikasjoner, og understreker behovet for en kvalitetssikring, jf. kapittel 11.

Utvalget har ikke kunnskap om hvorvidt underkjente kandidater fortsetter å ta oppdrag i offentlig sektor. Det er behov for mer kunnskap om bakgrunn og utdanning blant dem som tar oppdrag som tolk i offentlig sektor i dag.

Utvalget anbefaler at det gis ekstrabevilgninger til IMDi i perioden 2015–2018 for å øke kapasiteten og for å sikre tilstrekkelig kompetanse til å gjennomføre ToSPoT for alle som ønsker å forsøke å ta testen i denne perioden. Dette vil bidra til å øke antallet tolker i Nasjonalt tolkerregister og økt rekruttering til tolkeutdanningen.

Kapittel 10

Nasjonalt tolkeregister

Nasjonalt tolkeregister ble opprettet i 2005, på bakgrunn av anbefalinger i en rapport fra Statskonsult.¹ Registeret er allment tilgjengelig på www.tolkeportalen.no. Drift- og fagansvar for registeret ligger hos Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi).

Registeret er et landsdekkende innsynsregister over tolker som har gjennomført ulike kvalifiseringstiltak. Formålet med registeret er todelt: Det skal bidra til å øke tilgangen på kvalifiserte tolker i offentlig sektor og det skal stimulere tolkene til å forbedre sine kvalifikasjoner.² Per 30.6.2014 er 1 218 tolker³ oppført i til sammen 65 språk.

10.1 Registerets målgrupper

Hovedmålgruppene for Nasjonalt tolkeregister er tolker og tolkebrukere i offentlig sektor. Registeret er ikke lovregulert og oppføring er frivillig.⁴ IMDis mål er imidlertid at alle praktiserende tolker i offentlig sektor skal stå oppført i registeret.⁵ Oppføring er ikke å anse som et enkeltvedtak, og den som søker om oppføring har dermed ingen formell klageadgang.⁶

Nasjonalt tolkeregister er åpent og tilgjengelig for alle som ønsker å få tak i en tolk. Det finnes per dags dato ingen pålegg om bruk av registeret når offentlige tjenesteytere skal bestille tolk, men

IMDis mål er at offentlig sektor skal ta utgangspunkt i registeret når det er behov for tolking.⁷ Registeret kan enten brukes for å sjekke kvalifikasjonene til en tolk som allerede er bestilt, eller for å kontakte tolker med etterspurte kvalifikasjoner. Nasjonalt tolkeregister har ikke bestillingsfunksjoner, men inneholder kontaktopplysninger til de oppførte tolkene.⁸

10.2 Kvalifikasjonskategorier

Tolkene er oppført i registeret med nødvendige persondata, opplysninger om tolkefaglige kvalifikasjoner og kontaktinformasjon. Registeret er delt inn i 5 ulike kvalifikasjonskategorier:

1. Tolker med statsautorisasjon og tolkeutdanning. Statsautoriserte tolker med bevilling fra Kommunal- og regionaldepartementet⁹ eller Integrerings- og mangfoldsdirektoratet og minst 30 studiepoeng/10 vektall i tolking fra universitet og/eller høgskole.
2. Tolker med statsautorisasjon. Statsautoriserte tolker med bevilling fra Kommunal- og regionaldepartementet eller Integrerings- og mangfoldsdirektoratet.
3. Tolker med tolkeutdanning. Tolker med minst 30 studiepoeng og/eller 10 vektall i tolking fra universitet og/eller høgskole.
4. Oversettere med grunnleggende tolkeopplæring. Statsautoriserte translatører og/eller fagoversettere som har kurs i Tolkens ansvarsområde (TAO).
5. Personer med bestått tospråklig test og grunnleggende tolkeopplæring. Personer som har tilfredsstillende resultat på Tospråklig sjekk for potensielle tolker (ToSPoT) samt kurs i Tolkens ansvarsområde.

¹ <http://www.difi.no/statskonsult/publik/rapporter/fulltekst/n2003-15.pdf> hentet 29.1.14

² Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (2012): *Undersøkelser om tolkene i Nasjonalt tolkeregister 2012. Er kvalifisering lønnsomt?*

³ En person kan være registrert med flere tolkespråk, og vil utgjøre flere tolker. Statistikken er basert på antall tolker. Antall personer i Nasjonalt tolkeregister per 30.6.2014 er 1 044.

⁴ Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (2012): *Undersøkelser om tolkene i Nasjonalt tolkeregister 2012. Er kvalifisering lønnsomt?*

⁵ <http://www.tolkeportalen.no/Global/tolking/soknadsskjemaIMDI.pdf> hentet 3.2.14

⁶ E-post fra Integrerings- og mangfoldsdirektoratet 1.8.14

⁷ <http://www.tolkeportalen.no/no/Om-Nasjonalt-tolkereregister/> hentet 3.2.14

⁸ Integrerings- og mangfoldsdirektoratet: *Når du trenger tolk – veileder for kjøp av tolketjenester til offentlige virksomheter*

⁹ Frem til 2006 ble bevilling til statsautoriserte tolker gitt av Kommunal- og regionaldepartementet.

64 prosent av tolkene som er oppført i Nasjonalt tolkeregister per 30.6.2014 befinner seg i de tre øverste kategoriene. IMDi langsiktige mål er at alle tolkene i registeret skal ha statsautorisasjon og utdanning, men fordi det foreløpig er for få tolker i disse kategoriene til å dekke dagens behov, er alternative rekrutteringskanaler nødvendig.

I sin veileder for kjøp av tolketjenester oppfordrer IMDi til alltid å prioritere tolker i de øverste kvalifikasjonskategoriene. IMDi anbefaler at tolker fra de nederste kategoriene, kalt rekrutteringskategorier, kun bør brukes når man ikke finner tolk i kategori 1–3, eller når disse ikke er tilgjengelige.

Nivåinndelingen skal også gi tolkene insentiver til å forbedre sine kvalifikasjoner. Ved opprettelsen av registeret var det lagt opp til vedlikeholds krav til tolkene som blant annet skulle få dem til å forsøke å stige i hierarkiet.¹⁰ IMDi har per dags dato ikke innført slike vedlikeholds krav, men oppfordrer tolkene til å kvalifisere seg videre gjennom utdanning og kurs. IMDi erfarer at mange av tolkene forbedrer sine kvalifikasjoner etter at de er kommet inn i registeret.

Per 1.2.2014 hadde 60 prosent av tolkene i registeret tolkeutdanning og/eller autorisasjon.¹¹ Av disse hadde 252 tolker (29 prosent) kommet inn i Nasjonalt tolkeregister, enten på nivå 4 som statsautorisert translatør/fagoversetter eller på nivå 5 med bestått tospråklig test (ToSPoT) og gjennomført kurs i Tolkenes ansvarsområde (TAO). Tabell 10.1 viser hvor mange av tolkene i registeret som har avansert fra en kategori til en annen.

For IMDi fungerer registeret også som en oversikt over tilbydersiden, og direktoratet har siden 2011 gjennomført regelmessige oppdateringer av oppføringene for å opprettholde registerets

datakvalitet. Fordelingen av tolkene i ulike språk, kategorier og geografiske områder kan gi indikasjoner på hvilke språk det er viktig å sette inn kvalifiseringstiltak i. Dersom det finnes mange tolker i et språk i kategori 5, og få i kategori 3 og 1, vil dette tyde på at det er grunnlag for å igangsette utdanning i dette språket. IMDi har møter to ganger i året med Høgskolen i Oslo og Akershus for å gi innspill til hvilke språk som kan være aktuelle for utdanning og autorisasjon.¹²

10.3 Tolkenes oppdragsmengde

IMDi har ingen eksakt oversikt over tolkenes kapasitet til å ta oppdrag. I og med at avtale mellom tolk/tolketjeneste og oppdragsgiver gjøres direkte og ikke gjennom registeret, er det ikke mulig å innhente tall på tolkenes oppdragsmengde.

For å få bedre kunnskap om tolkene i registerets arbeidsmengde og arbeidsvilkår har IMDi gjennomført to undersøkelser.¹³ En fjerdedel av respondentene svarer at de tolker daglig, mens nesten én av tre tolker ukentlig. Resten tolker månedlig eller sjeldnere. Én av tre har tolking som hovedinntekt, mens to av tre har tolking som biinntekt. Undersøkelsen indikerer også at majoriteten av tolkene i Nasjonalt tolkeregister ønsker seg flere oppdrag, jf. kapittel 12 om tolkenes lønns- og arbeidsforhold. Det kommer frem av

¹² I tillegg til tall fra Nasjonalt tolkeregister baserer IMDi sine innspill på spørreundersøkelser blant kommunale og private formidlere og store tolkebrukere som Utlendingsdirektoratet, Oslo tingrett, Oslo politidistrikt og Oslo Universitetssykehus.

¹³ Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (2012): *Undersøkelsen om tolkene i Nasjonalt tolkeregister 2012. Er kvalifisering lønnsomt?* og Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (2014): *Undersøkelse om tolkene i Nasjonalt tolkeregister 2013, IMDi-rapport*

¹⁰ Justis- og politidepartementet (2005): *Rett til tolk. Tolking og oversettelse i Norsk straffeprosess*

¹¹ 64 prosent per 30.6.2014

Tabell 10.1 Antall tolker opprinnelig fra kategori 4 og 5 fordelt på nåværende kategori 1, 2 og 3

Nåværende kategori	Antall tolker opprinnelig fra kategori 4	Antall tolker opprinnelig fra kategori 5
Kategori 1 (tolk med statsautorisasjon og tolkeutdanning)	7	16
Kategori 2 (tolk med statsautorisasjon)	1	4
Kategori 3 (tolk med tolkeutdanning)	7	217
Sum	15	237

Kilde: E-post fra IMDi til utvalget 25.2.2014

undersøkelsen at 8 av 10 har kapasitet til å tolke mer.

10.4 Evaluering og videreutvikling av registeret

Nasjonalt tolkeregister ble evaluert av Rambøll i 2010.¹⁴ Ifølge evalueringen er registeret på god vei til å nå målsettingene om å gi en oversikt over tolkers kompetanse og tilgjengeliggjøre tolker med dokumenterte kvalifikasjoner. Likevel synes det å gjenstå en del før registeret fungerer optimalt for tolker og tolkebrukere. Rambøll påpeker blant annet at det er generell lav kjennskap til Nasjonalt tolkeregister blant offentlige tolkebrukere. Et flertall på 64 prosent av tolkebrukerne oppgir at de ikke kjenner til Nasjonalt tolkeregister.

Evalueringen viser at det er delte oppfatninger blant tolkene om i hvilken grad registrering i Nasjonalt tolkeregister har resultert i at de har fått flere tolkeoppdrag eller ikke. 5 av 10 tolker tror at de har fått flere tolkeoppdrag som en følge av at de har registrert seg i Nasjonalt tolkeregister, mens snaue 4 av 10 (38 prosent) ikke tror at registreringen har bidratt til at de har fått flere oppdrag. IMDi's monitorering av datatrafikk på Tolkeportalen.no og antall søk i registeret viser at interesse og kjennskap til registeret har økt jevnt siden evalueringen i 2010.¹⁵

Rambøll understreker at evalueringen baserer seg på de forutsetningene som gjelder for Nasjonalt tolkeregister i dag. Dette innebærer at de for eksempel ikke tar stilling til om Nasjonalt tolkeregister bør være et bestillingsregister eller ikke. Et interessant funn fra undersøkelsen blant tolkebrukerne er likevel at de som har benyttet Nasjonalt tolkeregister i all hovedsak har benyttet registeret til å bestille tolk.

Rambøll foreslår flere tiltak for å styrke registeret, herunder målrettet markedsføring og kommunikasjon, og økt funksjonalitet og brukervennlighet på nettsidene. Rambøll påpeker også at registeret bør driftes bedre og mer profesjonelt og at det bør styrkes ressursmessig.

IMDi ble i tildelingsbrevet fra BLD for 2012 bedt om å vurdere utviklingstiltak for å styrke registeret på bakgrunn av tilrådingene i evalueringen. IMDi har igangsatt ulike tiltak for å forbedre brukeradministrasjon, søkefunksjon og

datakvalitet. I tillegg fikk Devoteam i oppdrag å gjennomføre en forstudie for å se på videre utviklingsmuligheter for registeret.

Devoteam foreslår å tilgjengeliggjøre et nytt nasjonalt tolkeregister i et interaktivt nettsamfunn hvor de ulike aktørene i nettverket kan møtes og skape god praksis for bestilling av tolk.¹⁶ Når det gjelder de juridiske rammene rundt Nasjonalt tolkeregister, påpeker Devoteam at det ville styrket tolkefeltet ytterligere dersom bruk av registeret gjennom lovregulering ble lagt inn som et krav i offentlige oppdrag. En unik tolke-ID for alle tolker som skal ta offentlige oppdrag vil kunne sees i sammenheng med en slik lovregulering, og vil kunne gi bedre muligheter for kvalitetssikring av bestilling av tolk. Devoteam foreslår i tillegg at registeret burde ha oversikt over alle som benyttes som tolker i offentlig sektor, også de uten dokumenterte kvalifikasjoner. IMDi har formidlet til BLD at direktoratet vil avvente videreutvikling av registeret inntil det er foretatt en helhetlig gjennomgang av feltet.¹⁷ Se også kapittel 11 om bestilling.

10.5 Utvalgets vurderinger

Nasjonalt tolkeregister er et sentralt verktøy for kvalitetssikring av tolker som skal benyttes i offentlig sektor. Registeret vil kunne fungere som en form for svak lisensiering, forutsatt at det iverksettes klagerutiner som gjør det mulig å påklage de registrerte tolkenes brudd på Retningslinjer for god tolkeskikk.

Antallet tolker i registeret må øke dersom offentlig sektor skal bli i stand til å oppfylle en plikt til å bruke kvalifiserte tolker. Økningen må skje gjennom økt kapasitet på utdanning, autorisasjon, testing og kurs til registerets rekrutteringskategorier. Registeret må også gjøres bedre kjent.

Manglende oversikt over, og kontroll med, hvem som blir benyttet som tolk medfører fare for liv og helse, for rettssikkerhet og for likeverdige tjenester. I tillegg får vi en situasjon med sosial dumping.

Utvalget mener at det bør stilles krav om at alle tolker som benyttes i offentlig sektor skal være oppført i Nasjonalt tolkeregister eller at tolkene kan dokumentere at de oppfyller kvalifikasjonskrav for oppføring i registeret. IMDi bør

¹⁴ Rambøll (2010): *Evaluering av Nasjonalt tolkeregister*

¹⁵ Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (2014): *Virksomhets- og regnskapsrapport for IMDi per 31.12.2013*

¹⁶ Devoteam (2012): *Et verdinettverk for tolketjenester: slutt-rapport fra forstudie om bestilling av tolketjenester*

¹⁷ Brev fra IMDi til BLD 14.1.2013

utstede egne ID-kort til tolkene i registeret slik at det blir enklere for oppdragsgiver å sjekke at tolkene har dokumenterte kvalifikasjoner i tolking.

Kompetanse i skjermtolking bør kunne synliggjøres i Nasjonalt tolkeregister.

Ideelt sett burde alle tolker ha 3-årig tolkeutdanning og statsautorisasjon. I dag er ikke kvalifiseringsgrunnlaget godt nok til at dette målet er mulig. Det er behov for tolker i mer enn 100 språk. Språkbehovet er skiftende og det er nødvendig med et godt tospråklig grunnlag før man kvalifiserer seg til yrket. Det bør derfor, i første omgang, stilles krav om bruk av tolk som er registrert i Nasjonalt tolkeregister, jf. kapittel 17. Dette vil gi en minimumsstandard og myndighetene vil ha oversikt over hvilke tolker som benyttes i offentlig sektor.

Nasjonalt tolkeregister bør rendyrkes som et innsynsregister over tolker med dokumenterte kvalifikasjoner i tolking. Et slikt register har to formål: for det første å sikre at de oppførte tolkene har de kvalifikasjonene som kreves, for det andre å gi brukere av registeret innsyn i kvalifikasjonene. Utvalget støtter ikke Devoteams vurdering om at registeret bør omfatte tolker uten dokumenterte kvalifikasjoner. For at registeret skal fungere som kvalitetssikringsverktøy er det viktig at dagens minimumskrav for oppføring opprettholdes.

Utvalget er kjent med at enkelte tolker med utdanning og autorisasjon ikke ønsker å stå oppført i registeret, for eksempel fordi de har annen jobb og ikke ønsker å bli kontaktet for oppdrag annet enn hos spesielle tolkebrukere som de har avtale med. Slike problemstillinger bør være mulige å løse ved at man skiller mellom informasjon om kvalifikasjoner og informasjon om tilgjengelige tolker.

Utvalget mener at formidlerrollen er et nødvendig mellomledd. I første omgang vil utvalget derfor ikke gå inn for å videreutvikle Nasjonalt tolkeregister til et bestillingsregister. Hver sektor bør ha et selvstendig ansvar for egne bestillings-

løsninger og -rutiner fordi sektorene kjenner egne behov best selv. Hver sektor må ha ansvar for å sette seg godt inn i anbudsregelverket og kontraktsoppfølging, eller opprette egne booking-systemer dersom dette er mer egnet for deres behov, jf. kapittel 11.

Registerets inndeling i kvalifikasjonskategorier ser ut til å fungere etter hensikten. Rekrutteringskategoriene gjør det mulig å imøtekomme en skiftende etterspørsel. Mange av tolkene forbedrer sine kvalifikasjoner etter at de er kommet inn i registeret.

Utvalget anbefaler ytterligere tiltak som kan stimulere tolkene til å forbedre sine kvalifikasjoner. Dette kan blant annet gjøres gjennom å differensiere betalingssatsene til tolkene i de ulike kategoriene. Det kan også gjøres gjennom å stille vedlikeholds krav til de oppførte tolkene. En mulighet er at tolker i rekrutteringskategoriene blir slettet fra registeret om de ikke, etter et visst antall år, gjennomfører tolkeutdanning og eventuelt autorisasjon. IMDi bør få ansvar for å utarbeide vedlikeholds krav til tolkene.

Brukere av registeret bør ha adgang til å klage på de oppførte tolkene. Klager kan gjelde brudd på de oppførte tolkene. Klager kan gjelde brudd på etiske retningslinjer, slik som brudd på taushetsplikten, innblanding i saken på vegne av en av partene, og graverende feiltolking. Brudd på retningslinjene vil da kunne føre til midlertidig eller permanent utestenging fra registeret. Klagerutiner må sikre at rettsikkerheten til innklagede tolker ivaretas. Forhold må kunne bevises for at det skal resultere i sanksjoner mot tolken. En måte å møte denne problematikken på vil være at det i større grad gjøres lydopptak av samtalen. Opplæring av tolkebrukere er nødvendig for at klagerutiner skal fungere etter hensikten.

Det bør etableres en tilsynsordning for å bidra til å sikre at tolker fra Nasjonalt tolkeregister blir benyttet, at disse tolkene har de kvalifikasjonene oppføring i registeret tilsier og at de ivaretar tolkeoppgaven på en forsvarlig måte jf. kapittel 16.

Kapittel 11

Formidling, bestilling og kjøp av tolketjenester

Utvalget er i mandatet bedt om å komme med forslag til en samordnet, kvalitetssikret og effektiv organisering av tolking i offentlig sektor.

Bestiller- og formidlerleddet er sentralt for organiseringen av tolketjenester. I denne delen av utredningen beskrives ulike modeller for, og problemstillinger knyttet til, bestilling, formidling, kjøp og salg av tolketjenester.

11.1 Historikk

Flere kommunale og interkommunale tolketjenester ble opprettet på 1970- og 80-tallet på grunn av økt innvandring til Norge.

Ved opprettelsen i 1988 fikk Utlendingsdirektoratet (UDI) ansvar for å koordinere den videre kompetanseutviklingen¹ på tolkeområdet, herunder bistand til utvikling av gode tolke- og oversettertjenester og en hensiktsmessig formidling av disse.² Målet var at det skulle opprettes en tolketjeneste i alle kommuner der innvandrere var bosatt.³

I 1989 var det i alt 17 registrerte offentlige tolketjenester på landsbasis. UDI anslo at de offentlige tolketjenestene dekket de fleste språk og omfattet de fleste kommunene hvor det bodde innvandrere, flyktninger og asylsøkere. Samtidig ble det understreket at opplæringen av tolker ikke var tilstrekkelig og at dette medførte dårlig kvalitet i tolkingen.⁴

Antallet kommunale tolketjenester forholdt seg rimelig stabilt frem til 2000-tallet, men gikk deretter nedover. I 1999 var antallet registrerte offentlige tolketjenester på landsbasis 18.⁵ I 2006 var det 16,⁶ mens det i dag er 8.⁷

¹ St.meld. nr. 39 (1987–88) *Om innvandringspolitikken*

² Ibid.

³ Ibid.

⁴ Utlendingsdirektoratet (1989): *Kartlegging av kommunenes tolketjeneste*. Delrapport nr. 1, Tolke- og informasjonsavdelingen

⁵ Utlendingsdirektoratet (2000): *Tolkevirksomhet i offentlig sektor – en statusrapport*

I utgangspunktet var de kommunale tolketjenestene fullfinansiert over kommunebudsjettene, og tolking var et gratis tilbud til kommunale etater.⁸ Flere kommuner fikk etter hvert inntjeningskrav for tolketjenestene, slik at oppdrag ble fakturert den etaten som hadde behov for tolk.

Inntjeningskravet og vansker med å møte et økende behov gjorde at det vokste frem et marked for private tolkeformidlere. Disse har med tiden fått en større andel av markedet.⁹

Ulike offentlige tolkebrukere har etablert såkalt egenregi for formidling av tolketjenester med interne bestillerkontor eller egne oversikter eller registre over tolker som benyttes internt. Utlendingsdirektoratet, Lovisenberg sykehus, Oslo tingrett og Oslo politidistrikt har ulike eksempler på slike løsninger.

Mye kunnskap om tolkeformidling finnes i offentlige rapporter. Ifølge Ozolins er det imidlertid lite forskning på tolkeformidlingens rolle i utviklingen av feltet.¹⁰

11.2 Bestilling av tolker

Offentlig sektor kan få tilgang på tolker på ulike måter. I det følgende beskrives de mest vanlige måtene å bestille tolketjenester på:

- direkte bestilling fra private formidlere/tolkebyråer

⁶ Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (2007): *Tolkeformidling i offentlig sektor. Etterspørsel og tilbud*. Spørreundersøkelse

⁷ E-post fra Drammen kommune 11.12.13

⁸ Utlendingsdirektoratet (2000): *Tolkevirksomhet i offentlig sektor – en statusrapport*

⁹ 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

¹⁰ Uldis Ozolins (2010): *Factors that determine the provision of Public Service Interpreting: comparative perspectives on government motivation and language service implementation*. The Journal of Specialised Translation, Issue 14 – July 2010

- direkte bestilling fra kommunale formidlere/ offentlige tolketjenester
- anbudsutsetting av tolketjenester
- tolkebestilling i egenregi – mest vanlig blant store offentlige tolkebrukere som ofte har egne enheter til å ta seg av bestillingen.
- kontakte tolker gjennom Nasjonalt tolkeregister

Ifølge IMDis veileder for kjøp av tolketjenester bør praksis for bestilling av slike tjenester være forankret i virksomhetens budsjett- og planarbeid.¹¹

11.3 Private tolkeformidlere

Et formidlingsbyrå kan bistå tolkebrukere med den praktiske delen ved kjøp av tolketjenester, finne frem til tilgjengelig tolk, lage avtale med tolken, administrere lønn osv.

Det stilles ingen tolkefaglige krav for å få registrert et tolkeformidlerbyrå, og erfaringene viser at kvalitetskontrollen i formidlerleddet varierer.¹²

I Brønnøysundregistrene finnes det per i dag 4 693 enheter registrert som oversettelse- og tolkevirksomhet. Ettersom næringskoden i registeret ikke skiller mellom tolke- og oversettervirksom-

¹¹ Integrerings- og mangfoldsdirektoratet: *Når du trenger tolk – veileder for kjøp av tolketjenester til offentlige virksomheter*
¹² Ibid.

het, er det ikke mulig å skille ut hvor mange av de registrerte enhetene som leverer tolketjenester, hvor mange som leverer oversettertjenester og hvor mange som leverer begge. 2 954 av de registrerte enhetene er enkeltpersonforetak og 121 av de resterende er aksjeselskap.¹³ Majoriteten av enkeltpersonforetakene er trolig selvstendig næringsdrivende oversettere og tolker.¹⁴

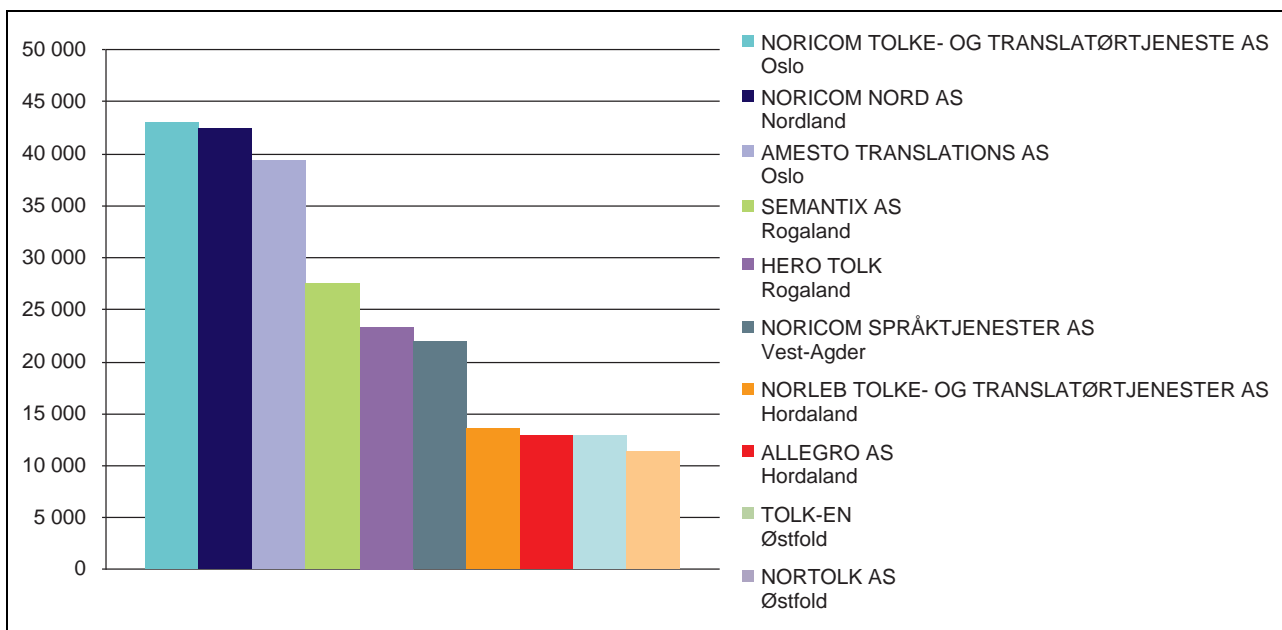
Oversettelse- og tolkevirksomhet er en uensartet bransje. Foretakene som er registrert i denne næringskoden leverer også tjenester knyttet til økonomi, finans, hudpleie, markedsføring, design, renhold, bygg- og mekanisk industri, reiseformidling, trykkeri og emballasje.

Den totale omsetningen for de enhetene som har levert regnskap var på nesten 500 millioner kroner i 2012.¹⁵ Figur 11.1 viser de 10 største for-

¹³ Oversikten omfatter også 1531 bedrifter (BEDR), 41 norskregistrerte utenlandske foretak (NUF), 20 ansvarlige selskap med delt ansvar (DA), 18 ansvarlige selskap med solidarisk ansvar (ANS), 4 konkursbo (KBO), 3 organisasjonsledd (ORGL) og 1 forening/lag/innretning (FLI).

¹⁴ I IMDis undersøkelse om tolkene i Nasjonalt tolkeregister (2012) oppgir 36 % av respondentene at de er registrert som selvstendig næringsdrivende i Brønnøysundregistrene.

¹⁵ Det er bare inntekter til aksjeselskap og norskregistrerte utenlandske foretak som framkommer i oversikten fra Brønnøysundsregistrene. Enkeltpersonforetak er ikke pliktige til å levere årsregnskap til Brønnøysundsregistrene. Omsetningstall for underenheter til større bedrifter framkommer heller ikke i oversikten. For å finne disse tallene må man inn i årsregnskapet for moderbedriften. Omsetningstall for Hero tolketjeneste er hentet fra årsregnskapet til Hero Norge AS.



Figur 11.1 De ti største formidlerne av tolketjenester i Norge. Omsetning i 2012. Beløp i 1 000 kroner

Kilde: Tallene i tabellen er innhentet fra Brønnøysundsregistrene

midlere av tolketjenester rangert etter omsetningstall. I denne oversikten er det forsøkt å skille ut de firmaene som hovedsakelig leverer tolketjenester.

Samlet omsetningstall for de 20 største formidlerne var cirka 290 millioner kroner i 2012. Som man kan lese av figuren står de seks største firmaene for om lag to tredjedeler av omsetningen.

Alle formidlerne i figur 11.1 tilbyr tolketjenester til offentlig sektor, men har også kunder i privat sektor. Tolkebyråenes bransjeforening (TBBF), som organiserer seks¹⁶ av de ti største formidlerne, anslår at 90 prosent av oppdragene er til offentlig sektor.¹⁷ TBBF anslår at deres medlemmer formidler cirka 200 000 oppdrag i året, og at de private byråene til sammen formidler 250 000 oppdrag årlig. Tilknytningen mellom de private firmaene og tolkene er hovedsakelig basert på frilanstilknytning.¹⁸

Markedsføringen på tolkeformidlernes hjemmesider er flere steder villedende. Den eneste godkjenningsordningen som finnes for tolker i dag er statsautorisasjonsordningen. Per 1.11.2013 har 208 tolker, i til sammen 23 språk, fått bevilling som statsautorisert tolk. Likevel reklamerer en av de største formidlerne med at de har «tilgang til over 4 000 godkjente tolker på over 200 språk».¹⁹ På hjemmesiden til en annen formidler står det at de har «Tolking til/fra alle språk» og at «Alle våre tolker er utdannet og har minst bestått tolkeprøven for å bli statsautorisert tolk.»²⁰

Tolkebyråenes bransjeforening (TBBF) anslår at medlemmene formidler cirka 3 900 tolker som ikke er registrert i Nasjonalt tolkeregister. Foreningen mener at tilgangen til testing og kurs, som er nødvendig for å bli oppført i registeret, er for dårlig, og opplever at dette dermed blir en flaske-

¹⁶ Semantix, Noricom, NorLeb, Tolk-Én, Hero og TolkeNett

¹⁷ Møte mellom Tolkebyråenes bransjeforening og utvalgsleder 27.1.2014

¹⁸ Innspill til Tolkeutvalget fra Tolkebyråenes bransjeforening (TBBF) 20.12.2013 samt e-post fra TBBF til utvalget 2.6.2014

¹⁹ <http://www.semantix.no/Bransjer-og-fagomrader/Offentlig-sektor/Tolking/>. Hentet 6.12.13

²⁰ <http://www.easytranslate.no/tolking>, hentet 15.11.13

Tolking

Tolking forhindrer misforståelser og gjør kommunikasjon enklere. Derfor består en tolks arbeid i å formidle et budskap fra ett språk til et annet. Hos [redacted] kan du bestille tolkning til/fra alle språk.

Våre tolker blir nøye valgt ut fra hvilken type jobb det er snakk om. Det er avgjørende for kvaliteten, og garanterer deg en tolk som en spesialist på arbeidsområdet. Alle våre tolker er utdannet og har minst bestått tolkeprøven for å bli statsautorisert tolk.

Ved akutt behov kan [redacted] alltid gi tolkebistand og tilrettelegge for faste tolketeam som har kjennskap til virksomheten din.

- Tolking til/fra alle språk
- Håndplukkede tolker som er spesialister på ditt arbeidsområde
- Alle våre tolker har minst bestått den statlige tolkeprøven
- Alle våre tolker kan tele-/videotolke
- Alle våre tolker er underlagt taushetsplikt

- [Send forespørsel](#)
- [Bli kontaktet](#)
- [Opprett kundeprofil](#)

Figur 11.2 Annonse fra formidlingsbyrå (navn på formidlingsbyrået er sladdet i teksten)

Kilde: Hentet fra hjemmesiden til en tolkeformidler 15.11.2013

hals i systemet. TBBF ønsker at kurs, utdanning og testing blir lettere tilgjengelig over hele landet.²¹ Bransjeforeningen ønsker også dialog med IMDi om kvalifiseringstester for tolker, som kan muliggjøre at private leverandører får autorisasjonsmulighet.²²

TBBF opplyser at byråene har løpende kontakt med alle sine registrerte tolker. I tillegg arrangeres faglige sammenkomster og kurs som sørger for at kompetansenivået til tolkene opprettholdes og utvikles. Tolkene blir tilbudt kurs i ulike fagområder der tolking er mye brukt. Kursene omhandler medisinsk, omsorgsrelatert, offentlig og juridisk tolking.²³

De private tolkebyråene står for en stadig større del av tolkeoppdragene i offentlig sektor. Dette har sammenheng med at stadig flere offentlige etater setter tolketjenester ut på anbud.²⁴

Ifølge TBBF har anbudsutsettingen bidratt til en konsolidering av de største formidlingsbyråene.²⁵

11.4 Kommunale tolketjenester

I dag finnes det åtte kommunale tolketjenester: i Oslo, Drammen, Bergen, Trondheim, Lørenskog, Kristiansand, Larvik og Porsgrunn. Disse kommunene samsvarer delvis med de kommunene hvor det er flest innvandrere. Oslo, Bergen, Trondheim og Kristiansand er blant de ti kommunene hvor det bor flest innvandrere og norskfødte med innvandrerforeldre, mens Oslo, Drammen og Lørenskog er de tre kommunene hvor andelen innvandrere og norskfødte med innvandrerforeldre er høyest i forhold til folkemengden i kommunen.²⁶ Stavanger og Tromsø er kommuner

²¹ http://tbbf.no/nyheter/tolkebransjen_vil_ha_kvalifiseringsdugnad.asp hentet 15.11.2013

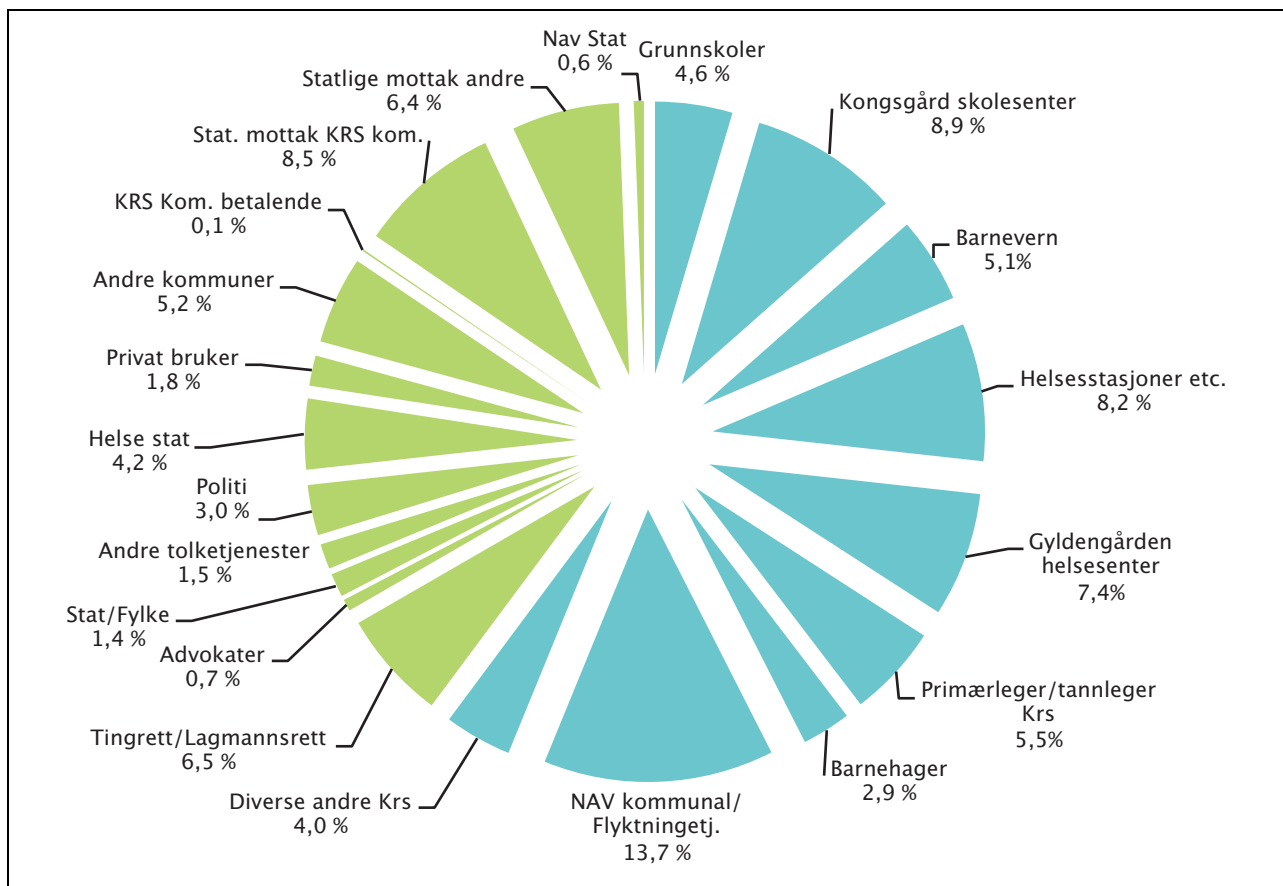
²² Innspill til Tolkeutvalget fra Tolkebyråenes bransjeforening (TBBF) 20.12.2013

²³ Ibid.

²⁴ Ibid.

²⁵ Møte mellom Tolkebyråenes bransjeforening og utvalgsleder 27.1.2014

²⁶ <http://www.imdi.no/no/Fakta-og-statistikk/Fakta-og-statistikk/Innvandrere-og-deres-norskfodte-barn/> hentet 1.8.14



Figur 11.3 Fordeling av oppdrag (timer) mellom brukere i kommunen og eksterne brukere. Tolk Sør, Kristiansand

Kilde: Tolk Sør (2012): Årsrapport 2012. Kristiansand kommune

med forholdsvis stor innvandrerbefolkning og som ikke har kommunal tolketjeneste.

Utvalget har foretatt en spørreundersøkelse blant de kommunale tolketjenestene. 7 av 8 kommunale formidlere svarte på undersøkelsen. For den kommunen som ikke svarte har utvalget innhentet enkelte opplysninger fra årsrapporten for 2012.

Til sammen formidler de 8 tjenestene cirka 67 680 oppdrag per år. Samlet omsetning for de kommunale tolketjenestene er cirka 50 millioner kroner årlig. Sammenlikner vi oppdrag og omsetning for de kommunale tolketjenestene med tilsvarende anslag fra private formidlere, ser vi at de private formidlerne har fem ganger så mange oppdrag som de kommunale og at omsetningen hos de private er fire ganger så stor.

Figur 11.3 viser fordelingen av oppdragene i ulike sektorer ved den kommunale tolketjenesten i Kristiansand.

På spørsmål om hvor stor andel av markedet i kommunen tjenesten dekker, svarer to kommuner 100 prosent, mens fire svarer 90 prosent. De to andre kommunene har ikke oppgitt andel.

Kommunale tolketjenester deltar i anbudsprosesser hvor de konkurrerer mot private formidlere. Ifølge Linnestad og Buzungu kommer kommunale tolketjenester ofte til kort fordi de ikke kan konkurrere på antall tolker og pris da de har pålagt seg selv strengere kvalitetskrav enn de private.²⁷

UDIs tidligere kartlegging av tolketjenestene²⁸ viste at det var store ulikheter tolketjenestene i mellom når det gjaldt organisasjonsmodell og finansieringsordning. Det er også tilfelle i dag. Fire kommuner svarer at tjenesten er gratis for kommunens brukere, én har differensierte satser for interne og eksterne brukere, mens to har like satser for interne og eksterne. Tjenestene er finansiert over kommunenes budsjetter og fra salg av tjenester til samarbeidskommuner og private aktører. Tre oppgir at de får midler gjennom integreringstilskuddet til kommunene.²⁹

Kommunene oppgir å dekke 35–65 språk. Selv om antallet kommunale tolketjenester er halvert siden 2007, er antallet tolker tilknyttet de kommunale tolketjenestene omtrent det samme som det var i 2007. Tjenestene har til sammen 1 039 tolker

knyttet til seg i 2014³⁰ mot 1 072 i 2007.³¹ Dette kan tyde på at de gjenværende kommunale tolketjenestene har vokst. Alle de kommunale tolketjenestene oppgir at de samarbeider med andre kommunale tolketjenester. Tolketjenestene bestiller i økende grad oppdrag internt hos hverandre.³²

Et særtrekk ved de kommunale tolketjenestene er at de ofte har fast ansatte tolker i tillegg til frilansere.³³ På landsbasis er det i dag 77 fast ansatte tolker tilknyttet de kommunale tolketjenestene. Det er stor variasjonen mellom de ulike kommunene. Bergen kommune har 30 fast ansatte tolker, mens Drammen kommune har 5.

På spørsmål om hvor mange som er oppført i kategori 1–3 i Nasjonalt tolkeregister (se kapittel 10) varierer svarene fra 7–50 prosent. For kategori 4–5 varierer det fra 5–17 prosent. Alle oppgir at de etterspør krav til kvalifikasjoner ved rekruttering av nye tolker. Bare én svarer ja på spørsmål om den som bestiller etterspør kvalifikasjoner hos tolkene. De andre svarer «sjelden» eller «noen ganger».

Ifølge en undersøkelse fra 2006³⁴ har de kommunale formidlerne, i større grad enn de private, objektive kvalitetskriterier. Men også de kommunale tolketjenestene formidler tolker uten dokumenterte kvalifikasjoner.

Hvis vi kun skal formidle tolker i kategori 1–3 i Nasjonalt tolkeregister vil det være 3–15 ukers ventetid på enkelte språk. Derfor formidler vi også tolker uten dokumenterte kvalifikasjoner.

Kilde: Representant for Tolketjenesten i Oslo kommune i referansegruppemøte 12.12.13

Tabell 11.1 viser antall oppdrag utført ved Tolketjenesten i Oslo kommune i 2011 fordelt på kvalifikasjonskategoriene i Nasjonalt tolkeregister.

Til sammen rekrutterer de kommunale tolketjenestene cirka 180 nye tolker hvert år. Å beholde godt kvalifiserte tolker fremheves som en utfordring for flere. Årsaker til at tolker slutter, oppgis å være fast jobb og bedre inntekt. Alle tolketjenestene er samstemte om dette. Timelønn for tolkene varierer fra 158–1 150 kroner. Alle oppgir at de differensierer satser etter kvalifikasjoner.

²⁷ Linnestad, Hege og H. Fiva Buzungu (2012b)

²⁸ Utlendingsdirektoratet (1989): *Kartlegging av kommunenes tolketjeneste*. Rapport

²⁹ Integreringstilskuddet er et statlig tilskudd til kommuner som bosetter flyktninger og skal bidra til at kommunene gjennomfører et planmessig og aktivt bosettings- og integreringsarbeid.

³⁰ Utvalgets spørreundersøkelse blant kommunale tolketjenester

³¹ Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (2007): *Tolkeformidling i offentlig sektor. Etterspørsel og tilbud*. Spørreundersøkelse

³² Tolk Sør (2012): *Årsrapport 2012*. Kristiansand kommune

³³ Wattne 2006: 10–20, Valio 2009: 19

³⁴ Wattne 2006: 20

Tabell 11.1 Oppdrag ved Tolketjenesten i Oslo kommune 2011

Kategori	Antall tolker	Antall språk	Antall oppdrag	Prosentandel av oppdrag.	
Statsautoriserte tolker	1+2	22	11	2 979	15 %
Tolker med tolkeutdanning	3	76	27	6 141	32 %
Personer med dokumenterte tospråklige ferdigheter og grunnleggende tolkeopplæring	4+5	27	20	1 767	9 %
Andre personer	-	116	34	8 585	44 %
Total		241	42	19 210	100 %

Kilde: Linnestad og Buzungu (2012a)

Manglende tilgang på kvalifiserte tolker blir fremhevet som den viktigste utfordringen for de kommunale tolketjenestene. I konkurransen om kvalifiserte tolker taper de kommunale mot statlige aktører, som UDI og domstolene, hvor oppdragene er lengre og lønnsbetingelsene bedre.³⁵

Følgende utfordringer fremheves i tillegg:

- manglende kunnskap og opplæring blant dem som trenger tolk
- leveringsplikten internt i kommunen
- uklare satser for tolkeoppdrag
- tolker som bryter avtaler

På spørsmål om hva som kan bidra til å forbedre situasjonen svarer flere at de ønsker bedre tilgang på tolkeutdanning og ToSPoT-testing i regionen. Det samme kom frem av Wattnes undersøkelse fra 2006. Formidlerne mener at nasjonal fagmyndighet har utviklet en testmodell som fungerer, men at fagmyndigheten ikke har kapasitet til å fylle behovet for testing.³⁶

Wattne anser det som problematisk at kvalitetssikringen av tolkingen i praksis faller på formidlerleddet:

Gapet er stort mellom intensjon og gjennomføring av kvalitetssikringen, og subjektive kriterier har en fremtredende plass. Formidlerne selv fremhever at oppgaven er utfordrende. Krysspresset mellom pris og kvalitet er et daglig dilemma og flere sier at de ønsker sentralt ansvar for kvalitetskontroll.³⁷

³⁵ Jf. møte med Tolk Midt 9.1.14 og referansegruppemøte 10.10.2013

³⁶ Wattne, Maria (2006): *Kvalitetskriterier i tolkeformidlersektoren. Utredning av grunnlag for fastsettelse av kvalitetskriterier ved kjøp og salg av tolketjenester i offentlig sektor*. Rapport på oppdrag fra Integrerings- og mangfoldsdirektoratet

³⁷ Ibid.

Boks 11.1 Tolketjenesten i Oslo kommune

Tolketjenesten i Oslo kommune har vært til behandling i Oslo bystyre.

Byrådet anser tolketjenesten som en del av et fungerende marked for tilbud om tolk:

Tolketjenesten er ikke dimensjonert for å overta hele etterspørselen etter tolk i Oslo, og dette er heller ikke formålstjenlig. Byrådet mener at tolkebehovet godt kan dekkes av flere aktører og ser ingen grunn til å utvikle noe i retning av et tolkemonopol i regi av Oslos tolketjeneste. Byrådet mener at konkurranse er et gode som sikrer riktig pris og kvalitet.

Tolketjenesten i Oslo skal først og fremst være konkurransedyktig på pris. Tjenesten holder god kvalitet gjennom krav til utdanning, fokus på tolkerollen, tolketikk og god organisering, og har gjennom mange år vist å hevde seg godt i markedet.¹

I bystyrets vedtak blir byrådet bedt om å fremme en sak for bystyret som beskriver hvordan Tolketjenesten kan øke sin kapasitet og kvalitet for å møte fremtidige behov. Byrådet bes også om å orientere helse- og sosialkomitéen om forholdstallene mellom faglærte og ufaglærte tolker som brukes i kommunens tjenester. Videre bes byrådet om å orientere kommunens fastleger om den kommunale tolketjenesten. Saken er under oppfølging i byrådet.

¹ Byrådssak 141 av 9.8.12

Kilde: Oslo kommune. Byrådssak 141/12

11.5 Anbudsutsetting av tolketjenester

Regelverket om offentlige anskaffelser pålegger offentlige oppdragsgivere å basere anskaffelse av tjenester så langt som mulig på konkurranse. For anskaffelser som overstiger visse terskelverdier stiller regelverket detaljerte krav til bestemte prosedyrer som må følges, herunder krav om utlysning.

Flere offentlige etater har de senere årene satt tolketjenester ut på anbud. Et søk på publiserte kunngjøringer for tolketjenester på Doffin (Database for offentlige innkjøp) for siste fem år, gir 50 treff. 25 av disse var for kommuner, mens 15 var for helseforetak.

11.5.1 Utfordringer knyttet til anbudsutsetting

Wattne påpeker at i et marked der tilgangen på kvalifiserte tolker er begrenset, kan anbudskonkurranser gi brukere et feilaktig bilde av valgmuligheter. Formidlerne oppgir ikke alltid navn og kvalifikasjoner på «sine» tolker i tilbudene og kan derfor angi at de har tilgang til flere autoriserte tolker på flere språk enn de virkelig har.³⁸ Det finnes eksempler, både i helsesektoren og i kommunal sektor, på at små leverandører har rekruttert et tilstrekkelig antall tolker etter at anbudet var i havn.³⁹

Også når tilbyder oppgir navn og kvalifikasjoner på tolkene, kan det være vanskelig å sammenlikne tilbudene. De færreste formidlerne har fast ansatte tolker og det er vanlig at en tolk kan være tilknyttet flere formidlere samtidig. Av de tolkene i Nasjonalt tolkeregister som tar oppdrag gjennom formidlere, er de fleste tilknyttet flere formidlere samtidig. Over halvparten av tolkene oppga at de fikk oppdrag gjennom tre formidlere eller flere.⁴⁰ Dermed kan de samme tolkene figurere i ulike tilbud i den samme konkurransen.

Mange av tolkene i Nasjonalt tolkeregister er ikke tilknyttet noen formidler. IMDiS undersøkelse viser at jo høyere kvalifisert tolkene er, jo mindre vanlig er det at de tar oppdrag gjennom formidler.⁴¹ Likevel kan det forekomme at disse tolkene figurerer på lister hos tolkeformidlere. Oslo universitetssykehus HF opplyser at syke-

huset tok stikkprøver og kontaktet 30 av tolkene som sto oppført på tolkeformidlernes lister, i all hovedsak statsautoriserte tolker og tolker med tolkeutdanning. De fleste avkreftet at de hadde tilknytning til de aktuelle formidlingsbyråene.⁴²

Vi tolker opplever det slik: formidlere som deltar i anbudskonkurranser, gjør det på grunnlag av lister som antakelig omfatter oss kvalifiserte tolker, uten at vi har blitt spurt om det. Antakelig har alle formidlerne omtrent de samme listene, og de samme kvalifiserte tolkene er på dem alle. Når så et anbud er vunnet, sirkuleres det blant tolker mailer med oppfordring om å tolke for det eller det byrået, begrunnet med det tildelte anbudet, og med et ris bak speilet om at «tolker du ikke for oss, så får du ikke tolke i det hele tatt».

Kilde: Jan Wesenberg: *Banebrytende rapport, enormt oppryddingsarbeid venter*. I Dagsavisen 30. juni 2012.

Et eksempel på hvordan private formidlere rekrutterer tolker er illustrert i boks 11.2.

Ifølge Tolkebyråenes bransjeforening (TBBF) er det umulig for formidlerne å oppfylle kravene i konkurransegrunnlaget med den begrensede betalingsviljen det offentlige har i dag. Selv om offentlige etater stiller kvalitetskrav, er det pris som til syvende og sist er avgjørende. TBBF ønsker tydeligere standarder for offentlige anbud for kjøp av tolketjenester hvor pris ikke bør telle mer enn en viss prosent i tildelingskriteriene.⁴³

11.5.2 Ukjent kvalitet på tjenesten

For de fleste markedsgoder kan forbrukerne skaffe seg kunnskap om kvaliteten gjennom prøving og feiling. Men for noen varer eller tjenester kan innhenting av informasjon om kvaliteten basert på prøving og feiling være kostbart, både for forbrukeren, næringslivet og samfunnet. I økonomisk teori argumenteres det for at en skjev informasjonsfordeling mellom kjøper og selger om kvaliteten på tjenestene, vil føre til en systematisk utvelgelse slik at det er de dårligste produktene som omsettes i markedet.⁴⁴

Den skjeve informasjonsfordelingen vil gi utslag i lavere betalingsvillighet hos forbrukerne slik at prisen på tjenesten går ned. Konsekvensen er at selgere av tjenester med høy kvalitet blir dre-

³⁸ Wattne 2006: 8 og SOU 2004: 16

³⁹ Wattne 2006: 7

⁴⁰ Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (2014): *Undersøkelse om tolkene i Nasjonalt tolkeregister 2013*

⁴¹ Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (2012): *Undersøkelsen om tolkene i Nasjonalt tolkeregister 2012. Er kvalifisering lønnsomt?* s. 19

⁴² E-post fra OUS til Tolkeutvalget 7.8.14

⁴³ Møte mellom TBBF og utvalgsleder 27.1.2014

⁴⁴ Hagen, Kåre P. (2000): *Økonomisk politikk og samfunnsøkonomisk lønnsomhet*

Boks 11.2 Rekruttering av tolker fra Nasjonalt tolkeregister

Følgende e-post er sendt til flere av tolkene i Nasjonalt tolkeregister fra en av de store private formidlerne:

Hei [...]

Vi ser at du står oppført i Nasjonalt tolkeregister/Tolkeportalen, men at du ikke er registrert i vår tolkedatabase.

Vi tar oss derfor den frihet å kontakte deg i håp om at vi i [...] kan få lov til å registrere deg i vår database.

[...]

Flere og flere offentlige institusjoner utlyser nå sine tolketjenester på anbud, og fortsetter dette, vil det være nødvendig for alle tolker å være tilknyttet en eller flere tolkefirmaer for i det hele tatt å få forespørsler om oppdrag.

Vi håper på din tillatelse til registrering, og ser frem til å høre fra deg.

Kilde: Norsk tolkeforening, e-post datert 7.6.2012

vet ut av de som tilbyr lavkvalitetstjenester. I verste fall kan betalingsviljen hos kjøper bli så lav at markedet forsvinner.⁴⁵

Liknende tendenser finnes også i dagens marked for tolketjenester. Norsk tolkeforening påpeker at markedet favoriserer de ukvalifiserte tolkene som er villige til å ta dårligst betalt.⁴⁶ Det finnes ingen standardiserte krav til tolkingens kvalitet og heller ingen standardiserte timesatser for tolkeoppdrag i Norge. Timesatsene kan være nede i 100 kroner i noen sektorer, jf. kapittel 12.

Kvaliteten på tolkingen er, om ikke umulig, vanskelig å måle for en tolkebruker. Selv om det finnes verktøy som Nasjonalt tolkeregister, er flertallet av dem som jobber som tolk ikke oppført der.⁴⁷ Tolking forblir derfor i stor grad en tjeneste av ukjent kvalitet. Stort sett vil et tolkeformidlingsbyrå som tilbyr tolker til lave priser vinne konkurransen.⁴⁸

⁴⁵ Leland, H.E. (1979): Quacks, Lemons and Licensing: A Theory of Minimum Quality Standard, *The Journal of Political Economy* Vol. 87, No. 6. (1328-1346)

⁴⁶ Møte mellom Norsk tolkeforening og utvalgsleder 31.10.2013

⁴⁷ Per 30.6.2014 er 1 218 tolker oppført i Nasjonalt tolkeregister. TBBF anslår at deres medlemmer formidler ca. 3 900 tolker som ikke er oppført i Nasjonalt tolkeregister.

⁴⁸ Valio, Tommy (2009): *Integrering av tolk i helsetjenesten*, masteroppgave, Institutt for helseledelse og helseøkonomi, Universitetet i Oslo

Boks 11.3 Manglende krav til faglige kvalifikasjoner

Et eksempel på manglende krav til faglige kvalifikasjoner i konkurransegrunnlaget fremgår av en klagesak fra Klagenemnda for offentlige anskaffelser. Et sykehus kunngjorde på vegne av åtte helseforetak i 2005 en åpen anbudskonkurranse om rammeavtale for levering av tolketjenester. Under kvalifikasjonskrav hadde sykehuset oppført:

Språk:

- Tolken må beherske et bredt spekter av språk. Her er det også viktig at det blir sendt riktig kvalifiserte tolker til de forskjellige dialekter fra forskjellige land.
- Tolken bør ha gode referanser, og kjenne til Norsk helsevesen.
- Tolken bør vite at det skal oversettes direkte uten omformuleringer og fortolking. Alt som sies skal oversettes, selv om man synes dette er meningsløst, repeterende, usammenhengende, vulgært osv.
- Det ønskes kvinnelige og mannlige tolker.

Klager hevdet at dokumentasjonskravet var uklart ved at det ikke var presisert hvilken type kompetanse som skulle være minstekravet og hvilken kvalitetssikring som var forventet i hvert språk og av hver tolk. Klagenemnda konkluderte med at sykehuset hadde brutt regelverket ved ikke å spesifisere tilstrekkelig klart hva som ligger i kravene til tolkenes faglige kvalifikasjoner/kvalitet.

Kilde: <http://www.kofa.no/no/avgjorte-saker/2006/2005282/?hl=tolk>

Informasjonsgapet mellom kjøper og selger fører til ineffektiv ressursbruk.⁴⁹ Innenfor økonomisk teori heter det at det er asymmetrisk informasjon når informasjonsfordelingen mellom kjøper og selger er skjev. Vanligvis sitter selger med mer informasjon om varen enn kjøper. I mange markeder som kjennetegnes av informasjonsskjevheter er det ofte fastsatt minimumsstandarder for kvaliteten på produktet/tjenesten.⁵⁰

⁴⁹ Hagen, Kåre P. (2000): *Økonomisk politikk og samfunnsøkonomisk lønnsomhet*

⁵⁰ Leland, H.E. (1979): Quacks, Lemons and Licensing: A Theory of Minimum Quality Standard, *The Journal of Political Economy* Vol. 87, No. 6. (1328-1346)

11.5.3 Hvert språk er én anskaffelse

Ifølge IMDi vil konkurransen på pris og på bredden i hvor mange tolkespråk formidlerne kan tilby, ofte gå på bekostning av kvalitet i hvert enkelt språk.⁵¹ IMDi's veileder for kjøp av tolketjenester anbefaler å dele opp anskaffelsen etter språk fordi hvert språk i utgangspunktet har ulike tilbydere og derfor må anses som ulike markeder. Dette er i tråd med en uttalelse Regjeringsadvokaten har gitt til Utlendingsdirektoratet i en intern vurdering om anbudsutsetting av oversettertjenester:

Så langt jeg kan se, må hvert språkområde være én anskaffelse – ettersom dette er ulike markeder, der det i stor grad er forskjellige tilbydere. Det betyr at dere strengt tatt vel egentlig bare trenger å lyse ut de språkene der det må antas at anskaffelsene vil overstige terskelverdiene, mens de «små» språkene kan skje ved direkte anskaffelse (også her er det dog minimumskrav til en viss konkurranse).

Følger man prinsippet om at hvert språk er et eget marked, vil de færreste offentlige tolkebrukere overskride terskelverdien for anbudsutlysning av tolketjenesten. Likevel kan det være praktiske hensyn som gjør at offentlig etater velger å inngå rammeavtale med én leverandør som skal formidle tolk i alle språk. Ifølge Devoteam⁵² er årsakene til at tolketjenester settes ut på anbud trolig knyttet til ressursbruk både når det gjelder bruk av interne ressurser i bestillingsprosessen og muligheter for redusert pris på tolketjenestene som bestilles ved bruk av anbudskontrakter.

IMDi påpeker i sin veileder at dersom en velger å lyse ut alle språkene under ett, er det viktig at hvert språk vurderes separat i tilbudene. Valio (2009) bemerker imidlertid:

Det er lite trolig at man i en anbudsrunde kan forvente kvalitetskontroll ved kontakt med referanser, kontroll av oppgitt kompetanse eller andre kvalitetssikringstiltak. Slik at anbudsrunder derfor i beste fall vil sikre tilgang til en tjeneste av ukjent kvalitet til en rimelig pris. Det er ikke å forvente at selger (tolkeformidler) fokuserer på kvalitet, så lenge kvalitetssikring kun gir økte kostnader, høyere

pris for bruker og kanskje tapte markedsandeler.

En leder av en kommunal tolketjeneste i Wattnes undersøkelse ser det også som lite realistisk at kjøper av tolketjenesten har detaljkunnskaper om tolkenes kvalifikasjoner:

Vi kan ikke forvente at folk skal være detaljinteressert i vårt område. Vi er et verktøy. Det er vi som må tilrettelegge for dem, vi kan ikke forvente at de skal bruke sin arbeidstid på å sjekke tolkens kvalifikasjoner. Jeg tror det er et godt stykke igjen før mange går inn og sjekker kvaliteten selv.

Kilde: Wattne 2006: 24

Dette bekreftes også av offentlige etater:

Det antas at de tolkene som formidlers fra tolkebyråene er godkjente og sertifiserte for oppdraget. Det foretas ingen kvalitetskontroll av deres faglige kvalifikasjoner.

Kilde: Follo politidistrikt i brev til Politidirektoratet 20.3.2012

11.5.4 Oppfølging av kvalitet

Valio påpeker at »[s]elv om en ved innhenting av anbud har en rekke krav til kvalitet av tjenesten, har de færreste satt av ressurser til å følge opp dette».⁵³ Likeverdsprosjektets⁵⁴ gjennomgang av leveransen av tolketjenester er det eneste eksempelet utvalget kjenner til i Norge der man har sjekket leveransen i etterkant opp mot kvalitetskrav i anbudsavtalen. Gjennomgangen viste at kun ni prosent av oppdragene ble utført i tråd med avtalens kvalitetskrav.⁵⁵

Likeverdsprosjektet konkluderte med at uforholdsmessige mye ressurser vil gå til kontrolltiltak dersom man inngår en anbudsavtale med et formidlingsbyrå og at hensyn til kvalitet best kan ivaretas ved at det offentlige selv har egenregi på

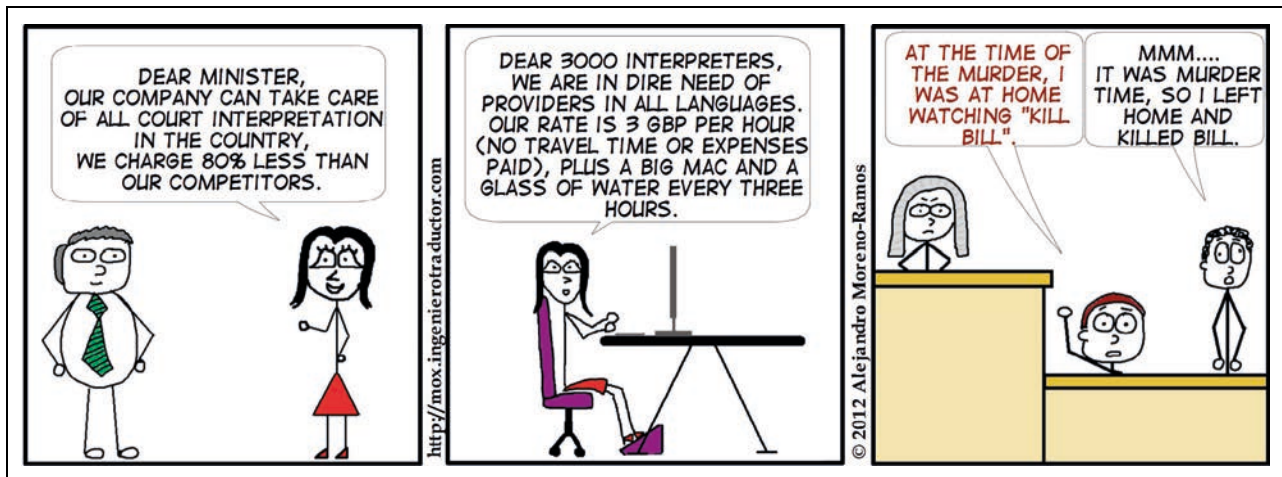
⁵³ Valio (2009): 31

⁵⁴ Samhandlingsprosjektet «Styrking av likeverdig og integrerende helsetjeneste for minoritetsbefolkning i Hovedstadsområdet» går under kortnavnet Likeverdsprosjektet. Prosjektet var et samarbeid mellom Oslo universitetssykehus, Akershus universitetssykehus, Diakonhjemmet sykehus, Lovisenberg Diakonale Sykehus, Sunnaas sykehus og Vestre Viken HF, samt helseinstitusjoner i Oslo kommune / bydelene i Oslo og varte fra juni 2010 til juni 2013.

⁵⁵ Linnestad, Hege og H. Fiva Buzungu (2012a): *Ikke lenger en tjeneste av ukjent kvalitet*. Statusrapport om tolkefeltet i helsevesenet i hovedstadsområdet, Oslo kommune og Helse Sør-Øst

⁵¹ Advokatbladet mars 2011:22

⁵² Devoteam (2013): *Et verdinettverk for tolketjenester: Sluttrapport fra forstudie om bestilling av tolketjenester*



Figur 11.4

Kilde: Anbudsetsetting av tolke- og oversettertjenester til domstolene i Storbritannia illustrert av translatøren og vitsetegneren Alejandro Moreno-Ramos

koordineringsarbeidet med å finne tolker til tolkeoppdragene.⁵⁶

Det vises til tilsvarende utfordringer i andre land, jf. kapittel 8.

11.6 Tolkebestilling i egenregi

Det offentlige står fritt til å organisere sin virksomhet på den måte som det finner mest hensiktsmessig for å løse sine oppgaver. Denne friheten gjelder også valg av fremgangsmåte når forvaltningen skal dekke sitt behov for varer, tjenester eller bygg- og anleggsarbeider. Det betyr at en offentlig oppdragsgiver står fritt til å bestemme om de vil dekke sin etterspørsel av eksterne leverandører eller om de vil ta i bruk egne ressurser. I det siste tilfellet sier man at det offentlige utfører leveransen i egenregi.⁵⁷

Enkelte offentlige tolkebrukere har etablert interne avdelinger som tar seg av rekruttering av tolker, kvalitetssikring og bestilling av tolketjenester. Utvalget kjenner til eksempler på dette både innenfor justis- og helsesektoren.

11.6.1 Utlendingsdirektoratets tolkebase

Utlendingsdirektoratet (UDI) er det fremste eksempelet på en offentlig etat som har satt kvalitetssikring og bestilling av tolketjenester i system.

⁵⁶ Linnestad, Hege og H. Fiva Buzungu (2012b): *Akkurat slik vi gjør med andre spesialister – anbefalinger for fremtiden: tolking som en integrert del av tjenestetilbudet i helsevesenet i hovedstadsområdet*, Oslo kommune og Helse Sør-Øst

⁵⁷ Fornyings- og administrasjonsdepartementet (2013): *Veileder til reglene om offentlige anskaffelser*

Nedenfor beskrives ulike komponenter i UDIs kvalitetssikringsprogram for tolking til asylintervju.

Kvalitetssikring av tolker til asylintervju

Som en av de store kjøpere av tolketjenester i offentlig sektor har UDI utredet konsekvenser ved anbudsetsetting av tolketjenester. Utredningen⁵⁸ konkluderer med at det er vanskelig og kostbart å kontrollere kvaliteten på tjenesten ved anbud og at dette utgjør en stor risiko for kvaliteten på tjenesten og dermed også for rettssikkerheten til asylsøkere. UDI har derfor bygget opp sin egen tolkebase som de selv kvalitetssikrer, blant annet ved krav til tolkenes kvalifikasjoner.

Hensikten med tolkedatabasen er å ha tilgang til tolker som er godt kvalifiserte til å ta tolkeoppdrag for UDI og Utlendingsnemnda (UNE). Per 4.6.2014 hadde basen 509 aktive tolker.⁵⁹ Tolkene i basen er frilansere og er ikke ansatt i direktoratet.

UDI har en egen enhet som har rekruttering og kvalitetssikring av tolkingen og oversettelse som ansvarsområde (SPRÅK – enhet for språktjenester). Enheten har ansvar for tolking og oversettelse i forbindelse med asylintervju, og består av fem medarbeidere og en leder.

Rekruttering av tolker

Rutiner knyttet til rekruttering av tolker til asylintervjuer i UDI er beskrevet i en egen internmel-

⁵⁸ E-post fra Utlendingsdirektoratet til Tolkeutvalget 4.11.13

⁵⁹ E-post fra Utlendingsdirektoratet til Tolkeutvalget 4.6.2014

ding i direktoratet.⁶⁰ Internmeldingen skal sikre at personer som gis oppdrag som tolk ved asylsaksbehandling har de nødvendige tolkefaglige kvalifikasjonene, og er gjort kjent med sine plikter og rettigheter som tolk i slike saker. Hovedregelen er at statsautorisert tolk med tolkeutdanning skal benyttes.

Foruten faglige krav til statsautorisasjon og tolkeutdanning stilles det krav til:

- inngående kjennskap til tolkens yrkesetikk
- streng overholdelse av taushetsplikten
- at tolken opptre upartisk i tolkesituasjonen og ikke lar egne holdninger komme til syne eller påvirke tolkingen
- at tolken har inngående kjennskap til samfunnsforholdene i begge språksamfunn
- at tolken er kjent med reglene om inhabilitet og viker sete hvis vedkommende enten er eller antas å være inhabil

Nasjonalt tolkeregister er sentralt for rekruttering av tolker til UDI. Tolkekandidater blir innkalt til en rekrutteringssamtale hvor UDI kartlegger mer inngående kandidatens generelle bakgrunn og språklige ferdigheter. I samtalen gjennomgås også retningslinjene for god tolkeskikk som tolkekandidaten er forventet å følge i oppdrag for UDI.

UDI samarbeider også med utlendingsmyndighetene i Storbritannia og Nederland. Disse kan formidle tolker via videokonferanse dersom det er mangel på kvalifiserte tolker, eller hvis det er behov for tolk i et språk hvor det ikke finnes tolker i Norge. Det brukes da to tolker, en fra tolkespråket til for eksempel engelsk, og en fra engelsk til norsk. Dette kalles relétolking. Kommunikasjonen med den utenlandske tolken foregår gjennom videolink.

Bestilling av tolker til oppdrag

Bestilling av tolker i UDI gjennomføres i en logistikkhet i Asylavdelingen. De som bestiller tolk har de nødvendige kunnskapene om språk, land og tilgjengelige tolkeressurser, slik at de kan tilpasse tolkevalget til søkerens behov. I 2013 har det blitt brukt tolk i 12 000 asylintervjuer. Gjennomsnittlig lengde på et intervju er 6,5 timer. Det er cirka 150 tolker som har oppdrag i løpet av en måned.⁶¹

Språket til søkeren avgjør valg av tolk til samtalen. Hvis det ikke lar seg gjøre å finne tolk på

morsmålet, skal man først forsøke med de beste tolkene på første andrespråk. Prinsippet er at det er bedre med en profesjonell tolk på andrespråk enn en som ikke er profesjonell på morsmålet. Deretter skal det prioriteres tolker etter tolkefaglige kvalifikasjoner. Hvis tolker har like kvalifikasjoner, tilstreber UDI en lik oppdragsmengde mellom tolkene.

Tolkebestillere har ikke mulighet til å påvirke hvilke tolker som skal prioriteres. Det tas jevnlig ut lister over hvilken oppdragsmengde de ulike tolkene er blitt tildelt for derved å kontrollere at oppdrag fordeles i henhold til prioriteringene.

Tolkebrukerne (intervjuerne) skal heller ikke påvirke valg av tolk. De må bruke den tolken de blir tildelt. Men de kan, og oppfordres til, å gi tilbakemelding på tolkingen etter hvert intervju på et eget evalueringsskjema.

En asylsøker kan også ha ønsker angående tolkens kjønn og/eller nasjonalitet. UDI prøver å etterkomme disse ønskene dersom det er mulig.⁶²

Oppfølging av tolkene

Alle tolker som ønsker å tolke for UDI skal delta på direktoratets orienteringsseminar for nye tolker, uavhengig av utdanningsbakgrunn. Seminaret er rettet mot tolking under asylintervju med fokus på tolketeknikk, tolkeetikk, innføring i asylsaksgang og terminologi som brukes i utlendingsforvaltningen.

SPRÅK arrangerer jevnlig teoretiske tolkeseminarer for alle tolker som er registrert i UDIs tolkedatabase med forelesning om teoretisk fagstoff innen tolketeknikk eller etikk. Slike seminarer kan inkludere samarbeid om terminologi, utarbeidelse av terminologilister, transkriberingsmaler og andre aktuelle temaer som er viktige for at tolkene som tolker under asylintervjuene skal være best mulig oppdaterte samt ha et høyt kunnskapsnivå innenfor asyلفeltet.

Oppfølging av tolkene skjer også daglig ved at SPRÅK er tilgjengelig for tolken og tolkebrukerne slik at eventuelle problemer som måtte oppstå i en tolkesituasjon lar seg løse på beste måte der og da.⁶³

⁶⁰ Utlendingsdirektoratet (2011): *Rekruttering av tolk til søknad om beskyttelse (asyl)*, intern melding IM 2011-025

⁶¹ Utlendingsdirektoratet i brev til Justisdepartementet 23.2.2012 samt UDIs innlegg Integrerings- og mangfoldsdirektoratets erfaringskonferanse *Offentlige tjenester på hundre språk* 28. november 2013

⁶² Utlendingsdirektoratet (2011): *Kvalitetssikring av tolking ved søknader om beskyttelse (asyl)*, intern melding IM 2011-027

⁶³ Ibid.

Tilbakemelding på tolkingen

Både tolken, intervjueren og asylsøkeren gis mulighet til å gi tilbakemeldinger på den enkelte tolkesituasjonen.⁶⁴ Evalueringene gis på et evalueringsskjema. Hvis det samler seg flere tilbakemeldinger av samme art, skal det vurderes om det er behov for en individuell samtale med tolken hvor problemene tas opp.

Utlendingsnemnda (UNE) gir tilbakemeldinger til Språk – enhet for språktjenester i UDI på hvordan tolkene fungerer i nemndmøter og UDI følger opp tilbakemeldingene. UDI får også tilbakemeldinger på tolkingen fra andre instanser som for eksempel hjelpeverger, mottak og advokater. Disse tilbakemeldingene må følges opp hvis de kommer skriftlig. De som henvender seg muntlig med klage på en tolk anmodes om å fremsette den skriftlig.

Det hender også at UDI mottar anonyme henvendelser om enkelttolker. Hovedregelen er at det ikke skal legges vekt på slike henvendelser med mindre innholdet gir grunn til å foreta nærmere undersøkelser av eventuelle påstander.⁶⁵

Lydopptak av tolkingen i asylintervju

Lydopptak av asylintervjuene gir mulighet til objektivt å etterprøve kvaliteten i saker der det oppstår tvil eller uenighet om tolkingens kvalitet. UDI har hjemmel for å foreta lydopptak av asylintervjuene og evaluering av opptakene er det viktigste virkemiddelet direktoratet har for å sikre kvaliteten på tolkingen. Tiltaket skal samtidig brukes forebyggende med hensyn til respekten for tolkens ansvarsområde og ivaretagelsen av tolkens yrkesetikk i praksis.

Lydopptak er særlig viktig når UDI trenger tolking på språk der det enda ikke finnes tilgjengelige tolker med statsautorisasjon og/eller tolkeutdanning. Opptakene bidrar også effektivt til å skjerme tolkene mot anklager om bevisst eller ubevisst tjenesteforsømmelse under asylintervjuet. UDI har opparbeidet seg et nettverk av eksterne sensorer som kan evaluere opptakene.⁶⁶

Etter gjeldende praksis tas det i dag rutinemessig lydopptak i følgende tilfeller:

- alle asylintervjuer med enslige mindreårige søkere
- alle saker hvor det benyttes tolker som ikke tilfredsstiller minstekravet for oppføring i Nasjonalt tolkeregister
- andre saker hvor det av ulike grunner er behov for å kvalitetssikre tolkingen
- opptak av intervju fra enkelte land der det anses ønskelig ut fra rådende forhold (for eksempel søkere som tilhører særskilt utsatte grupper, sårbare søkere eller søkere med særskilte behov)⁶⁷

Fra 2014 er det innført en regel i utlendingsforskriften som gjør at politiet kan ta lyd- og bildeopptak av samtaler med asylsøker under registreringen av en asylsøknad.⁶⁸

Selv om lyd- og bildeopptak vil styrke søkerens rettssikkerhet, er det ikke lagt opp til at dette skal gjøres rutinemessig i alle saker. Nærmere retningslinjer om når det skal gjøres opptak, vil bli utarbeidet av politiet og UDI.⁶⁹

11.6.2 Bestillingsordninger i justissektoren

Domstolene har et landsdekkende tolkeregister i saksbehandlingssystemet LOVISA. Registeret ble laget i 2003, to år før opprettelsen av Nasjonalt tolkeregister. Som i Nasjonalt tolkeregister er tolkene i LOVISA sortert etter dokumenterte kvalifikasjoner. Kategoriene er de samme som i Nasjonalt tolkeregister, med unntak av enkelte forskjeller. Eksempelvis tilsvarende kategori 4 i Lovisa kategori 3 i Nasjonalt tolkeregister, og oppføring i kategori 5 i LOVISA krever ikke gjennomføring av kurset Tolkens ansvarsområde (TAO).⁷⁰ LOVISA har i tillegg to kategorier 6 og 7 for henholdsvis personer som ikke har oppnådd tilfredsstillende resultat på ToSPoT (Tospråklig sjekk for potensielle tolker) og for personer som tolker i språk der det ikke er utarbeidet ToSPoT.

Alle som er brukt som tolk i en sak blir lagt inn i tolkeregisteret i LOVISA. Registeret er et aktørregister som gir historikk over alle som har opptrådt som tolk i retten. Det er derfor ikke mulig å

⁶⁴ Brev til Justisdepartementet fra Utlendingsdirektoratet 23.2.2012

⁶⁵ Utlendingsdirektoratet (2011): *Kvalitetssikring av tolking ved søknader om beskyttelse (asyl)*, intern melding IM 2011-027

⁶⁶ Ibid.

⁶⁷ Utlendingsdirektoratet (2013): *Lydopptak ved søknad om beskyttelse*, rundskriv RS 2013-015

⁶⁸ <http://www.regjeringen.no/nb/dep/jd/aktuelt/nyheter/2013/nytt-fra-nyttar.html?id=748578> hentet 3.1.2014

⁶⁹ Ibid.

⁷⁰ For oppføring i kategori 5 i LOVISA trengs kun tilfredsstillende resultat på den tospråklige gloseprøven ToSPoT, mens man for oppføring i Nasjonalt tolkeregisters kategori 5 også må ha gjennomført tre dagers innføringskurs i tolkens ansvarsområde (TAO).

slette en tolk fra tolkeregisteret i LOVISA. Oslo tingrett har ansvar for å oppdatere opplysninger om tolkenes kvalifikasjoner i registeret. I rapporten *Rett til tolk* foreslås det å etablere et regelverk for registeret.⁷¹

Det forutsettes at den best kvalifiserte tolken blir bestilt i domstolene.⁷² Imidlertid er det ikke pålagt å bruke dette særlige registeret ved bestilling av tolk. Domstoladministrasjonen opplyser at praksis i ulike domstoler vedrørende bestilling av tolketjenester varierer mye. Det benyttes private formidlere, kommunale/interkommunale formidlere, direkte kontakt med tolken via tolkeregisteret i LOVISA, egne lister eller Nasjonalt tolkeregister.

Etter gjennomføring av seminarer med deltakelse av saksbehandlere og dommere i alminnelige domstoler i alle seks lagdømmer er Domstoladministrasjonens inntrykk at det er spesielt to områder av landet som skiller seg ut med overveiende bruk av formidlingsbyråer. Det er likevel vanskelig for Domstoladministrasjonen å anslå hvor mange av tolkene som bestilles via byrå og hvor mange som bestilles direkte i de ulike domstolene. Domstolene er ikke blitt spurt om dette i rapporteringen for 2011. Det er heller ikke mulig å innhente disse opplysningene på noen annen måte.⁷³

Domstoladministrasjonen og Integrerings- og mangfoldsdirektoratet har samarbeidet om en mulig kobling mellom tolkeregisteret i LOVISA og Nasjonalt tolkeregister slik at domstolene skal kunne få tilgang til tolkens fødselsnummer fra Nasjonalt tolkeregister og importere opplysninger om tolkenes kvalifikasjoner direkte til LOVISA. I praksis vil dette rasjonalisere arbeidet slik at man ikke er nødt til å registrere tolkenes kvalifikasjoner i to registre. Arbeidet med koblingen av de to registrene ble stilt i bero av økonomiske årsaker.⁷⁴

I Oslo tingrett anslår man at det brukes 1–2 årsverk på bestilling av tolk. Mye av tiden går med til å ringe tolker som allerede er opptatt. De ansatte i Oslo tingrett ønsker seg et elektronisk bestillingssystem som kan sende ut sms med forespørsel til tolkene.⁷⁵

Oslo politidistrikt (OPD) har et eget tolkeregister som inneholder navn på cirka 500 tolker. Bestil-

lingssystemet er et undersystem av personalsystemet i politidistriktet.⁷⁶ OPD administrerer registeret og kvalitetssikrer tolkene med hensyn til kvalifikasjoner ogandel.⁷⁷ OPD har de siste 6–7 årene ryddet i registeret ved at de har gjennomført tospråklig sjekk for potensielle tolker (ToSPoT) i samarbeid med Integrerings- og mangfoldsdirektoratet. Registeret er ikke gradert etter kvalifikasjoner, men det er anført om tolkene har statsautorisasjon, tolkeutdanning eller ToSPoT. Ved oppføring av nye tolker er det et krav at de enten har tolkeutdanning eller er oppført i Nasjonalt tolkeregister. Brukere av registeret blir informert om at tolker med tolkeutdanning skal velges fremfor tolker uten utdanning. Det er en utfordring at det ikke finnes tester eller utdanning i alle språk som det er behov for tolk i. OPDs register inneholder derfor også tolker uten utdanning eller test.⁷⁸ OPDs register blir også benyttet av Politiets utlendingsenhet, Økokrim og av tilgrensende politidistrikt.

Politiets sikkerhetstjeneste (PST) har opprettet en egen stilling som tolkekoordinator. Koordinatoren arbeider fulltid med både fagutvikling og administrasjon av PSTs behov for tolkebidand.

Etter det utvalget kjenner til, finnes det ikke bestillingssystemer for tolker i andre deler av justissektoren. 20 av 27 politidistrikt svarer at de hovedsakelig bestiller tolker gjennom private formidlingsbyråer. 4 svarer at de har egne lister som de sjekker opp mot Nasjonalt tolkeregister. Flere ytrer ønske om en sentral pool eller felles bestillingssystem for politiet, kriminalomsorgen eller hele straffesakskjeden.⁷⁹

Kriminalomsorgen trenger mer kompetanse på språk og kultur. Dette vil gjøre det daglige arbeidet med innsatte lettere. I tillegg trengs det en opprustning av kommunikasjonskontrollen. Etter min vurdering er det derfor behov for en felles tolketjeneste for hele justissektoren.

Kilde: Sigbjørn Hagen, seniorrådgiver ved Politiets utlendingsenhet, intervjuet i Aktuelt for kriminalomsorgen 1-2012

11.6.3 Bestillingsordninger i helsesektoren

Ifølge den informasjonen utvalget har innhentet er det, innenfor helsesektoren, bare Lovisenberg dia-

⁷¹ Justis- og politidepartementet (2005): *Rett til tolk. Tolking og oversettelse i norsk straffeprosess*. Rapport

⁷² Domstoladministrasjonen (2010): *Bestilling og bruk av tolk – noen anbefalinger*

⁷³ Notat fra Domstoladministrasjonen til Justisdepartementet 20. mars 2012

⁷⁴ Internt notat fra Domstoladministrasjonen 21.1.2011

⁷⁵ Advokatbladet 3-2011

⁷⁶ Brev fra Oslo politidistrikt til Politidirektoratet 21.2.2012

⁷⁷ Brev fra Politiets utlendingsenhet til Politidirektoratet 13.2.2012

⁷⁸ Brev fra Oslo politidistrikt til Politidirektoratet 21.2.2012

⁷⁹ Svar på brev fra Justisdepartementet 17.1.2012

konale sykehus og Oslo universitetssykehus som har etablert interne avdelinger for bestilling av tolketjenester.

Tolketjenesten ved Lovisenberg diakonale sykehus

Lovisenberg diakonale sykehus (LDS) etablerte i 1999, som landets første sykehus, egen tolketjeneste. Dette ble gjort for å bedre kommunikasjon mellom pasient og personalet. LDS er et diakonalt sykehus og å ha pasienten i sentrum er en grunnleggende verdi.

Tre personer (2,5 årsverk) jobber med tolkebestillinger ved LDS. Per i dag er over 200 tolker tilknyttet tjenesten. Nye tolker blir observert i reelle situasjoner, og veiledet før de blir godkjent. Det gjennomføres dialogmøter med tolkene hver andre måned, for å dele erfaringer, og faglige kurs for tolkene to ganger i året.

Personalet kurses i bruk av tolk og ved hvilke situasjoner tolk skal bestilles med blant annet rollespill. Personalet blir også observert for å sikre god kommunikasjon gjennom tolk. Det stilles kontrollspørsmål for å sikre at pasient og helsepersonale forstår hverandre. Tolketjenesten har lagt til rette for tilbakemeldinger fra både tolkebrukere (helsepersonale) og tolker.⁸⁰

I 2011 ble det utført 3 757 tolkeoppdrag av tolketjenesten ved Lovisenberg. Ifølge Linnestad og Buzungu (2012) ble 43 prosent av oppdragene utført av personer med statsautorisasjon og/eller tolkeutdanning.⁸¹

Tolkesentralen ved Oslo universitetssykehus

Oslo universitetssykehus HF arbeider for tiden med opprettelse av en egen tolkesentral som skal sikre tolking i helseregionen. Arbeidet er en oppfølging av kartleggingen som viste at kvalitetskravene ved anbudsutsetting ikke ble ivaretatt.⁸²

Tolkesentralen skal være en integrert del av tjenestetilbudet i helsevesenet i hovedstadsområdet, og skal sørge for tolker til oppdrag på Oslo universitetssykehus, Akershus universitetssykehus og Sunnaas sykehus. Tjenestene kan utvides til andre helseforetak i regionen/nasjonalt på sikt.

⁸⁰ http://lds.no/modules/module_123/proxy.asp?InfoId=18680&iCategoryId=126&iDisplayType=2&iMenuId=0 hentet 7.5.2014

⁸¹ Linnestad, Hege og H. Fiva Buzungu (2012a): *Ikke lenger en tjeneste av ukjent kvalitet*. Statusrapport om tolkefeltet i helsevesenet i hovedstadsområdet, Oslo kommune og Helse Sør-Øst

⁸² Ibid.

Tolkesentralen er lokalisert på Ullevål sykehus og skal:

- analysere oppdragsmengde på ulike tolkespråk
- rekruttere kvalifiserte tolker
- ta i mot tolkebestillinger fra avdelinger som trenger tolk
- fordele oppdrag til tolker, personal/administrativ oppfølging av tilknyttede tolker
- drifte call-senter for skjermtolking
- kursvirksomhet: «Kommunikasjon via tolk» for ansatte, tolkeetikk, terminologikurs for tolker, faglig fordypning i helse
- evaluering av tolkeoppdrag
- inngå samarbeidsavtaler med andre helseforetak og kommuner

Tolkesentralen starter opp leveransen i begrenset omfang. I en pilotperiode høsten 2014 skal Tolkesentralen levere skjermtolking og oppmøtetolking på 5–7 språk til utvalgte avdelinger. På sikt skal Tolkesentralen rekruttere 300–350 tolker for å kunne dekke oppdrag på 85 språk. I tillegg til å se på tolkenes kvalifikasjoner og referanser vil sentralen gjennomføre samtaler med hver enkelt tolk.⁸³

Tolkesentralen vil inngå egne avtaler med tolkene og har lyst ut en rammeavtale for frilanstolker for pilotperioden.⁸⁴ Rammeavtalen er lagt ved utredningen i vedlegg 8.

11.7 Bestilling av tolker gjennom Nasjonalt tolkeregister

Ifølge IMDi veileder for kjøp av tolketjenester kan bestilling også gjøres ved å kontakte tolker som står oppført i Nasjonalt tolkeregister.

Tolken er primærleverandør av tolketjenester. Kjøper man tjenesten direkte fra tolken, er det enklere å kontrollere at tolken har de kvalifikasjonene man etterspør.

Kilde: IMDi (2007): *Veileder for kjøp av tolketjenester*

Registeret er først og fremst ment å være et innsynsregister over tolkenes kvalifikasjoner og ikke et bestillingsverktøy. Tolkebrukere kan derfor ikke forvente å finne en tolk i registeret på kort

⁸³ http://www.oslo-universitetssykehus.no/omoss_/avdelinger_/tolkesentralen_hentet 2.4.2014

⁸⁴ https://www.webcruiter.no/WcMain2/advertviewpublic.aspx?oppdragsnr=2290258183&culture_id=NB-NO&company_id=241110 hentet 11.8.14

varsel. Tolkene prioriterer oppdrag ut fra sin arbeidsmengde, pris og lengden på oppdraget. Tolkebruker som kontakter tolken direkte, må selv avtale detaljer rundt oppdraget som pris, taushetsklæring og andre formalia.

I IMDis undersøkelse om tolkene i Nasjonalt tolkeregister (2012) svarte cirka en tredjedel av tolkene at de fikk oppdrag direkte gjennom registeret. Bare fem prosent oppga at registeret var deres viktigste kanal for tolkeoppdrag.⁸⁵ En evaluering av registeret fra 2010 viser at de som har benyttet Nasjonalt tolkeregister i all hovedsak har benyttet registeret til å bestille tolk.⁸⁶

På spørsmål om hvilke nye funksjoner man mener ville bidra til å styrke Nasjonalt tolkeregister og www.tolkeportalen.no, svarer flest tolkebrukere at en kalenderfunksjon som viser når de ulike tolkene er tilgjengelige er viktigst. Videre er funksjonalitet som åpner for å bestille tolk direkte i portalen også et element som mange av tolkebrukerne tror i stor grad ville bidra til å styrke registeret/portalen. Tolkene er også positive til en bestillingsfunksjon. Over halvparten av tolkene mener dette er et tiltak som vil gjøre registeret mer nyttig for dem.⁸⁷

Tolkene i registeret ble i 2012 spurt om de ønsket en kalenderfunksjon og en bestillerfunksjon tilknyttet Nasjonalt tolkeregister. 55 prosent av tolkene svarte at de ønsket en kalenderfunksjon mens 62 prosent svarte at de ønsket en bestillerfunksjon.

Samtidig viste IMDis undersøkelse at respondentene generelt uttrykte en preferanse for direkte kontakt med bestiller per telefon eller e-post og ikke gjennom en automatisk bestillingsfunksjon. En respondent beskrev forbeholdet slik:

Jeg syns ikke automatisering er en god idé for jeg har alltid spørsmål til bestilleren om oppdragets art og varighet etc. Det forutsetter en dialog.⁸⁸

Devoteam har utredet konseptmodeller for en bestillerløsning tilknyttet Nasjonalt tolkeregister. Devoteam anbefaler ikke å utvikle bestillingsfunksjoner i registeret. Devoteams vurdering er at IMDis viktigste rolle som nasjonal fagmyndighet

⁸⁵ Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (2012): *Undersøkelsen om tolkene i Nasjonalt tolkeregister 2012. Er kvalifisering lønnsomt?*

⁸⁶ Rambøll (2010): *Evaluering av Nasjonalt tolkeregister*

⁸⁷ Ibid.

⁸⁸ Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (2012): *Undersøkelsen om tolkene i Nasjonalt tolkeregister 2012. Er kvalifisering lønnsomt?*

på tolkefeltet er å sikre en infrastruktur og ikke sitte med forvaltning /drift med ansvar for booking av tolker til oppdrag. Det understrekes i rapporten at IMDi per i dag ikke leverer tolketjenester og at det derfor ikke vurderes som hensiktsmessig å understøtte en slik funksjonalitet,⁸⁹ jf. kapittel 10 om Nasjonalt tolkeregister.

11.8 Vurdering av tolkenes egnethet

Utvalget har fått innspill fra flere aktører om at den som formidler tolketjenester ikke bare må stille krav til tolkenes formelle kvalifikasjoner, men også vurdere tolkens egnethet for oppdraget. Utvalget har innhentet opplysninger fra ulike tolkebrukere i utvalgets referansegruppe om hvordan de vurderer tolkens egnethet. Flere ser behov for en tettere oppfølging av tolkene.

Tolkesentralen svarer at den, gjennom kartlegging av kompetanse og via samtaler og veiledning, vil se på hvilken type oppdrag tolken er egnet for. Faktorer som kan spille inn kan være kjønn, alder, bakgrunn, kompetanse på fagområdet, hvor erfaren tolken er, væremåte, med mer. Tolkesentralen planlegger å ha jevnlig oppfølgingsamtaler med tolkene, både uformelle og formelle samtaler. Tolkesentralen mener at det kan være hensiktsmessig å sette generelle krav om hva som må være oppfylt for å kunne utøve tolkeyrket. Kognitive funksjoner, som hørsel og oppfattelsesevne, er helt nødvendig å ha intakt for å kunne utøve yrket på en god måte.

Tolkens egnethet bør også vurderes i lys av utvalgets mandat om å ta høyde for sikkerhets- og beredskapsmessige forhold. Ifølge PST er det flere land som driver flyktningsspionasje mot borgere som oppholder seg i Norge. I 2012 ble en 38 år gammel sudaner, som skal ha jobbet som tolk mellom flyktninger og norske myndigheter, varetaktsfengslet for flyktningsspionasje. Bruk av tolker til flyktningsspionasje er en problemstilling både PST og UDI jobber med. UDI har egne sikkerhetssamtaler med nye tolker for å motvirke flyktningsspionasje.

Domstoladministrasjonen mener at mangelen på vandelsattest blant tolker i norske rettssaler kan være et problem for rettssikkerheten. En tolk i en rettsak kan i dag være tidligere kriminell uten at retten er klar over det. I rapporten *Retts til tolk* foreslås det at tolker som er idømt fengselsstraff skal sperres i domstolenes tolkeregister.

⁸⁹ Devoteam (2012): *Et verdinettverk for tolketjenester: sluttrapport fra forstudie om bestilling av tolketjenester*

Endringer i politiregisterforskriften § 34-15, som trådte i kraft 1. juli 2014, bestemmer at det kan innhentes uttømmende og utvidet politiattest for personer som skal tjenestegjøre som tolk for politi eller påtalemyndighet.

11.9 Utvalgets vurderinger

Formidler- og bestillerleddet er avgjørende for kvalitet i tolkingen. Kunnskapsgrunnlaget viser at den som bestiller tolk i stor grad har tiltro til at formidlerleddet sikrer kvalitet. Undersøkelser avdekker imidlertid at kvalitetskontrollen i formidlerleddet er svært varierende. Større kvalitetsbevissthet i bestillerleddet er derfor nødvendig. De deler av offentlig sektor som trenger tolk, må ta ansvar for å organisere seg slik at de får de tolketjenestene som er nødvendige for å kunne utføre sine oppgaver på en forsvarlig måte.

Utvalget mener at det er viktig å skille mellom utøverrollen (tolken) og formidlerrollen. Tolken er primærleverandør av tjenesten. Tolkens kompetanse og kvalifikasjoner vil ha betydning for kvaliteten på tjenesten. Tolkeformidling er en tjeneste i seg selv. Å finne frem til riktig tolk, lage avtale, følge opp tolk og tolkebruker, administrere lønn osv. er en oppgave som krever innsikt og kompetanse.

Tolkesentralen ved OUS skriver i innspill til utvalget:

En som jobber med å administrere tolker, bør kjenne til tolkenes faglige kvalifikasjoner utover det formelle, vite om de menneskelige aspektene, ha kjennskap til geografien i tolkens arbeidsområde, kjenne til tolkebestillerens behov og kunne vurdere tolkenes habilitet før de møter på oppdraget. I tillegg bør de få tak i utfyllende informasjon om oppdraget, slik at tolkene kan forberede seg før hvert oppdrag.

De bør også kunne håndtere tolker som har behov for debrifing etter endt oppdrag, da tolkene som oftest tolker alene og svært sjelden kan få kollegaveiledning og debrifing etter oppdrag. Det er en selvfølge at all informasjon som kommer inn til bestillerkontoret, blir behandlet konfidensielt av de som administrerer oppdragene, slik at tilliten til bestillerkontoret og tolkene blir ivarettatt.⁹⁰

Utvalget mener at formidlerrollen er et nødvendig mellomledd. Det er viktig med en instans som kan

følge opp tolkene. Tolkene signaliserer ofte behov for oppfølging og nettverk i en krevende arbeids hverdag.

Formidling av tolketjenester er formidling av menneskelige ressurser. En helautomatisering av bestillingsprosessen er derfor ikke realistisk. Deler av bestillingsprosessen kan imidlertid forenkles ved hjelp av elektroniske løsninger. Her bør sektorene samarbeide med IMDi om å finne gode løsninger.

Bestillingsløsninger for tolketjenester

Utvalget har sett på ulike løsninger for bestilling av tolketjenester:

- ett nasjonalt, offentlig formidlerledd for hele offentlig sektor
- egne offentlige formidlerledd innenfor hver sektor
- egne offentlige formidlerledd innenfor hver enkelt etat
- driftsutsetting/outsourcing av formidleroppgaven til private aktører

Med et nasjonalt offentlig formidlerledd menes ett kontor som skal håndtere alle bestillinger i offentlig sektor. En slik modell finnes i dag for tegnspråktolking ved Hjelpemiddelsentralen i NAV.

Med egne, sektorvise formidlerledd ser en for seg at det opprettes en egen formidling som kan betjene en hel sektor. For eksempel kan en se for seg at en egen sentral i justissektoren fikk ansvaret for bestilling av tolketjenester til domstoler, politi og kriminalomsorg. Det er i dag ingen eksempler på offentlige formidlere som dekker en hel sektor. Tolkesentralen, som er i ferd med å etableres ved OUS, har imidlertid et langsiktig mål om å dekke en større del av helsesektoren.

Etatsvise formidlerledd finnes i dag. Ulike eksempler er beskrevet i kunnskapsgrunnlaget. Noen av etatene, som UDI, har egne enheter dedikert til booking av tolker, mens andre, som Oslo tingrett, har lagt tolkebestillingen til avdelinger som også har andre oppgaver. De kommunale tolkeformidlerne kan også betraktes som etatsvise formidlere.

Ved driftsutsetting av formidlingen setter man oppgaven med å finne rett tolk ut til en privat formidler. Kunnskapsgrunnlaget viser at dette er svært vanlig. Utvalgets beregninger indikerer at over halvparten av tolkeoppdragene i offentlig sektor bestilles via en privat formidler, jf. kapittel 18.

Utvalget kan se flere fordeler med en nasjonal bestillerløsning. Med fast ansatte tolker i de mest

⁹⁰ Notat fra Tolkesentralen til utvalget 24.6.2014

brukte språkene og en utstrakt bruk av skjermtolking, vil en nasjonal løsning i teorien kunne gi god ressursutnyttelse av tilgjengelige tolker. En nasjonal løsning vil også kunne gi god kontroll på statistikk og data. Samtidig er det flere ulemper ved en slik løsning.

Med én sentral som skal dekke hele det offentlige Norge, vil nærheten og kjennskapen til tolkene og tolkebrukerne være begrenset. Dette kan gjøre det vanskeligere å sette riktig tolk på riktig oppdrag. Det kan også gjøre det vanskeligere å ta vare på hver enkelt tolk og sikre at de blir værende i yrket over mange år uten slitasje. En viss geografisk nærhet mellom formidlerkontor og tolkebruker er dessuten fordelaktig for å sikre god oppfølging av tolkebrukerne og tilbakemelding på tolkingen.

Samlet sett vil det være billigere å drifte ett nasjonalt kontor enn flere bestillerkontor innenfor de ulike sektorene. Fordelen med mindre løsninger er at de er lettere å implementere og mer oversiktelige. Utvalget mener at risikoen ved opprettelse av én nasjonal løsning for hele offentlig sektor vil være betydelig større enn ved de andre alternativene. Utvalget vil derfor ikke gå inn for at det opprettes et nasjonalt formidlerledd på det nåværende tidspunkt.

Utvalget mener at hver sektor må ta ansvar for å utvikle egnede løsninger for bestilling av tolketjenester. Hver sektor har et selvstendig ansvar for å informere, veilede og høre sine tjenestemottakere og må tilrettelegge slik at det blir mulig.

Ulikheter mellom sektorene gjør at de har ulike behov for bestilling av tolketjenester. Det er forskjell på et heldags asyLintervju og en halvtimes legevisitt. Det er forskjell på planlagte møter og akutte behov. Det er også forskjell på institusjoner der det bor klienter og der samhandling strekker seg over tid, og på tjenester med tidsavgrensede, planlagte konsultasjoner.

Utvalget vil ikke gå inn for én fellesløsning. Hver sektor/virksomhet må drøfte hvilken strategi som vil være den beste for å skaffe gode, kvalitetssikrede tolketjenester og løse kommunikasjonsbehovet på en hensiktsmessig måte.

Risikoelementet i etableringsfasen må vektlegges. Utvalget mener at det er bedre å bygge opp noe man lykkes med, og deretter utvikle dette videre. Over tid kan for eksempel etats-/enhetsløsninger gå over til å bli sektorløsninger. Sektorvise bestillingsløsninger kan med tiden danne grunnlag for større bestillingsenheter. En fare med sektorvise løsninger er at det kan utvikle seg ulik praksis i ulike etater og sektorer, med krav om at «hos oss gjør vi det sånn». Så lenge tol-

keyrkets egen profesjonsprofil og status er såpass svak, er det derfor behov for en samlende nasjonal fagmyndighet med tilsynsfunksjon, jf. kapittel 16.

Ved opprettelse av egne bestillerkontor bør tolkebasen baseres på Nasjonalt tolkeregister. Med tiden bør tekniske løsninger vurderes slik at offentlige bestillerkontor kan gjøre direkte oppslag mot registeret og importere opplysninger derfra.

Variasjonen i behovet for de ulike språkene vil gjøre at det er vanskelig med full utnyttelse av tolkenes kapasitet. Utvalget mener at større løsninger som gir god tilgang på tolker, og som gjør at man kan ha en profesjonalitet i bestilling av tolk, vil være hensiktsmessig. Her bør skjermtolking være en del av løsningen. Opprettelse av ulike formidlerkontor i offentlig regi forutsetter samarbeid mellom de ulike kontorene.

De fleste tolker er frilansere. Skiftende etterspørsel etter tolker i ulike språk gjør dette nødvendig. Én etat vil i de fleste tilfeller ikke ha nok oppdrag i ett enkelt språk til å fylle hele arbeidsuker for tolkene. Kvalifiserte tolker er et knapphetsgode. Det er derfor viktig at de ulike sektorene «deler på» de tolkene som er kvalifiserte.

For de språkene hvor tolkebehovet er lite, mener utvalget at man bør ha en nasjonal bestillerløsning. Dette bør legges til et miljø som allerede har kompetanse på området. Utvalget foreslår derfor at ansvaret for bestilling av tolketjenester i sjeldne språk legges til en stor tolkebruker, for eksempel UDI. Det må tilføres nødvendige ressurser, slik at den aktuelle etaten kan sikre kvalifiserte tolker og være en solid støttefunksjon for andre etater. IMDi bør fortsatt ha ansvaret for kartlegging av behov og kvalifiseringen til små språk.

Når det gjelder bestilling av tolketjenester i samiske språk, ser utvalget det også som hensiktsmessig å etablere én nasjonal løsning, eventuelt som et nordisk samarbeid. Utvalget har ikke tatt stilling til hvor en bestillingstjeneste for tolking til/fra samiske språk bør ligge. Her bør Sametinget konsulteres, jf. Konsultasjonsplikten i samiske saker.⁹¹

Bedre regulering av tolkemarkedet

Utvalget mener at det er viktig ikke å utelukke driftsutsetting/anbudsløsninger for å skaffe tol-

⁹¹ <http://www.regjeringen.no/nb/dep/kmd/tema/samepolitikk/midtspalte/konsultasjonsplikt-i-samiske-saker.html?id=86931>, hentet 14.8.14

ketjenester. Behovet for å bygge opp egne bestil-
lerkontor vil variere etter omfanget av tolkebeho-
vet. For etater med mindre tolkebehov kan
anbudsløsning være aktuelt. Det er da viktig at
disse etatene har nødvendig bestillerkompetanse
med god kunnskap om tolkemarkedet og at kra-
vene til tolkenes kvalifikasjoner er tydelige. For-
midlerne vil tilpasse seg de kravene offentlige
myndigheter stiller.

Utvalget foreslår ulike tiltak som kan bidra til å
rette opp skjevheter i markedet for tolketjenester.
Kunnskapsgrunnlaget viser at tolkemarkedet er
preget av en skjev informasjonsfordeling mellom
kjøper og selger om kvaliteten på tjenestene. En
måte å rette opp denne skjevheten på er å fastsette
en minimumsstandard for tjenesten. Utvalget
mener et minstekrav bør være at tolken er oppført
i Nasjonalt tolkeregister. Dette drøftes nærmere i
kapittel 10 og 17.

Fastsatte satser for tolkeoppdrag vil kunne
bidra til en bedre regulering av markedet. Utval-
get foreslår at det innføres et eget lønnsregulativ
for tolker, jf. kapittel 12. Fastsatte satser kan bidra
til et tydeligere skille mellom utøverrollen og for-
midlerrollen. Utvalget viser her til Sverige hvor
Kammarkollegiet nylig har utarbeidet en veileder
for bestilling av tolketjenester innenfor myndighe-
tenes rammeavtale.⁹² Veilederen stiller tydelige
krav til formidlingstjenestene. Tolkene er ivaretatt
gjennom fastsatte satser som er differensiert etter
deres kvalifikasjoner. Veilederen spesifiserer sam-
tidig at leverandøren har rett til en «formidlingsav-
gift» per formidling. I prinsippet konkurrerer for-
midlerne dermed om hva det koster å formidle tje-
nesten. Når formidlerne underbyr hverandre, går

det ikke utover tolkenes satser, men utover for-
midlernes egen fortjeneste.⁹³ Noe liknende burde
være mulig å få til i Norge.

Det bør eventuelt vurderes om Difi, i samar-
beid med IMDi, bør få ansvar for å utarbeide en
ny veileder for kjøp av tolketjenester. Dette bør
ses i sammenheng med eventuelle reguleringstil-
tak.

Utvalget vil understreke betydningen av at
hver enkelt sektor vurderer tolkenes egnethet
utover de rent tolkefaglige kvalifikasjonene. At tol-
ken er pålitelig har en sikkerhetsmessig betyd-
ning. Tolken vil i mange oppdrag få tilgang til
sensitiv informasjon. At tolken overholder sin
taushetsplikt har stor betydning, både for partene
i den enkelte sak, for tilliten til offentlige myndig-
heter generelt og for tilliten til tolker som yrkes-
gruppe. Det vil variere fra sak til sak hvilke fakto-
rer som er viktige å vektlegge. I noen tilfeller må
tolker sikkerhetsklareres. I andre tilfeller kan
kjønn eller alder være av avgjørende betydning for
at tolken skal kunne gjennomføre oppdraget til-
fredsstillende.

De ulike sektorene må selv vurdere hva som
er hensiktsmessig når det gjelder å kontrollere
vandel, sikkerhetsklarering av tolkene osv. Skal
vandelsattest gi sikkerhet, kreves det jevnlig opp-
følging. Det er mange forskjellige typer vandelsat-
test, og ikke alle forhold vil ha relevans for tolkin-
gen. Det er vel så viktig at man har god oppfølging
av tolkene og gode rutiner for å følge opp faktiske
brudd på taushetsplikten. Alvorlige brudd på taus-
hetsplikten må få konsekvenser.

⁹² Kammarkollegiet (2012)

⁹³ Dette gjelder foreløpig bare tolker som tar oppdrag for
politi og domstoler (myndighetskategori A i veilederen).

Kapittel 12

Tolkenes lønns- og arbeidsforhold

Ifølge mandatet skal utvalget komme med forslag til rammevilkår for tolkeoppdrag i offentlig sektor. I dette kapitlet beskrives lønns- og arbeidsforhold for tolkene: hvor mye de jobber, hvem de tar oppdrag for og hva de tjener.

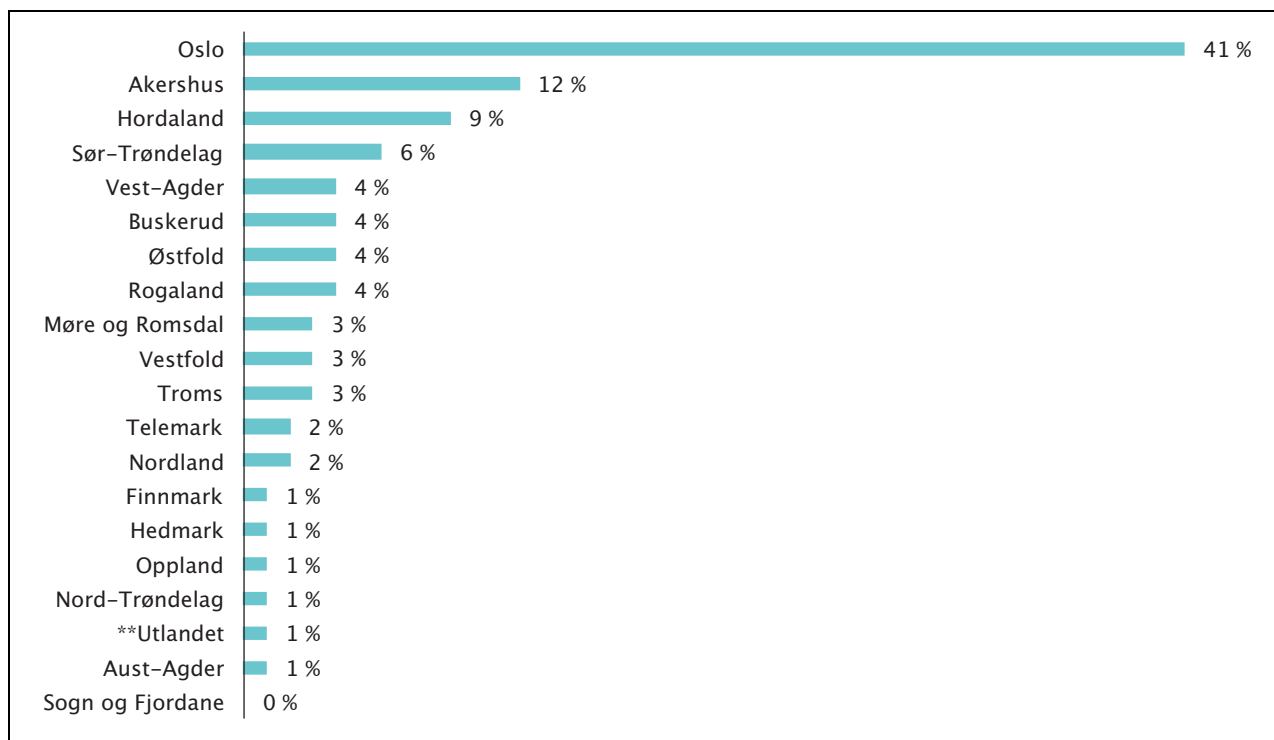
12.1 Antall tolker

En samlet oversikt over hvor mange personer som tar tolkeoppdrag i offentlig sektor i dag finnes ikke. Antall personer oppført i Nasjonalt tolkeregister per 30.6.2014 er 1 044, mens antall tolker er 1 218, jf. kapittel 10. Én person kan være registrert som tolk i flere språk i registeret. Tallet på antall personer er derfor noe lavere enn antall tolker.

Tolkebyråenes bransjeforening anslår at deres medlemmer i tillegg bruker 3 900 tolker som ikke er oppført i tolkeregisteret.¹ En kartlegging blant kommunale tolketjenester viser at disse tjenestene til sammen formidler rundt 650 tolker som ikke er oppført i registeret. Det er imidlertid ikke uvanlig at samme tolk kan ta oppdrag både for kommunale og private formidlere. Rundt regnet kan man anta at det er om lag 5 500 personer som tar oppdrag som tolker for offentlig sektor.

Det finnes lite data om de personene som ikke er oppført i Nasjonalt tolkeregister som tar tolkeoppdrag. Data fra Nasjonalt tolkeregister gir oversikt over de oppførte tolkenes språk, kvalifikasjoner, kjønn og bosted. To spørreundersøkelser om

¹ Skriftlig innspill til Tolkeutvalget fra TBBF 20.12.2013



Figur 12.1 Aktive tolker i Nasjonalt tolkeregister fordelt på fylker. Prosent

** tolker som er bosatt i utlandet

Kilde: e-post fra Integrerings- og mangfoldsdirektoratet 27.1.2014,

Boks 12.1 Arbeidstaker, frilanser og selvstendig næringsdrivende

Begrepet arbeidstaker blir brukt om en som er ansatt (tilsatt) hos en arbeidsgiver. Det omfatter både fast ansatte og de som har midlertidige arbeidsavtaler som vikariater og engasjementer. Et annet uttrykk som blir brukt, er at de står i et tjenesteforhold.¹

Den som har et vikariat eller et engasjement, har som andre arbeidstakere rett til sykepenger, yrkesskadeforsikring, feriepenger mv. Forskjellen mellom midlertidig ansatte og fast ansatte, er at de midlertidig ansatte ikke har samme stillingsvern. Deres arbeidsforhold opphører normalt når engasjementet eller vikariatet utløper.²

Den som mottar lønn for enkeltstående oppdrag uten å være fast eller midlertidig ansatt, blir betegnet som oppdragstaker eller frilanser. Andre begreper som brukes er ikke-ansatt lønnstaker eller lønnstaker utenfor tjenesteforhold.³

En frilanser har færre rettigheter enn den som er ansatt. Frilanseren har ikke rett til ferie-

penger, ikke rettigheter som arbeidstaker i forhold til arbeidsmiljøloven og ikke krav på yrkesskadetrygd eller yrkesskadeforsikring.⁴

Selvstendig næringsdrivende defineres som enhver som for egen regning og risiko driver en vedvarende virksomhet som er egnet til å gi nettoinntekt. Ved avgjørelsen av om en person skal regnes som selvstendig næringsdrivende, legges det blant annet vekt på virksomhetens omfang.⁵

Selvstendig næringsdrivende har ikke de samme rettighetene i henhold til arbeids- og sosiallovgivningen som arbeidstakere. Næringsdrivende har ikke krav på ferie eller feriepenger. Som hovedregel har de heller ikke krav på dagpenger ved arbeidsledighet. Driver de avgiftspliktig virksomhet, skal de registreres i merverdiavgiftsmanntallet, sende inn omsetningsoppgaver og betale inn merverdiavgift.⁶

¹ <http://www.skatteetaten.no/no/Bedrift-og-organisasjon/Starte-bedrift/Jeg-vil-i-gang/Starte-egen-bedrift1/Arbeidstaker-eller-naringsdrivende/?chapter=3510> hentet 14.8.14

² Ibid.

³ <https://www.altinn.no/no/Starte-og-drive-bedrift/Forberede/Planlegge/Hva-er-en-frilanser/> hentet 23.5.2014. Jf. Folketrygdloven § 1-9

⁴ <https://www.altinn.no/no/Starte-og-drive-bedrift/Forberede/Planlegge/Hva-er-en-frilanser/> hentet 14.8.14

⁵ Folketrygdloven § 1-10

⁶ <http://www.skatteetaten.no/no/Bedrift-og-organisasjon/Starte-bedrift/Jeg-vil-i-gang/Starte-egen-bedrift1/Arbeidstaker-eller-naringsdrivende/?chapter=3515#kapitteltekst> hentet 14.8.14

tolkene i registeret gir kunnskap om deres lønns- og arbeidsforhold.²

Figur 12.1 viser i hvilke fylker tolkene i Nasjonalt tolkeregister er bosatt. Som det går frem av figuren er mer enn halvparten av tolkene bosatt i Oslo og Akershus.

12.2 Tolkenes ansettelsesforhold

Mange av reglene i arbeidslivet er forskjellige for arbeidstakere, ikke-ansatte oppdragstakere og næringsdrivende,³ jf. boks 12.1. Tolkenes formelle tilknytning til oppdragsgiver har derfor betydning for deres lønns- og arbeidsvilkår.

² Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (2012): *Undersøkelsen om tolkene i Nasjonalt tolkeregister 2012. Er kvalifisering lønnsomt?* og Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (2014): *Undersøkelse om tolkene i Nasjonalt tolkeregister 2013*

³ <http://www.skatteetaten.no/no/Bedrift-og-organisasjon/Starte-bedrift/Jeg-vil-i-gang/Starte-egen-bedrift1/Arbeidstaker-eller-naringsdrivende/?chapter=3510> hentet 14.8.14

De fleste tolkene tar oppdrag på frilansbasis.⁴ Ingen av de private formidlerne har fast ansatte tolker.⁵ De kommunale tolketjenestene har til sammen 77 fast ansatte tolker, mens de resterende 962 tar oppdrag på frilansbasis.⁶

I 2012 oppga 36 prosent av tolkene i Nasjonalt tolkeregister at de var registrert som selvstendig næringsdrivende i Brønnøysundregistrene.⁷ IMDis undersøkelse viser at de selvstendig næringsdrivende i større grad er høyt kvalifiserte, skaffer oppdrag direkte hos offentlige tolkebrukere, tar høyere minstesats og jobber mer.

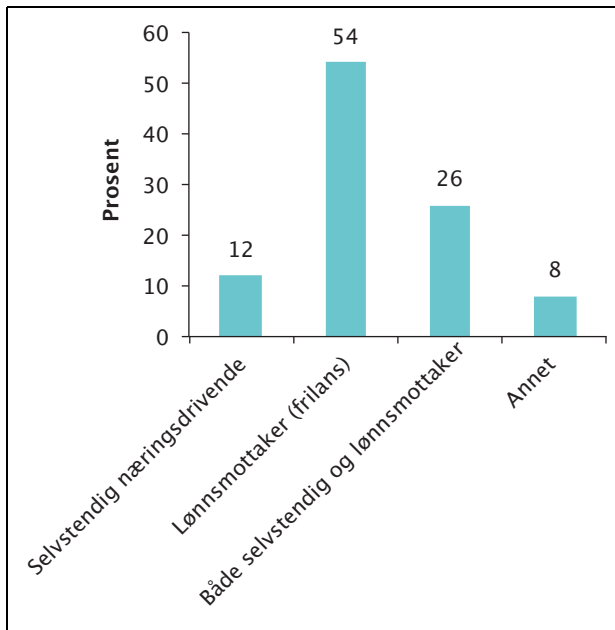
Det er ikke uvanlig at samme tolk kan jobbe både som selvstendig næringsdrivende og lønns-

⁴ Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (2007): *Tolkeformidling i offentlig sektor. Etterspørsel og tilbud*. Spørreundersøkelse

⁵ E-post fra Tolkebyråenes bransjeforening til Tolkeutvalget 2.6.2014

⁶ Spørreundersøkelse blant kommunale tolkeformidlere gjennomført av Tolkeutvalget, februar 2014.

⁷ Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (2012): *Undersøkelsen om tolkene i Nasjonalt tolkeregister 2012. Er kvalifisering lønnsomt?*



Figur 12.2 Andel selvstendig næringsdrivende i Nasjonalt tolkeregister. Prosent

Kilde: Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (2014): *Undersøkelse om tolkene i Nasjonalt tolkeregister 2013*. Figur 41

mottaker. Figur 12.2 viser at 26 prosent av tolkene i registeret tar oppdrag som begge deler.

Av de 8 prosentene i figur 12.2 som har valgt alternativet «annet», sier nesten halvparten at de har fast ansettelse. Om de mener fast ansettelse

som tolk eller i et annet yrke, fremgår ikke av IMDi's undersøkelse.

12.3 Lønn og inntekt blant tolkene

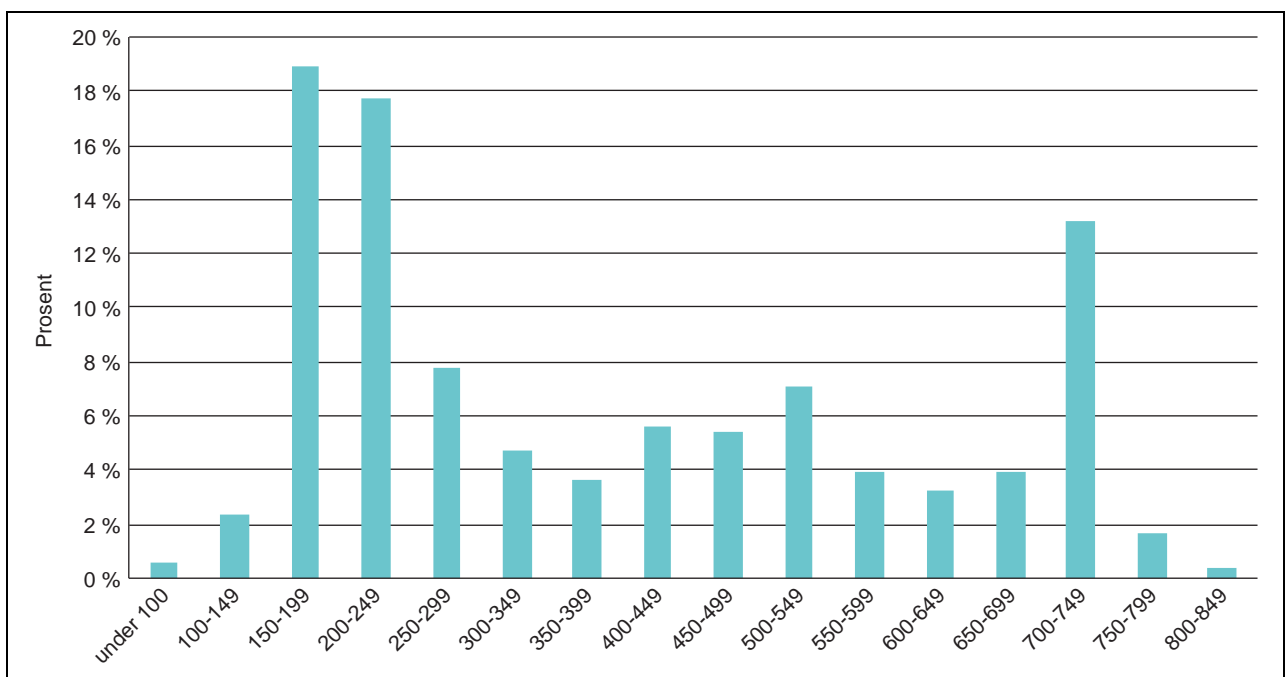
Variasjonen i minstesats for tolkeoppdrag er stor. 37 prosent av tolkene oppgir at deres minstesats ligger på mellom 150–249 kroner per time. 13 prosent har en minstesats på mellom 700–749 kroner timen. Generelt er det en stor spredning i minstesatsen, fra under 100 kroner i timen og opp til 849 kroner i timen. Spennet i minstesatsen er illustrert i figur 12.3.

Tolkene i registeret reagerer på at minstesatsen for enkelte er såpass lav:

Hva slags jobb gjør de personene som tolker for 100 kr timen? Det er det ingen som kan vite. Myndighetene er ikke interessert i å sette regler for timesatser.

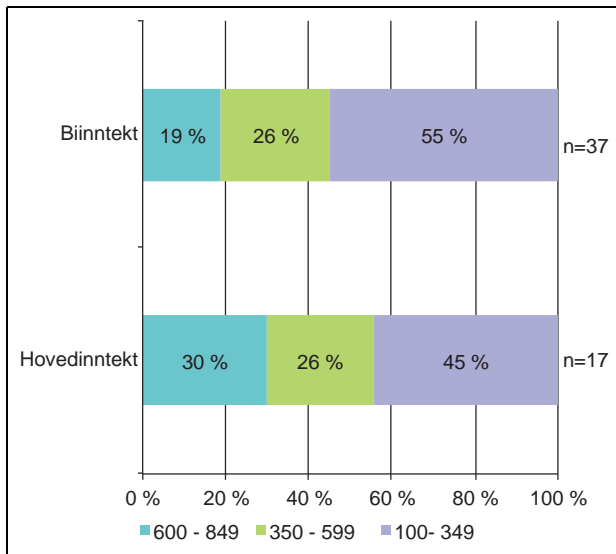
Kilde: Respondent i kommentarfeltet i *Undersøkelsen om tolkene i Nasjonalt tolkeregister 2012*. *Er kvalifisering lønnsomt?* (IMDi 2012)

Hos de kommunale tolketjenestene varierer time-lønnen fra 158–1 150 kroner. Frilanstolker har bedre timelønn enn de fast ansatte. Alle de kommunale tolketjenestene oppgir at de differensierer satser etter kvalifikasjoner.⁸



Figur 12.3 Tolkenes minstesats for oppdrag per time. Prosent

Kilde: Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (2012): *Undersøkelsen om tolkene i Nasjonalt tolkeregister 2012*. *Er kvalifisering lønnsomt?*



Figur 12.4 Sammenheng mellom inntekt fra tolking og minstesats for oppdrag. Prosent

Kilde: Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (2012): *Undersøkelsen om tolkene i Nasjonalt tolkeregister 2012*. Figur 5.3

Av de tolkene i Nasjonalt tolkeregister som tar oppdrag for private og kommunale formidlere svarer halvparten at de forhandler om timesats.⁹

Tolkene i Nasjonalt tolkeregister, som oppgir å ha tolking som hovedinntekt, har gjennomsnittlig

⁸ Spørreundersøkelse blant åtte kommunale tolketjenester, gjennomført av Tolkeutvalget i februar 2014.

⁹ Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (2014): *Undersøkelse om tolkene i Nasjonalt tolkeregister 2013*

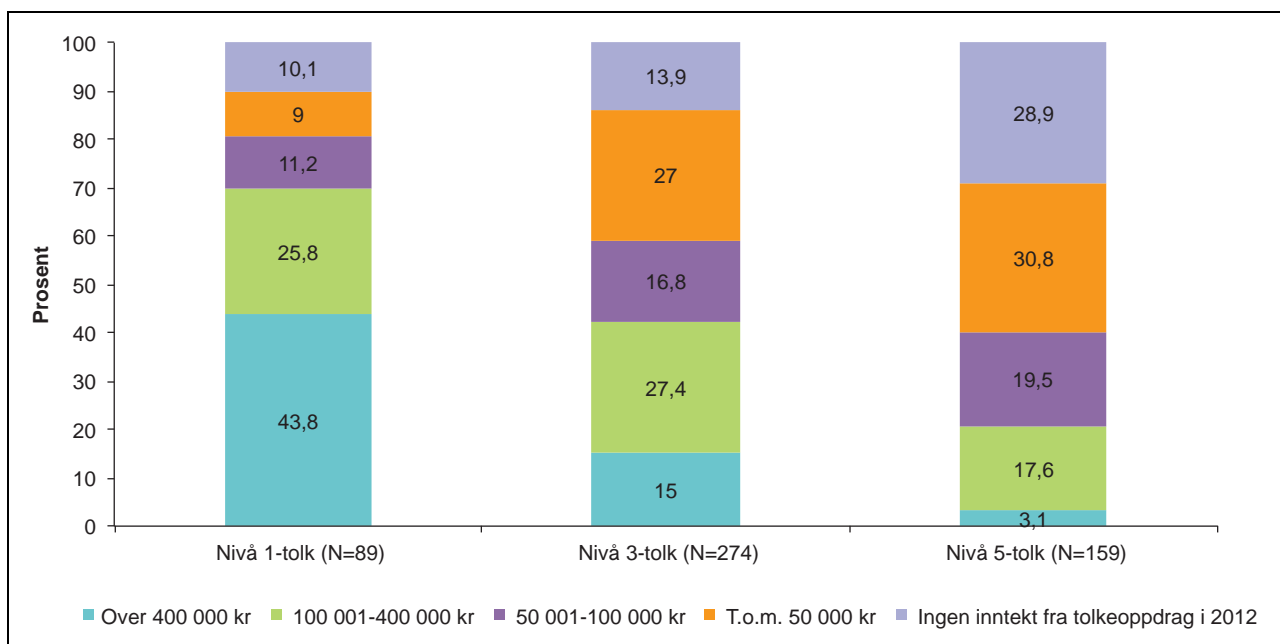
en høyere minstesats enn dem som oppgir tolking som biinntekt. Likevel oppgir så mange som 45 prosent av tolkene som har tolking som hovedinntekt at de har en minstesats på mellom 100–349 kroner per time. Figur 12.4 viser fordelingen.

Ser man på årsinntekt som respondentene får fra tolking, sammenliknet med hvilken kvalifikasjonskategori tolkene er oppført i, finner man at tolker med formelle kvalifikasjoner jevnt over har en høyere årsinntekt enn personer uten slike kvalifikasjoner (figur 12.5).

Figur 12.5 indikerer at kvalifisering lønner seg for tolkene. Samtidig er ikke kvalifikasjoner alene avgjørende for tolkenes inntektsmuligheter. Andre faktorer spiller også inn, som hvilke sektorer tolkene tar oppdrag i, gjennom hvilken kanal de skaffer oppdrag og etterspørsel etter ulike språk.

12.4 Satser for tolkeoppdrag

Generelt finnes det ikke standardiserte satser for tolkeoppdrag i Norge. Unntaket er oppdrag hos rettsvesen, påtalemyndighet, fylkesnemnda for barnevernssaker og i enkelte tilfeller politiet, der timesatsen for tolker er fastsatt til 4/5 deler av den offentlige salærsatsen. Dette reguleres av Forskrift om salær fra det offentlige til advokater m.v.¹⁰ Fra 1. januar 2014 er offentlig salærsats 965 kroner per time. Resten av offentlig sektor er ikke bundet av samme regelverk. Noen offentlige etater, som Utlendingsdirektoratet (UDI), baserer



Figur 12.5 Kvalifikasjonskategori og årsinntekt

Kilde: Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (2014): *Undersøkelse om tolkene i Nasjonalt tolkeregister 2013*. Figur 14

seg på tilsvarende satser som domstolene for å kunne konkurrere om tolker med autorisasjon og utdanning,¹¹ jf. boks 12.2.

Timesatsen for tolkeoppdrag i helse- og omsorgssektoren er generelt mye lavere enn satsene i rettsvesenet og hos politiet. Av tolkene i Nasjonalt tolkeregister som tar oppdrag for helsevesenet, NAV, barnevernet og skolen, oppgir et klart flertall en timesats på mellom 150 og 249 kroner.¹²

Økonomisk usikkerhet fører til at mange tolker ser seg om etter andre jobber.¹³ En respondent i IMDis undersøkelse uttrykte det slik:

Jeg føler meg utbrent på grunn av den økonomiske usikkerheten som tolkejobber fører til, og søker aktivt om en fast stilling, ikke nødvendigvis forbundet med tolking. Dette er trist fordi jeg er stolt av å være tolk. Jeg har både tol-

keutdanning og erfaring, og jeg vet at jeg er flink til å tolke, men realiteten tvinger meg til å skifte yrke. Det at tolker som yrkesgruppe kommer dårlig ut med tanke på sosiale garantier er enda mer deprimerende.

Kilde: Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (2014)

I en kronikk i Aftenposten 4.8.14 skriver statsautorisert translatør Line Valen:

Når det gjelder tolkene tilbyr byråene dem dumpingpriser, holder dagskurs for folk som knapt kan snakke norsk – og velger bort kvalifiserte tolker fordi de ikke aksepterer byråenes lave satser. Det er faktisk sosial dumping satt i system.

12.5 Oppdragsmengde blant tolkene

Det er få av tolkene i Nasjonalt tolkeregister som jobber full tid som tolk. Kun én av tre har tolking som hovedinntekt. 77 prosent av tolkene oppgir at de har annet arbeid/aktivitet ved siden av tolkingen.¹⁴

¹⁴ Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (2014): *Undersøkelse om tolkene i Nasjonalt tolkeregister 2013*

¹⁰ Forskriften gjelder tolker som gjør tjeneste for påtalemyndigheten. Forskriften kommer imidlertid bare til anvendelse ved tolkeoppdrag i straffesaker, og ikke ved tolkeoppdrag som gjelder politiets forvaltningsmessige oppgaver, herunder utlendingssaker, jf. forskriften § 1 nummer 1.4.

¹¹ Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (2012): *Undersøkelsen om tolkene i Nasjonalt tolkeregister 2012. Er kvalifisering lønnsomt?*

¹² Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (2014): *Undersøkelse om tolkene i Nasjonalt tolkeregister 2013*

¹³ Møte mellom Norsk tolkeforening og utvalgsleder 31.10.2013

Boks 12.2 Utlendingsdirektoratets satser for honorering av tolk ved asylintervju

Utlendingsdirektoratets (UDI) satser for honorering av tolker ved asylintervju er fastsatt i en internmelding (IM 2011-026). Tolkens honorar knyttes til tolkens tolkefaglige kvalifikasjoner slik de er kategorisert i Nasjonalt tolkeregister. Honorering av tolker baseres på det som gjelder for straffesaker etter salærforskriften § 1-4 første ledd, etter følgende prosentsatser av den til enhver tid gjeldende salærforskrift:

- Nivå 1: Tolker med statsautorisasjon og tolkeutdanning 85 %
- Nivå 2: Tolker med statsautorisasjon 80 %
- Nivå 3: Tolker med tolkeutdanning 75 %
- Nivå 4: Oversettere med grunnleggende tolkeopplæring 70 %

- Nivå 5: Personer med bestått tospråklig test og grunnleggende tolkeopplæring 65 %
- Nivå 6: Andre som gis oppdrag som tolk 65 %

Etter gjeldende satser for 2014¹ vil en tolk i høyeste kategori få 820 kroner per time, mens en tolk i laveste kategori vil få 627 kroner per time. Differensieringen etter kvalifikasjoner skal anspore tolkene til videre kvalifisering.

UDI honorerer oppdragene per time samt dekker reisetid og reisekostnader beregnet ut fra faste satser for rimeligste aktuelle kollektivreise.² Reisetid honoreres med fast sats på 250 kroner per time sammenlagt reise, beregnet ut fra Ruters forslag på www.ruter.no.³ Reisekostnader for bruk av bil godtas kun etter avtale.

¹ http://www.regjeringen.no/nb/dep/jd/dok/rundskriv/2013/g-062013-ny-salarsats-for-advokater-mv-.html?regj_oss=1&id=748212 hentet 1.6.2014

² Utlendingsdirektoratet (2011): *Bestilling og honorering av tolk ved søknad om beskyttelse (asyl)*, intern melding IM 2011-026

³ E-post fra UDI 4.6.2014

Kilde: Utlendingsdirektoratet (2011): *Bestilling og honorering av tolk ved søknad om beskyttelse (asyl)*, intern melding IM 2011-026

Ifølge Norsk tolkeforening har tolkene mye dødtid mellom oppdragene som kunne vært brukt mer effektivt.¹⁵ 80 prosent av tolkene i registeret oppgir at de har kapasitet til å tolke mer enn de gjør i dag.¹⁶ Samtidig er det ikke sikkert at tolkene faktisk representerer en ledig kapasitet per i dag ettersom to av tre har annet arbeid i tillegg til tolking.¹⁷ Lønns- og arbeidsbetingelser vil med stor sannsynlighet være avgjørende for hvorvidt tolkene velger tolking fremfor annet arbeid. En respondent i IMDis undersøkelse om tolkene i Nasjonalt tolkeregister¹⁸ sa det slik:

Slik arbeids- og betalingsforholdene er nå, ser jeg ingen fremtid i dette yrket.

Oppdragsmengden avhenger av etterspørselen i de ulike tolkespråkene. Skiftende etterspørsel i de ulike språkene gjør at man må påberegne at noen tolker ofte, mens andre bare får oppdrag en gang i mellom (jf. vedlegg 6).

Norsk tolkeforening påpeker at arbeidshverdagen til tolkene er preget av stor usikkerhet,

både på grunn av skiftende behov i ulike språk, men også fordi markedet slik det fungerer i dag favoriserer ukvalifiserte tolker jf. kapittel 11.¹⁹

12.6 Tolkenes oppdrag i de ulike sektorene

Flest tolker i Nasjonalt tolkeregister tar oppdrag for politiet. Deretter følger domstolene og helse-sektoren. Svært få av tolkene i registeret tar oppdrag i Kriminalomsorgen. Når det gjelder årsaker til at tolkene ikke har oppdrag i de ulike sektorene, angir de fleste at det er fordi de ikke får tilbud (figur 12.6).

I domstolene blir ukjent fagterminologi trukket frem som en av årsakene til at man ikke ønsker oppdrag. I helsesektoren er det lønnsvilkår som utpeker seg.

Jeg vil gjerne ta oppdrag i helse og sosial, som jeg anser som minst like viktig som de [oppdragene] for politi og retten. Grunnen til at jeg velger ikke å ta disse oppdragene, er at satsene der har blitt uforholdsmessige lave som følge av anbudspraksisen. Oppdragene er som regel

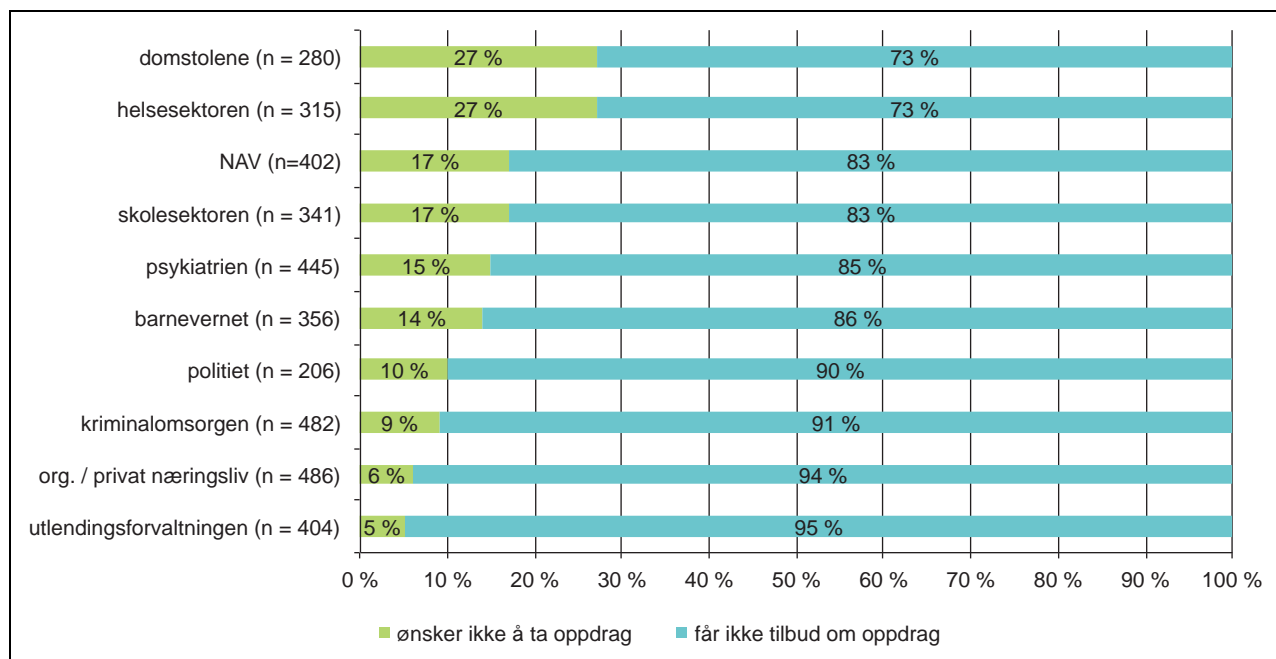
¹⁵ Møte mellom Norsk tolkeforening og utvalgsleder 31.10.2013

¹⁶ Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (2014): *Undersøkelse om tolkene i Nasjonalt tolkeregister 2013*

¹⁷ Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (2012): *Undersøkelsen om tolkene i Nasjonalt tolkeregister 2012. Er kvalifisering lønnsomt?*

¹⁸ Ibid.

¹⁹ Møte mellom Norsk tolkeforening og utvalgets leder 31.10.2013



Figur 12.6 Årsaker til få eller ingen oppdrag i de ulike sektorene. Prosent

Kilde: Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (2012): *Undersøkelsen om tolkene i Nasjonalt tolkeregister 2012*. Figur 3.3

formidlet via tolkebyråer, som vant anbudsrun- den, på bekostning av tolkene.

Kilde: Respondent i kommentarfeltet i *Undersøkelsen om tolkene i Nasjonalt tolkeregister 2012. Er kvalifisering lønnsomt?* (IMDi 2012)

12.7 Tolkenes kanaler for oppdrag

Blant tolkene i Nasjonalt tolkeregister er det mest vanlig å få direkte oppdrag fra offentlige tolkebrukere. Den nest vanligste måten å få oppdrag på er via en privat tolkeformidler. Færrest er det som oppgir Nasjonalt tolkeregister som kanal for oppdrag.²⁰

Blant tolkene som oppgir at de tar oppdrag gjennom private formidlere, er de fleste tilknyttet flere formidlere samtidig (figur 12.7).

For tolker som tar oppdrag i retten, politiet og UDI er det klart mer lønnsomt å få oppdrag direkte enn gjennom formidler. Timesatsen for tolkene som tar oppdrag gjennom privat formidler i disse etatene er cirka 350 kroner lavere enn satsen de får når de tar direkteoppdrag. Når det gjelder oppdrag i helse- og omsorgssektoren, NAV, barnevernet og skolen, ser ikke formidlingskanal ut til å ha stor betydning for timesatsen. Flertallet av tolkene har her en timesats på mellom 150 og 249 kroner, uavhengig av om de får oppdraget gjennom formidler eller ikke.²¹

²⁰ Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (2014): *Undersøkelse om tolkene i Nasjonalt tolkeregister 2013*

12.8 Oppfølging av tolkene

Tolker som tar oppdrag for UDI blir fulgt opp med orienteringsseminar for nye tolker, årlige seminarer, individuelle samtaler, evaluering og lydopptak av tolkingen.

Tolkesentralen ved Oslo Universitetssykehus har i oppstartsperioden arrangert ulike seminarer med tolkefaglig påfyll. Tolkesentralen planlegger også å ha jevnlig oppfølgingssamtaler med tolkene når sentralen skal driftes. Sentralen ønsker dessuten å ha et tilsyn som kan ta imot klager, både på det som berører selve tolkeutførelsen og på andre forhold som er en del av tolkeoppdraget. Dette er, ifølge Tolkesentralen, viktig ettersom de fleste tolkene jobber som frilansere og i den forstand ikke har en overordnet arbeidsgiver.²² Utvalget kjenner ikke til andre offentlige tolkebrukere som har tilsvarende oppfølging av tolkene.

I PST evalueres tolkeoppdrag i etterkant, både av sakbehandler og tolk. Tolkene følges opp av en egen tolkekoodinator.²³

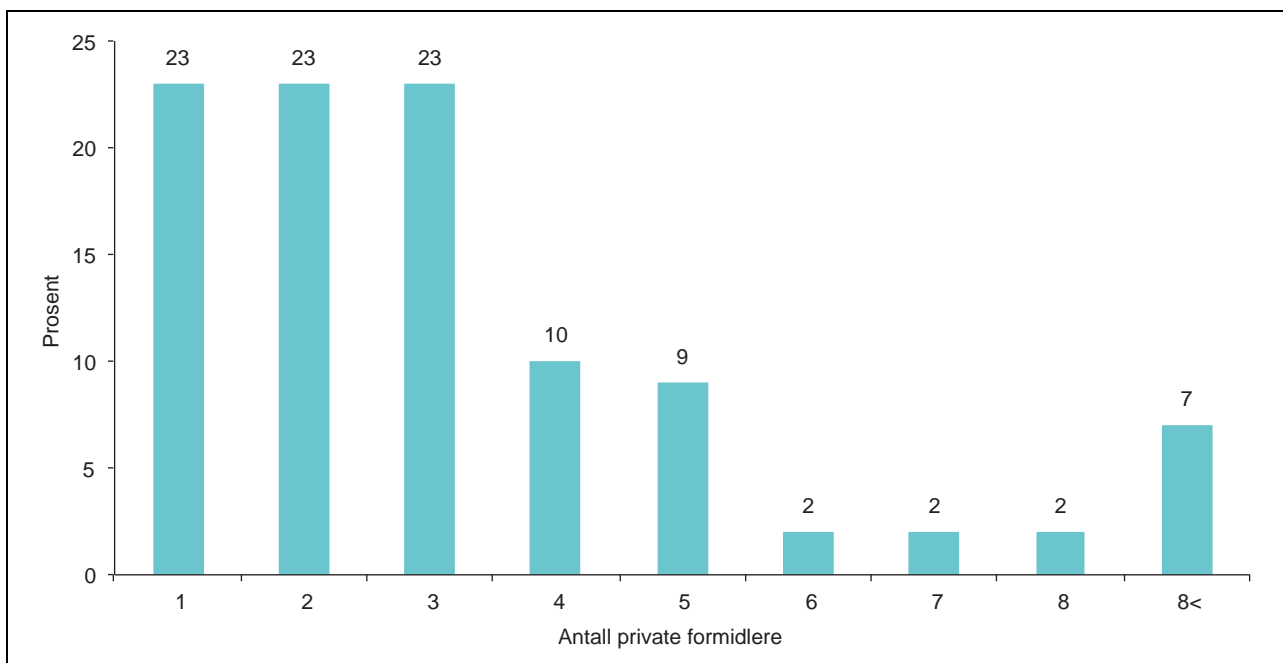
På spørsmål fra utvalget²⁴ svarer alle de kommunale tolketjenestene at de følger opp tolkene.

²¹ Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (2014): *Undersøkelse om tolkene i Nasjonalt tolkeregister 2013*

²² Svar til utvalget fra Tolkesentralen, OUS, på spørsmål om oppfølging av tolker 19.5.2014

²³ Møte mellom PST og utvalgsleder 1.4.14

²⁴ Spørreundersøkelse sendt til kommunale tolketjenester 20.1.2014



Figur 12.7 Tilknytning til private formidlere. Prosent

Kilde: Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (2014): *Undersøkelse om tolkene i Nasjonalt tolkeregister 2013*. Figur 36

Kurs, ettersamtaler/debriefing, terminologiarbeid og kollegaveiledning er tiltak som blir nevnt. Flere har egne fagrådgivere som jobber med oppfølging av tolkene. I én kommune gis det reisestipend til tolker som tar tolkeutdanning. For noen er det imidlertid en utfordring å samle og motivere oppdragstolker til interne kurs fordi kommunen ikke har mulighet til å betale for mulig inntektstap og fordi disse kursene ikke er poenggi-vende.

Tolkebyråenes bransjeforening (TBBF) opplyser at mange av deres medlemmer gir tolkene grundig opplæring. Tolkene lærer blant annet hvordan de skal opptre i møte med kunden, hvor viktig det er å stille presis til oppdrag, holde avtaler osv. Byråene veileder tolkene og gir dem en bedre kundeforståelse. TBBF mener imidlertid at flere av tolkene i Nasjonalt tolkeregister er lite stabile og avlyser oppdrag på kort varsel.²⁵

For domstolene er det også et problem at tolker avlyser oppdrag på kort varsel. Oslo tingrett melder om behov for et klagesystem og et system for tilbagemelding til og fra tolker og andre aktører når tolker er involvert.

12.9 Yrkes- og interesseorganisasjoner for tolker

En interesseorganisasjon for tolker i norsk offentlig sektor, kalt Norsk tolkeforening, ble stiftet i 1986. I 1992 gikk foreningen inn i LO og skiftet navn til Norsk tolkeforbund. Forbundet ble i 1999 en del av Norsk Kommuneforbund.²⁶ Etter en sammenslåing av Norsk Kommuneforbund og Norsk Helse- og Sosialforbund ble Fagforbundet etablert i 2003.²⁷

Fagforbundet

Fagforbundet organiserer i dag cirka 160 tolker.²⁸ Fagforbundet mener at det er viktig å bedre dagens organisering av tolketjenester ved å gi flere tolker fast ansettelse. Fagforbundet ønsker ikke at tolketjenester skal drives ved anbudsrun-

der og av kommersielle tolkeformidlere som i dag. Fagforbundet mener at offentlige tolkeformidlere og faste ansettelser vil gi bedre mulighet til å kvalitetssikre tolketjenestene som gis.²⁹

I innspill til utvalget hevder Fagforbundet at det ligger et stort ubenyttet potensial i å ansette langt flere tolker enn det som gjøres i dag.³⁰

Norsk tolkeforening

I 2004 ble det stiftet en ny Norsk tolkeforening (NTF). Norsk tolkeforening har 282 medlemmer (juni 2014).³¹

NTF har som formål å samle alle tolker som tilfredsstillter foreningens krav til felles faglige, sosiale og økonomiske interesser, fremme et høyt faglig og etisk nivå hos medlemmene samt å virke for medlemmenes interesser i lønns- og arbeidsforhold. Foreningen jobber blant annet for at det offentlige etablerer formelle kriterier for å skille mellom profesjonelle og ikke-profesjonelle tolker, slik at personer som ikke tilfredsstillter disse kompetansekriteriene ikke skal kunne praktisere tolkeyrket. Videre jobber NTF for at yrket får et normert utdanningsløp, slik at alle tolker skal ha mulighet til å skaffe seg formelle kvalifikasjoner.³²

NTF mener at det er viktig med ansvarliggjøring av den enkelte sektor på tolkefeltet. Dette vil bidra til en større nærhet mellom de ansvarlige (de som leder og administrerer tolkeseksjonen/enheten/kontoret), tolkebrukerne og tolkene.

Foreningen mener at det er behov for en overordnet tilsynsfunksjon for tolkevirksomhet, som kan vurdere klager på tolker og virksomheter i tolkefaglige spørsmål. Denne må ha reell sanksjonsmyndighet. Forskjellige profesjoner (som dommere, advokater, leger) har i dag gjerne sine egne klageorganer. Ifølge NTF er tolkene foreløpig for dårlig organisert og har ikke kommet langt nok i profesjonaliseringsprosessen til å greie dette på egen hånd. Foreningen mener derfor at det er viktig at det offentlige bidrar til å etablere en tilsynsfunksjon.³³

Statsautoriserte tolkers forening

Statsautoriserte tolkers forening ble stiftet i 2009, og er en interesseorganisasjon for statsautoriserte

²⁵ TBBF i møte med utvalgsleder 27.1.2014

²⁶ Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (2009): *Bedre forvaltningspraksis for bruk og bestilling av tolk – forslag til tiltak fra tverretattlig arbeidsgruppe*

²⁷ <http://www.fagforbundet.no/om-fagforbundet/Fagforbundets%20historie/> hentet 30.7.2014

²⁸ E-post fra Fagforbundet 31.7.2014. Fagforbundet har ikke tall på hvor mange av de 160 som arbeider som språktolk og hvor mange som arbeider som tegnspråktolk. Fagforbundet opplyser at de også har en del medlemmer som jobber som tolk, men som er registrert i andre arbeidsforhold.

²⁹ Fagforbundet: *Tolk i fagforbundet*, brosjyre

³⁰ E-post fra Fagforbundet til Tolkeutvalget 8.11.2013

³¹ E-post fra Norsk tolkeforening 5.8.14

³² <http://www.tolkeforeningen.no/> hentet 30.7.2014

³³ Presentasjon på møte mellom Norsk tolkeforening (NTF) og utvalgsleder 11.8.2014

tolker. Foreningen arbeider for tolkefaglig profesjonsutvikling, bevisstgjøring omkring viktigheten av kvalitetssikring av tolking og tolkefaglig kompetanseheving blant myndigheter og profesjonsutøvere i andre yrker. Statsautoriserte tolker kan søke medlemskap i foreningen. Tolker som ennå ikke er statsautoriserte, kan søke aspirantmedlemskap for en tidsbegrenset periode.³⁴

12.10 Utvalgets vurderinger

Kvalifiserte tolker har en nødvendig og viktig posisjon i et offentlig Norge der det språklige mangfoldet gjør seg mer og mer gjeldende. Mange tolker gjør i dag en god jobb, men det er en utfordring at det ikke stilles nødvendige krav til dem som skal tolke i offentlig sektor. Dette er uheldig både for de seriøse tolkene, for de ukvalifiserte tolkene som blir satt til en oppgave de ikke mestrer, for offentlige myndigheter i møte med personer som ikke behersker norsk og, ikke minst, for enkeltpersoner som har behov for tolk for å kunne kommunisere med offentlige tjenesteytere.

Utvalget mener at den store variasjonen i rammevilkår for tolkeoppdrag i ulike deler av offentlig sektor er uheldig. Denne variasjonen kan bidra til å undergrave tolkeyrket og tolkenes profesjonalitet, den kan bidra til sosial dumping og den kan hindre tilgang til gode tolketjenester.

Kunnskapsgrunnlaget og innspill utvalget har mottatt indikerer at det er en sammenheng mellom de lave timesatsene, at utdannede tolker velger bort tolkeyrket og dårlig kvalitet på tolketje-

nestene. De beste tolkene takker nei til oppdrag når de ikke får en avlønning som er i tråd med deres kvalifikasjoner. Det hender også at kvalifiserte tolker avlyser oppdrag fordi de får et bedre tilbud et annet sted.

Utvalgets oppfatning er at det bør innføres et eget lønnsregulativ for tolker. Dette vil gi ryddige, oversiktlige arbeidsforhold og stimulere flere til å velge tolkeyrket. Satsene bør differensieres etter kvalifikasjoner, slik det gjøres i UDI. Kvalifisering må lønne seg. Faste satser for tolker vil også gjøre det enklere for offentlige etater å budsjettere med midler til tolketjenester. Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet, Kommunal- og moderniseringsdepartementet og Arbeids- og sosialdepartementet bør utrede nærmere hvordan man kan sikre en harmonisering av de offentlige satsene for tolkeoppdrag. Godtgjørelse for reisetid bør kunne reguleres, jf. Statens reiseregulativ.

Utvalget viser til Sverige hvor Kammarkollegiet, i veiledning for avrop av tolkeformidlingstjenester, har spesifisert differensierte satser for tolkene ut fra deres kvalifikasjoner.

Tolkene må kunne dokumentere sine kvalifikasjoner ved å benytte ID-kort som viser at de står oppført i Nasjonalt tolkeregister. IMDi bør få i oppdrag å produsere og fordele slike kort.

Utvalget mener at en tettere oppfølging av tolkene er nødvendig. Som frilansere har tolker behov for et fagmiljø og fagpersoner som de kan drøfte arbeidssituasjonen med. Her har formidlerleddet sin viktigste oppgave. Det er også viktig med en instans som kan følge opp at tolkene kommer til avtalt tid. Dette kan blant annet sikres gjennom opprettelse av offentlige bestillerkontor, jf. kapittel 11.

³⁴ E-post fra Statsautoriserte tolkers forening av 8.8.14

Kapittel 13

Fjerntolking

Ifølge mandatet skal utvalget fremme forslag til tekniske løsninger for fjerntolking. Mandatet fremhever også at utvalget i sine forslag skal ta høyde for forskjeller i utfordringer knyttet til geografi og befolkningssammensetning.

Begrepet fjerntolking er en samlebetegnelse for telefontolking og skjermtolking.¹ Ved telefontolking er tolken og samtalepartene geografisk atskilt og har kun kontakt via telefon uten bildestøtte. Ved skjermtolking er også tolken og samtalepartene geografisk atskilt, men har lyd- og bildekontakt via videokonferanseutstyr eller bildetelefon.²

Behovet for tolk finnes over hele landet, men tilgjengeligheten varierer. Det er derfor behov for systemer for geografisk uavhengige tolketjenester, slik som telefon- og skjermtolking. Dette kan effektivisere utnyttelsen av tolkene, uavhengig av hvor de måtte bo, og redusere ventetid og reisevirksomhet. Fjerntolking vil også kunne bidra til bedret tilgang til tolker som er nøytrale, i den forstand at de ikke har tilknytning til samme lokalmiljø som den minoritetsspråklige.³

I Meld. St. 6 (2012–2013) En helhetlig integreringspolitikk ble det varslet en gjennomgang av hvordan tolketjenesten bør organiseres. Som en del av dette arbeidet vil Helse- og omsorgsdepartementet utrede mulighetene for, og kartlegge bruk av, telefon- og skjermtolking i 2014. Dette skal gjøres i dialog med de regionale helseforetakene.⁴

13.1 Telefontolking

Telefontolking er den vanligste formen for fjerntolking og er mye brukt i Norge i dag. En undersøkelse om tolkeformidling fra 2007⁵ viser at 45 prosent av oppdragene som gikk gjennom private formidlere foregikk over telefon. Helsedirektoratets kartlegging av tolkebruk i kommunehelsetjenesten viser at 9 av 10 kommuner benytter telefontolking.⁶ De kommunale tolketjenestene anslår at telefontolking benyttes i 1–11 prosent av oppdragene.⁷

Store avstander og høye reisekostnader gjør telefontolking attraktivt. Mange fremhever også at telefontolking gir mulighet for større grad av anonymitet for klienten, fordi tolken ikke er til stede i rommet og ikke kan se dem det tolkes for.⁸ For noen er telefontolking den eneste måten å få tilgang til tolketjenester på:

Vi har oppdaget etter hvert at det er helsepersonell i distrikts-Norge som har opparbeidet mest kompetanse og erfaring med bruk av telefontolking. I distriktet finnes ingen mulighet til bruk av tilstedetolk på alle mulige språk. På flyktningmottaket i Sør-Varanger kan det, for eksempel, være opptil 13–14 nasjonaliteter på en gang. Kirkenes er ingen storby, og det sier seg selv at vi ikke kan skaffe profesjonelle tilstedetolker som snakker lugandi, sorani, wolf, fulani, sarahullai, banbanra, kurmanci og så videre i den daglige jobben. Dermed er telefontolking eneste alternativ, og har økt kvaliteten på den helsetjenesten vi gir betraktelig.

Kilde: Haabeth og Karlsen (2000)

¹ Utlendingsdirektoratet (1998): *Tolking via telematikk. En utredning om muligheter og konsekvenser ved skjermtolking i Norge*

² Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (2007): *Tolkeformidling i offentlig sektor. Etterspørsel og tilbud*

³ Statskonsult (2003): *Nasjonalt tolkeregister*, Notat 2003:15

⁴ Helse- og omsorgsdepartementet (2013): *Strategiplan for likeverdige helse- og omsorgstjenester*

⁵ Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (2007): *Tolkeformidling i offentlig sektor. Etterspørsel og tilbud*

⁶ Helsedirektoratet (2013): *Kartlegging av tolkebruk i kommunehelse*, TNS Politikk og samfunn

⁷ Undersøkelse foretatt av utvalget

⁸ Haabeth og Karlsen (2000): *Telefontolking som alternativ tolketjeneste*

Skaaden (2013) påpeker samtidig at telefontolking byr på tolketekniske utfordringer, fordi mediet setter klare begrensninger for tolkens oppfattelses- og koordineringsmuligheter. At tolken ikke kan se samtalepartene, og dessuten har redusert mulighet til å styre replikklengden, gjør arbeidsforholdene ved telefontolking vanskelige for tolken, ifølge IMDi.⁹ Tolker som har vært på innføringskurs i IMDi rapporterer om at de ofte bare får tolket halvparten av det som blir sagt under telefontolking og at de har begrenset mulighet til å si fra om hva som glipper. I IMDis undersøkelse om tolkene i Nasjonalt tolkeregister ble telefontolking med dårlig utstyr trukket frem som en av årsakene til at tolker ikke ønsket oppdrag i helsesektoren.¹⁰

Ved telefontolking er det også vanskelig å kontrollere at andre enn dem som deltar i samtalen, hører det som blir sagt.¹¹ Dette er en utfordring når det kommer til sikkerhet rundt informasjonen som utveksles.¹²

Vi har opplevd situasjoner der tolken for eksempel kjører bil under samtalen, står med mobiltelefonen på gatehjørnet, eller vi hører stemmer og barnegråt i bakgrunnen når de tolker hjemmefra.

Kilde: Haabeth og Karlsen (2000)

En forutsetning for at telefontolking skal være forsvarelig er både at forholdene er tilrettelagt for tolking og at tolken og fagpersonen som leder situasjonen har opplæring i telefontolking.¹³ Fagpersonen som skal lede en samtale hvor tolken er til stede på telefon, må selv være godt forberedt tematisk og ha god struktur på samtalen.¹⁴ Samtidig bør sikkerhetsmessige aspekter være ivarettatt for å gjøre utvekslingen av sensitiv informasjon trygg.¹⁵ IMDi anbefaler at telefontolking som regel bare bør benyttes til kortere samtaler, og for å gi konkrete beskjeder.¹⁶

⁹ Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (2007): *Veileder for kjøp av tolketjenester*

¹⁰ Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (2012): *Undersøkelsen om tolkene i Nasjonalt tolkeregister 2012*

¹¹ Utlendingsdirektoratet (2003): *Kommunikasjon via tolk*

¹² Utlendingsdirektoratet (2004): *Veiledning i bruk av tolk i statlige mottak*

¹³ Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (2007): *Tolkeformidling i offentlig sektor. Eiterspørsmål og tilbud*

¹⁴ Helse- og omsorgsdepartementet (2011): *Veileder om kommunikasjon via tolk for ledere og personell i helse- og omsorgstjenestene*

¹⁵ Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (2007): *Tolkeformidling i offentlig sektor. Eiterspørsmål og tilbud*

¹⁶ <http://www.tolkeportalen.no/no/For-tolkebrukere/Retningslinjer/#paaoppdrag>, hentet 24.1.2014

13.2 Skjermtolking

Ved skjermtolking har tolken lyd- og bildekommunikasjon med partene som skal snakke sammen. Skjermtolking innebærer at tolkebrukerne kan se tolken og rommet der denne befinner seg og vise versa. Skjermtolking gjør det mulig for tolken å lese de implisertes ansiktsuttrykk og kroppsspråk, noe som er viktig for kvaliteten på tolkingen. For å kunne benytte seg av skjermtolking trenger man enten videokonferanseutstyr, billedtelefon eller datamaskin med internett, webkamera, høyttalere og mikrofon.¹⁷ Billedtelefon er en telefonløsning der man ser samtalepartneren på en liten skjerm. Billedtelefoner forekommer som spesialiserte enheter eller som funksjoner på spesielt utstyrte PCer. Som teletjeneste krever billedtelefoni minst en ISDN-forbindelse.¹⁸

I EU skiller man mellom *Videoconference interpreting* (VCI) og *Remote interpreting* (RI).¹⁹ Ved VCI er samtalepartene geografisk atskilt og kommuniserer gjennom videokonferanseutstyr, mens tolken er plassert sammen med en av partene. Ved RI er samtalepartene i samme rom, mens tolken befinner seg et annet sted og kommuniserer med samtalepartene gjennom videokonferanseutstyr. Eksemplene i dette kapitlet referer til denne siste formen for skjermtolking.

Norge var tidlig ute med å teste skjermtolking. I prosjektet *Tolk og telematikk*,²⁰ ledet av Hordaland fylkeskommune og koordinert av UDI, testet fem offentlige tolketjenester fra 1999 til 2001 skjermtolking mot sine målgrupper. Konklusjonen fra prosjektet var at det var et stort innsparingspotensial i bruken av skjermtolking – ikke minst i form av spart reisetid for tolken. Skjermløsningen ga mulighet til optimal tilgjengelighet og økt aksjonsradius for de best kvalifiserte tolkene. Mange av tolkene i prosjektet rapporterte at skjermtolking ga dem bedre arbeidsforhold enn ved tolking via telefon, fordi kombinasjonen lyd/bilde lettet forståelsen.²¹

Et viktig erfaringsmoment fra prosjektet var at utstyrs kvaliteten hos både sender og mottaker var

¹⁷ Helse- og omsorgsdepartementet (2011): *Veileder om kommunikasjon via tolk for ledere og personell i helse- og omsorgstjenestene*

¹⁸ Ibid.

¹⁹ <http://www.videoconference-interpreting.net/> hentet 30.4.2014

²⁰ Utlendingsdirektoratet (2003): *Skjermtolking. Fra prosjektet Tolk og telematikk. Sluttrapport*. UDI og Hordaland fylkeskommune

²¹ Skaaden, Hanne (2001): *On-screen interpreting* i: K. Nordby & M. Krosby (red.): *Human Factors in Telecommunication*, Bergen, HFT. S. 67-79

avgjørende for hvorvidt tolkens lytteforhold ble tilstrekkelige til å muliggjøre forsvarlig tolking. Datidens høye priser på teknisk utstyr av høy kvalitet var samtidig en utfordring for prosjektet, og interesserte målgrupper var ofte ikke i stand til å bære den økonomiske belastningen som anskaffelsen av nødvendig utstyr innebar.²²

Prosjektet erfarte videre at for at tolkens krav til arbeidsforhold skulle kunne ivaretas, var det viktig at samtalepartene hadde fått opplæring både i bruk av det tekniske utstyret, og i tolket kommunikasjon via skjerm. Ofte skjedde det ting i samtalepartenes studio som forstyrret tolkens mottaksforhold. Dette kunne være alt fra plassering av mikrofonen og lysforhold, til skraping med stolen og tilstedeværelsen av barn i studio.

Tolkene i prosjektet rapporterte samtidig om redusert tolketeknisk kontroll over situasjonen sammenliknet med fremmøtetolkingen de var vant til. For eksempel var det vanskeligere å komme til for å tolke. Skaaden (2013:52) påpeker at dette trolig skyldes at de strategiene tolkene vanligvis bruker for å ta ordet i en tolket samtale, som små håndbevegelser og blikkontakt, hadde liten effekt ved skjermtolking.

I positiv retning rapporterte tolkene at skjermtolking bidro til å gjøre partene mer strukturerte, og førte til færre forsøk på alliansebygging med tolken enn ved fremmøtetolking. Det faktum at tolken møtte dem på skjermen syntes å øke forståelsen for at tolken ikke var aktiv deltaker i samtalen, og ikke kunne rådspørres i saken.²³

Ifølge en undersøkelse foretatt av utvalget er skjermtolking i dag lite brukt blant de kommunale tolketjenestene. Den lave bruken blir i undersøkelsen forklart med fastlåste tankemønstre, dårlig tilgang på utstyr og høy terskel ute i tjenesteapparatet.²⁴

I et EU-prosjekt om skjermtolking i retten har Sabine Braun og Judith Taylor sammenliknet kvaliteten i tolkingen ved fremmøtetolking og ved skjermtolking.²⁵ Braun og Taylor konkluderer med at de utfordringene tolkene opplever ved fremmøtetolking, som terminologivalg, kontekstforståelse, turtaking og overbelastning av tolkens kognitive kapasitet, har en hyppigere forekomst



Figur 13.1 Forsiden på en brosjyre om skjermtolking – fra prosjektet Tolk og telematikk

Kilde: www.tolkeportalen.no

ved skjermtolking. Som en konsekvens av dette ble antallet alvorlige tolkingsfeil (utelatelser, tillegg, forvrengninger, feiloversettelser) høyere i forsøkene med skjermtolking enn i forsøkene med fremmøtetolking. Anbefalinger fra EU-prosjektet er blant annet at kvalifiserte tolker og best tilgjengelig teknologi bør benyttes, og at både samtalepartene og tolkene bør få opplæring i denne kommunikasjonsformen.

Erfaringer fra skjermtolking er dokumentert gjennom flere prosjekter i inn- og utland og i ulike sektorer (jf. boks 13.1, 13.2 og 13.3)

Rapporten *Rett til tolk* anbefaler at skjermtolking tas i bruk i justissektoren. Gjennom en endring av domstoloven ble det i 2005 åpnet for en prøveordning ved enkelte tingretter og lagmannsretter for bruk av fjernmøteteknologi.²⁶ Dette gjelder også fjerntolking i straffesaker og sivile saker. I høringsinnspill til lovarbeidet vektlegger Domstoladministrasjonen at skjermtolking kan gi økonomiske besparelser, særlig ved korte tolkingssesjoner. Oslo politidistrikt påpeker at det vil kunne

²² Justis- og politidepartementet (2005): *Rett til tolk. Tolking og oversettelse i norsk straffeprosess*. Rapport

²³ Justis- og politidepartementet (2005): *Rett til tolk. Tolking og oversettelse i norsk straffeprosess*. Rapport

²⁴ Spørreundersøkelse blant åtte kommunale tolketjenester gjennomført av Tolkeutvalget i februar 2014

²⁵ Braun, Sabine og J. L. Taylor (2012): *Videoconference and Remote Interpreting in Criminal Proceedings*, Intersentia, Cambridge

²⁶ Domstoloven § 143

Boks 13.1 Skjermtolking ved asylintervju

Utlendingsdirektoratet (UDI) opprettet i 2009 en egen asylenhet i Trondheim. Fordi tilgangen til kvalifiserte tolker i nødvendige språk i Midt-Norge ikke er tilstrekkelig, har UDI lagt til rette for skjermtolking ved denne asylenheten. Siden 2011 er 933 intervju i Trondheim gjennomført ved hjelp av skjermtolking. Tolkene stiller i UDIs lokaler i Oslo, mens intervjuet foregår i Trondheim.

Gjennom en oppstartsperiode er rutiner og praksis blitt forbedret slik at intervjuerne nå opplever at hensyn til sikkerhet og profesjonalitet ivaretas på en god måte.

Intervjuerne påpeker at man må stille høye krav til kvalitet på det tekniske utstyret for at

skjermtolkingen skal fungere. Lyd, bilde og hastighet på linjen må være optimalt. Rommene som brukes må være tilnærmet lydtette, ellers vil det skapes støy som sliter på tolk og intervjuer. I flerbruksrom er det en utfordring at andre brukere av rommet endrer på utstyrets innstillinger. Tilgang til teknisk support er avgjørende.

Intervjuerne ser mange fordeler ved skjermtolking. Distanse til tolken ivaretar nøytraliteten bedre. Intervjuer får sterkere fokus på søker og mindre på tolken. Teknikken tvinger også intervjuer til å legge opp en god struktur på intervjuet.

Kilde: Møte med Utlendingsdirektoratet regionkontor Midt 9. januar 2014

være enklere å skaffe kvalifiserte tolker på kort varsel dersom tolken kan finne seg et annet sted.²⁷

²⁷ Ot.prp. nr. 27 (2005-2006): A) Om lov om oppløsning av stamhuset Ekeberg B) Om lov om endringer i lov 13. august 1915 nr. 5 om domstoler (domstolloven) og enkelte andre lover, Justis- og politidepartementet

I forarbeid til tvisteloven blir det påpekt at det i vitneforklaringer som krever tolk, kan være enklere å få gjennomført avhøret dersom tolken kan delta gjennom fjernavhørteknologi. Det understrekes også at bistanden til retten vil bli mindre tidkrevende for tolken gjennom bruk av fjernmøteteknologi.²⁸

Boks 13.2 Skjermtolking i NAV

NAV har i 2012–2013 gjennomført et prosjekt for utprøving av skjermtolking. NAV har 450 kontorer over hele landet, og bruk av video/skjermtolking er et nødvendig hjelpemiddel for å dekke tolkebehovet. NAV inngikk en avtale med Tolketjenesten i Oslo kommune om å levere tolketjenester ved hjelp av videokonferanseutstyr. Det var en forutsetning at tolkene skulle være registrert i Nasjonalt tolkeregister. Tolv NAV-kontor ble med på prøveprosjektet. Til sammen ble det gjennomført omtrent 129 registrerte tolkeoppdrag i prosjektperioden.

Fem tolkespråk inngikk i prosjektet – polsk, arabisk, somali, litauisk og russisk. Disse ble valgt ut fra en vurdering av hvilke språk som var mest etterspurt ved NAV-kontorene.

Veilederne i NAV mener at skjermtolking er et fullgodt alternativ til fremmøtetolk i de fleste tilfeller. Veilederne har ikke pekt på noen spesielle typer samtaler der dette ikke er et egnet verktøy. Veilederne sier at muligheten til ras-

kere å få tak i tolk er en veldig positiv faktor. De av NAVs brukere som er forespurt, har utelukkende hatt positive synspunkter på bruk av skjermtolk. De synes at det er positivt å få en tolk som ikke har tilknytning til lokalmiljøet der de bor. Skjermtolking oppfattes videre som en god løsning fremfor telefontolk, da brukeren på denne måten har kontroll på hvem som deltar og lytter til samtalen som finner sted. Prosjektet satte krav om at all tolking skulle skje fra leverandørens tolkestudio. Det var ikke aktuelt å ha en tolk som tolket fra et hjemmekontor.

En viktig erfaring fra prosjektet er at det er nødvendig å investere betydelig tid i oppfølging. Dette gjelder spesielt innledningsvis i prosjektperioden. Av de tolv kontorene som deltok i prosjektet er det to NAV-kontor som vil fortsette med skjermtolking etter at prosjektet er avsluttet. Bedre og raskere tilgang til tolk, og at det er billigere, er ifølge NAV de viktigste grunnene til å gå videre med skjermtolking.

Kilde: NAV (2014): *Visuell kommunikasjon i NAV*, sluttrapport fra FARVE-prosjektet

Boks 13.3 Skjermtolking i helsevesenet i Danmark

I Danmark er det fra 2009–2013 gjennomført et prosjekt med tolking via skjerm for sykehus, kommuner og allmennpraktiserende leger. Årlig gjennomføres cirka 70 000 tolkeoppdrag på danske sykehus. Andelen tolkeoppdrag via skjerm er i perioden 2009–2012 steget fra 2 til 20 prosent.

Pilotprosjekter med skjermtolking er gjennomført i 10 kommuner og hos 19 allmennpraktiserende leger. I prosjektet ble det opprettet et nasjonalt knutepunkt for skjermtolking (VDX) som støtter kommunikasjonen mellom tolkeformidlere og tolkebrukere.

Selv om gjennomføringen ble påvirket av praktiske og IKT-tekniske barnesykdommer, viser evalueringen av prosjektet en tilfredshet med skjermtolking på sykehus, i kommuner og

blant allmennpraktiserende leger. Av helsepersonell som har deltatt i prosjektet svarer 85 prosent at skjermtolking fungerer tilfredsstillende.

En viktig konklusjon i prosjektet er at implementering av et telemedisinsk verktøy trenger tid. Et sentralt mål for innføringen av skjermtolking var forventninger om økonomiske besparelser. De forventede økonomiske besparelsene ble ikke innfridd i prosjektperioden.

Evalueringen viste at de regionene som i gjennomføringen hadde både et økonomisk og et ledelsesfokus på skjermtolking oppnådde best resultater. Evalueringen konkluderer med at ledelsesforankring og fokus er avgjørende for gjennomføringen av et telemedisinsk prosjekt som skjermtolking i helsevesenet er.

Kilde: Søbberg, Lene et al (2013)

En forutsetning for at fjernmøteteknologi skal bli et hensiktsmessig middel til økt effektivitet og fleksibilitet i saksavvikling er, ifølge Ot.prp. nr. 27 (2005–2006), at domstolene har tilgjengelig teknisk utstyr av høy kvalitet. I tillegg er det viktig at det gis nødvendig opplæring, at systemet er lett å bruke og at det finnes teknisk assistanse tilgjengelig for å løse problemer som dukker opp underveis.²⁹

I likhet med avhør av vitner og sakkyndige bør det være et vilkår for å gjennomføre fjernavhør med tolk, at retten finner det ubetenkelig ut fra formålet med avhøret.³⁰

Behov for egen opplæring i skjermtolking, både for tolkebrukere og tolker, blir nevnt i de fleste evalueringer av prosjekter med skjermtolking. Det anbefales også at det utvikles retningslinjer for hensiktsmessig kommunikasjon ved skjermtolking. Etter det utvalget kjenner til, er det foreløpig ikke utviklet slike retningslinjer. Tolkeutdanningen ved Høgskolen i Oslo og Akershus vil fra høsten 2014 tilby påbyggingsemne i fjerntolking, og fjerntolking er inkludert som obligatorisk emne i bachelorstudiet i tolking.

13.3 Utvalgets vurderinger

Kvalifiserte tolker er generelt en knapphetsressurs, selv om det er variasjon i gapet mellom tilbud og etterspørsel, både når det gjelder ulike språk og ulike regioner. Som det går frem av kapittel 12 er tilgangen på kvalifiserte tolker best i Osloregionen. Det er også her behovet for tolking er størst. Men selv om tolkebehovet i distriktene er mindre i omfang, er tilgangen til tolk like viktig for dem som trenger det der. Likeverdige offentlige tjenester skal gis til alle uavhengig av hvor de bor i landet. Samtidig vil det være et urealistisk, oftest umulig, mål å tilstrebe kvalifiserte tolker i alle språk i enhver kommune. Dette vil heller ikke være god bruk av samfunnets ressurser. Utvalget mener at økt bruk av fjerntolking er nødvendig for å sikre rettssikkerheten, og gi likeverdige tjenester, til hele befolkningen.

Telefontolking har kvalitetsmessige begrensninger som brukere av tolketjenester bør være bevisste på. Utvalget mener likevel at telefontolking ikke kan utelukkes som kommunikasjonsform. I mange tilfeller vil dette være den eneste måten å kommunisere på når det er en språkbarriere mellom offentlig tjenesteyter og bruker. Imidlertid bør det påses at både de involverte tolkene og fagpersonene kjenner begrensningene ved telefontolking.

Utvalget mener at økt bruk av skjermtolking er avgjørende for god tilgang til kvalifiserte tolker i hele landet. Dette vil være en god ressursutnyt-

²⁸ Ot.prp. nr. 51 (2004–2005): *Om lov om mekling og rettergang i sivile tvister (tvisteloven)*, Justis- og politidepartementet

²⁹ Ot.prp. nr. 27 (2005–2006): *A) Om lov om oppløsning av stamhuset Ekeberg B) Om lov om endringer i lov 13. august 1915 nr. 5 om domstoler (domstolloven) og enkelte andre lover*, Justis- og politidepartementet

³⁰ Ibid.

telse av kapasiteten til de kvalifiserte tolkene som finnes, og det vil bidra til at de kan bli i yrket. Den raske utviklingen i teknologien åpner for nye og bedre løsninger. Bruken av teknologiske verktøy i arbeidslivet øker og flere blir fortrolige med ny teknologi. I helsesektoren gir telemedisin økt tilgang på spesialistbehandling og kortere ventetid for pasienter. Tilsvarende kan mer bruk av skjermtolking gi gevinster.

Utvalget har med interesse merket seg at bruk av skjermtolking i Danmark fører til at tolkesituasjonen oppleves mer profesjonell, på grunn av avstanden til tolken. Dette er helt i tråd med erfaringer fra det norske skjermtolkingsprosjektet fra 2001³¹ og med NAVs skjermtolkingsprosjekt fra 2014.³² At det gjennomførte danske skjermtolkingsprosjektet i tillegg har medført en halvering av antall uteblivelser på sykehusavdelingen hvor det fant sted, viser hvordan skjermtolking kan bidra både til profesjonalisering, effektivisering og innsparing.

Tilfredsstillende tilrettelegging for skjermtolking er avgjørende. Både det tidlige norske skjermtolkingsprosjektet og nyere prosjekt i EU-regi gir indikasjoner på at fjerntolking, også via skjerm, medfører ekstra belastninger for tolkens hukommelse og konsentrasjon.

Til tross for det tidlige prosjektets optimisme om rivende teknisk utvikling, synes teknikken fortsatt å være en akilleshæl for skjermtolking, slik dette sitatet illustrerer:

Skjermtolk er helt utmerket så lenge man ikke har problemer med det tekniske. Det er bedre med en god tolk på skjerm enn en svakere tolk i rommet.

Kilde: Intervjuer i Utlendingsdirektoratet regionkontor Midt, Tolkeutvalgets besøk i Trondheim 9.1.14

Det er behov for mer forskning om hvordan tolkingens kvalitet påvirkes av skjerm-løsninger og å gjøre potensielle brukere mer fortrolige med denne formen for tolking.

Utvalgets beregninger viser at skjermtolking gir samfunnsøkonomiske gevinster (jf. kapittel 18). Andelen tolkeoppdrag som gjennomføres ved bruk av skjermtolking er en avgjørende faktor. Jo større andelen er, jo mer lønnsomt er det å satse

på teknologi for skjermtolking. Samtidig kreves det tyngre investeringer i etableringsfasen.

Skjermtolking bør bli den foretrukne metoden i egnede situasjoner. Målet bør være at halvparten av alle tolkeoppdrag i offentlig sektor skal utføres ved bruk av skjerm i 2023. Dette vil særlig gjelde korte oppdrag med høye reiseutgifter og dårlig ressursutnyttelse av tolkenes arbeidstid.

Det forutsettes at nødvendig infrastruktur etableres, jf. det foreslåtte kompetansesenteret omtalt nedenfor. Gode bestillingsløsninger er avgjørende for at skjermtolking skal fungere (jf. kapittel 11). Majoriteten av de kvalifiserte tolkene er frilansere. En god ressursutnyttelse av tolkenes kapasitet gjennom skjermtolking krever ikke bare tilgang til skjermtutstyr, men også god logistikk. Utvalget viser her til arbeidet som gjøres ved Tolkesentralen ved OUS med utvikling av bestillerløsning, faste avtaler med tolkene i de mest brukte språkene og etablering av studio for skjermtolking.

Det er interessant å merke seg at OUS planlegger bruk av skjermtolking, ikke bare for oppdrag med store geografiske avstander, men også innenfor sykehusområdet hvor Tolkesentralen er etablert. For å utvikle gode metoder for skjermtolking er det avgjørende at denne kommunikasjonsformen benyttes jevnlig og ikke bare unntaksvis. Utvalget viser også til UDIs erfaringer med skjermtolking i asylintervju ved regionkontoret i Trondheim.³³ Her er tolking via skjerm en del av den daglige rutinen.

Andre erfaringer med skjermtolking er dokumentert hos NAV, UDI og Helse Finnmark/UNN. Til tross for gode evalueringer, er de fleste opplegg for skjermtolking prosjektbaserte og få i permanent drift. Utvalget mener at en bevisst satsing, og en solid forankring på ledelsesnivå i de ulike sektorene, er avgjørende for at skjermtolking skal bli vellykket. Videre er det nødvendig at det avsettes tid og ressurser i en oppstartsperiode.

De ulike sektorene må vurdere hvilke løsninger som er best egnet. I helsesektoren kan skjermtolking være aktuelt via Norsk Helsenett (NHN). NHN skal sikre hensiktsmessig og sikker infrastruktur for effektiv samhandling mellom deler av helse – og omsorgstjenestene, og bidra til forenkling, effektivisering og kvalitetssikring av elektroniske tjenester til beste for både pasienter og befolkningen for øvrig. Alle helseinstitusjoner er i utgangspunktet tilknyttet NHN – inkludert fastleger og kommunale helseinstitusjoner. NHN tilbyr i dag videotjenester som gir tilgang til utstyr

³¹ Skaaden, Hanne (2001): On-Screen Interpreting.67-79 i: K. Nordby & M. Krosby (red.) *Human Factors in Telecommunication*. Proceedings from the 18th International Symposium, Bergen: HFT

³² NAV (2014): *Sluttrapport for FARVE-prosjektet «Visuell kommunikasjon i NAV»*

³³ Ref. utvalgets besøk i Trondheim 9. januar 2014

for oppsett og overvåkning av videokonferanser med mer enn to deltakere – til møter, undervisning, diagnose og behandlingsassistanse.

Teknisk støtte vil være påkrevet. Utvalget foreslår at det opprettes et nasjonalt utviklings- og kompetansesenter for skjermtolking som kan gi råd om sikkerhet og tekniske standarder. Utvalget mener også at det bør vurderes om det skal opprettes regionale knutepunkter for skjermtolking. Et alternativ til knutepunktene kan være at tilrettelegging for skjermtolking skal følge sektoransvarsprinsippet eller virksomhetene selv. Dette bør utredes nærmere.

Både tolkebrukere og tolker må få nødvendig opplæring i skjermtolking. Opplæring bør vies

stor plass i en oppstartsperiode. I videre drift bør skjermtolking inngå i internopplæringen. Det nasjonale kompetansesenteret bør også utarbeide generelle veiledninger og e-læringskurs i skjermtolking. Skjermtolking bør også inngå i opplæringsmodulen i kommunikasjon via tolk ved Høgskolen i Oslo og Akershus.

Utvalget har merket seg at Høgskolen i Oslo og Akershus vil tilby påbyggingssemne i telefon- og skjermtolking, og mener at dette er positivt. Tiltaket bør følges opp av IMDi slik at tolker med kompetanse i fjerntolking er enkle å finne i Nasjonalt tolkeregister.

Kapittel 14

Opplæring i kommunikasjon via tolk

Ifølge mandatet skal utvalget fremme forslag til systemer for opplæring i bruk av tolk.

Tolkingens kvalitet avhenger ikke alene av tolkens kvalifikasjoner. Tilrettelegging av situasjonen og forståelse for tolkeoppgaven hos den fagpersonen som leder den institusjonelle samtalen har også betydning for tolkingens kvalitet.

Opplæring i kommunikasjon via tolk for ansatte i offentlig sektor vil kunne bidra til redusert underforbruk av tolk, økt bestillerkompetanse, bedre kvalitetssikring av tolkingen og styrking av tjenesteyterens rolle i en tolket samtale.¹

14.1 Behov for opplæring i kommunikasjon via tolk

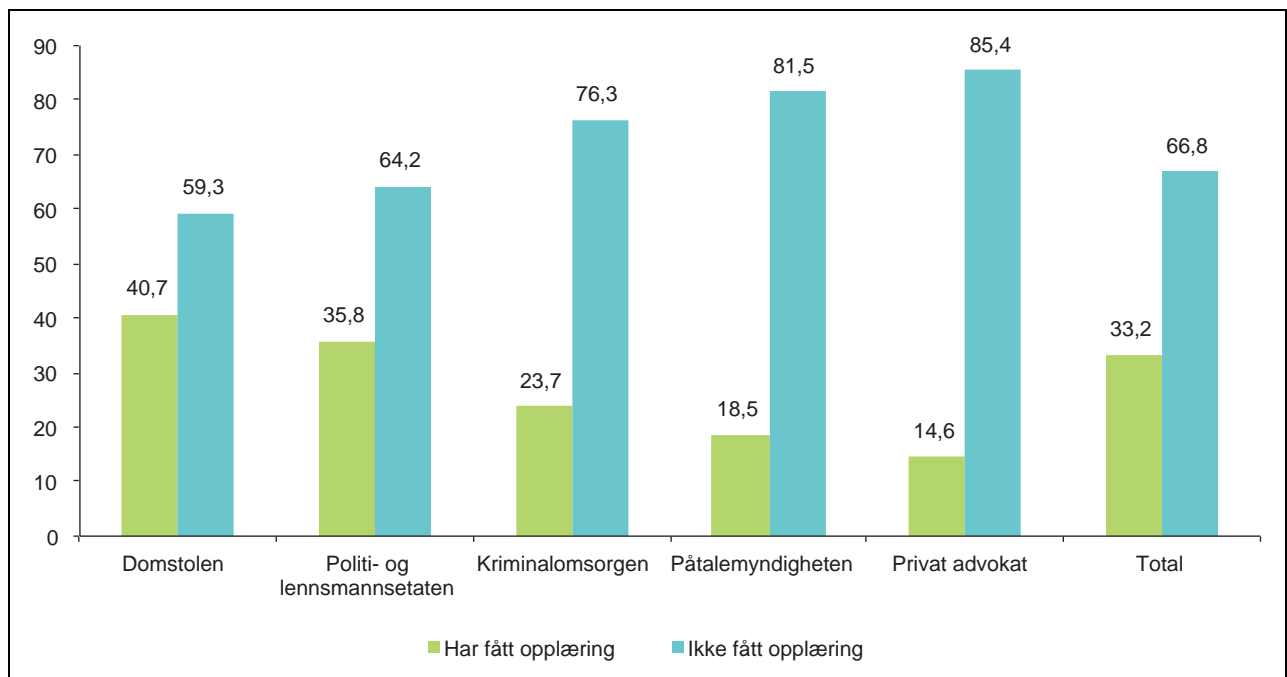
Integrerings- og mangfoldsdirektoratets (IMDi) undersøkelser om bruk av tolk i ulike deler av offentlig sektor viser at offentlige ansatte ønsker, og har behov for, opplæring i kommunikasjon via tolk.²

Som figur 14.1 viser hadde bare én av tre av dem som arbeider innenfor straffesakskjeden fått noen konkret opplæring i bruk av tolk.

Blant dem som hadde fått én eller flere former for opplæring i bruk av tolk, var det en større andel som brukte tolk ved behov enn blant dem som ikke hadde fått opplæring. En avdelingsleder i et fengsel mente manglende opplæring førte til redusert bruk av tolk:

¹ Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (2009): *Bedre forvaltningspraksis for bruk og bestilling av tolk – forslag til tiltak fra tverretattlig arbeidsgruppe*

² IMDi-rapporter 6-2007,5-2008, 6-2009, 2-2011 og 3-2011



Figur 14.1 Andeler av respondenter i straffesakskjeden som har fått / ikke har fått opplæring i bruk av tolk. Prosent

Kilde: Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (2009): *Bruk av tolk i straffesakskjeden*, IMDi-rapport 6-2009

Vi i fengselet har ikke fått noen opplæring. Vi har heller ingen retningslinjer å forholde oss til. Det er dermed svært tilfeldig hva man tilegner seg av kompetanse og erfaring. Jeg føler meg veldig utrygg på dette feltet og har en høy terskel for å bruke tolk.

Kilde: IMDi-rapport 2009

I grunnskolen i Oslo hadde tre av fire aldri fått noen opplæring i bruk av tolk, ifølge undersøkelsen som ble gjennomført der.³ De to vanligste formene for opplæring var skriftlig informasjon og opplæring på arbeidsplassen. En av tre av de skoleansatte mente mer opplæring vil gjøre det lettere å bruke tolk.

Blant de barnevernsansatte var det flere som etterlyste mer praktisk opplæring og kursing i bruk av tolk i det daglige. De færreste hadde fått noen opplæring i tolkebruk, verken som del av utdanningen sin eller på arbeidsplassen. Forventninger til tolkens oppgave i samtalen tydet også på at det var behov for mer opplæring. Nær seks av ti svarte at de synes det var greit om tolken ga tilleggsinformasjon om en families hjemland eller spesielle situasjon.⁴

Tilsvarende viste undersøkelsen om bruk av tolk i arbeids- og velferdsforvaltningen at de ansatte hadde feilaktige forventninger til tolkens oppgave. Nesten halvparten syntes det var greit at tolken ga brukeren tilleggsinformasjon om velferdsordningene og det norske samfunnet. Over halvparten syntes det var greit at tolken ga tilleggsinformasjon om brukerens hjemland og kultur. Flere syntes dermed det var greit at tolken ga tilleggsinformasjon om brukeren enn til brukeren. Hele 70 prosent syntes at det var greit at tolken oppsummerte samtalen.

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. Mange tolker opplever også at tjenesteyteren ber dem om å «ta seg av» den minoritetsspråklige.⁵ Forventninger hos den offentlige parten om at tolken skal «forklare det norske systemet» til brukeren er heller ikke uvanlig. I slike tilfeller gir den offentlige par-

ten fra seg ansvaret for kommunikasjon og mister kontroll over hvilken informasjon brukeren får.⁶

En prosjektoppgave om fastleger og tolkebruk viser hvordan legens manglende forståelse for tolkens oppgave kan gå utover den faglige oppfølgingen av pasienten.

Under en konsultasjon med en psykiatrisk syk pasient, fremlegger den profesjonelle tolken et meget usammenhengende og uklart budskap til legen, da det er akkurat slik pasienten uttrykker seg. Etter konsultasjonen er legen irritert på tolken, og spør hvorfor tolken hadde et så usammenhengende språk. (...) Legen forstår tydeligvis ikke at det er pasienten som er usammenhengende i sin tale. Hadde legen hatt kunnskap om profesjonelle tolkers oppgaver og ansvar, som tilsier at tolken kun kan tolke det som sies og på ingen måte skal involvere seg i samtalen, kunne kanskje legen på et tidligere tidspunkt ha oppfattet pasientens tilstand.

Kilde: Smedtorp (2008)

Ved negative tilbakemeldinger på tolkingen opplever flere kommunale tolketjenester at det vel så ofte kan være kundens forventninger som er problemet.⁷

Alle kommunalt ansatte som skal kommunisere via tolk bør ha kurs. Dersom alle ledere fulgte dette opp ville tolkebruken blitt bedre og mer oversiktlig i kommunene.

Kilde: Respondent i spørreundersøkelse sendt til de kommunale tolketjenestene fra utvalget 20.1.2014

Ulike studier har sett på opplæring i kommunikasjon via tolk innenfor profesjonsutdanningene. Kale og Holt (2011) har sett på hva psykologistudentene lærer om kultur og migrasjonspsykologi. Selv om noen av opplæringsstedene underviser litt om tolkebruk var det ingen av universitetene som tilbød obligatorisk opplæring eller kursing i tolkebruk og/eller interkulturell kommunikasjon. Forfatterne mener blivende psykologer forberedes for dårlig til å arbeide med et stort etnisk og kulturelt mangfold i dagens samfunn. De anbefaler at kunnskap som gjør psykologistudentene trygge og komfortable med bruk av tolk i kliniske samtaler og et kunnskapsgrunnlag for å kunne

³ Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (2011): *Mora mi forstår ikke når lærerne snakker. Bruk av tolk i grunnskolen i Oslo*. IMDi-rapport 2-2011

⁴ IMDi-rapport 5-2008

⁵ Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (2009): *Bedre forvaltningspraksis for bruk og bestilling av tolk – forslag til tiltak fra tverretattlig arbeidsgruppe*

⁶ Zehou, Liv K. (2011): Rettssikkerhet og likeverd ved språkbarrierer I: *Etniske minoriteter og hørselstap/nedsatt funksjonsevne*. Nedre Gausen kompetansesenter. Konferanse-rapport

⁷ Spørreundersøkelse sendt til de kommunale tolketjenestene fra utvalget 20.1.2014

jobbe med traumatiserte flyktninger bør inngå i utdanningen.⁸

I en undersøkelse om hva fremtidige leger lærer om migrasjon og helse, anbefales det tiltak for å øke studentenes kunnskap og ferdigheter om bruk av tolk. Selv om det undervises om bruk av tolk i kliniske intervjuer viste undersøkelsen at avgangsstudentene mente at de ikke hadde tilstrekkelige kunnskaper til å gjennomføre et klinisk intervju med tolk.⁹

Magelssen (2012) har kartlagt undervisningen om migrasjon og helse i sykepleierutdanningen. Hun fant at fremtidige sykepleiere lærer for lite om migrasjon og helse på bachelorstudiet til å kunne tilby pasienter med innvandrerbakgrunn likeverdige helsetjenester og at ferdighetene er svake, spesielt når det gjelder språkproblemer, bruk av tolk og interkulturell kommunikasjon i pleien av pasienter. Hun anbefaler at Rammeplan for sykepleierutdanningen bør utvide perspektivet fra nærmest utelukkende å fokusere på kulturdimensjonen ved sykepleie til migrantpasienter, til å ta opp mangfoldet migrasjonen medfører og de ulike konsekvenser dette har for å kunne yte likeverdige helsetjenester.¹⁰

I Rammeplanen nevnes verken det faktum at Norge har blitt et flerspråklig samfunn, språkproblemer og bruk av tolk med et eneste ord. Det er bemerkelsesverdig i et samfunn med vel 40 års erfaring med immigrasjon av mennesker med en språkbakgrunn som er ukjent for oss. I alle disse årene har sykepleiere opplevd språkproblemer i kommunikasjon og samarbeid med pasienter og pårørende som et alvorlig kvalitetssikringsproblem.

Kilde: Magelssen, R. (2012)

14.2 Eksisterende opplæringstiltak

I *Handlingsplan for å fremme likestilling og hindre etnisk diskriminering (2009–2012)* var kompetanseheving av tolkebrukere et eget tiltak for barnevernstjenesten, familievernet og domstolene.

Fire høyskoler har utviklet videreutdanningen *Barnevern i et minoritetsperspektiv*. Ferdigheter i bruk av tolk og forståelse for tolkens rolle i kommunikasjonen er et av læringsmålene. Målgruppen er ansatte i den kommunale barnevernstjenesten, barneverninstitusjoner og det statlige barnevernet på regionalt nivå.¹¹

Videreutdanningen er evaluert av NTNU¹² og opplæringen i kommunikasjon via tolk får gode tilbakemeldinger:

Noen temaer utmerker seg i forhold til hva deltakerne synes de har fått mest utbytte av. Et flertall sier de fikk stort utbytte av forelesningen om tolkebruk. Flere nevner hvor viktig de har opplevd at god bruk av tolk kan være i praksis. De sier utdanningen hadde svært nyttig undervisning om dette, med rollespill hvor én var klient, én var arbeider, og én var tolk. Dette ga mye innsikt og var svært tankevekkende.

Kilde: Thorshaug, Svendsen og Berg (2010)

Ifølge statusrapport for handlingsplanen for å fremme likestilling og hindre etnisk diskriminering er det høy bevissthet i familievernet omkring bruk av tolk.¹³ Bruk av tolk er lagt inn som eget tema i innføringskurset for nye meklere og flere steder er det satt i gang et aktivt samarbeid mellom familievernet og tolketjenesten.

Domstoladministrasjonen (DA) arrangerer seminarer om bruk av tolk i domstolene. Seminarer er gjennomført i alle seks lagdømmene. Seminarer gjennomgår DAs anbefalinger for bruk og bestilling av tolk og går inn på hvordan man kan legge til rette for god tolking i domstolene. DA arrangerer også fagdager med utveksling av erfaringer mellom tolker og dommere. Bruk av tolk er også tema på seminarer om dommere i et flerkulturelt samfunn.¹⁴

Kriminalomsorgens utdanningscenter (KRUS) har utviklet en ny videreutdanning for tilsatte i kriminalomsorgen, som kalles *Kompetanseløftet*. Kompetanseløftet vil være en obligatorisk utdan-

⁸ Kale, Emine og T. Holt, (2011): *Hva lærer psykologistudenter om kultur- og migrasjonspsykologi?*

⁹ Berre, Dæhli og Nordløyken (2010): *Hva lærer fremtidige leger om migrasjon og helse? – En kartlegging av medisinstudiet i Oslo*. Prosjektoppgave, profesjonsstudiet medisin. Universitetet i Oslo

¹⁰ Magelssen, Ragnhild (2012): *Hva lærer fremtidige sykepleiere om migrasjon og helse?* NAKMIS skriftserie om minoriteter og helse 1/2012

¹¹ Barne- og likestillingsdepartementet (2009): *Handlingsplan for å fremme likestilling og hindre etnisk diskriminering 2009–2012*

¹² Thorshaug, Svendsen og Berg (2010): *Barnevern i et minoritetsperspektiv. Evaluering av videreutdanningstilbud tilknyttet flerkulturelt barnevern*. NTNU Samfunnsforskning AS

¹³ Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet (2013): *Oppfølging av Handlingsplan for å fremme likestilling og hindre etnisk diskriminering (2009–2012). Statusrapport for 2011/2012*.

¹⁴ Møte med Domstoladministrasjonen 9.1.14

ning hvor målgruppen er betjenter eller saksbehandlere i fengsel og friomsorg tilsatt for 5 år siden eller mer. Utdanningen skal gi ny kompetanse i aktuelle temaer og problemstillinger i kriminalomsorgen, samtidig som den skal styrke og synliggjøre kompetansen som deltakerne allerede innehar. Kommunikasjon via tolk inngår i utdanningen og KRUS samarbeider med tolkeutdanningen ved Høgskolen i Oslo og Akershus om det faglige innholdet.¹⁵

Hos Politiets sikkerhetstjeneste (PST) gir tolkekoordinator råd til PSTs ansatte om kommunikasjon via tolk. Dette skjer gjennom intern opplæring, kurs, samtaler og skriftlig veiledning i bruk av tolk.

For Utlendingsdirektoratet er opplæring av de ansatte et viktig ledd i kvalitetssikringen av tolkingen i asylsaker. Kvaliteten på tolkingen kan påvirkes av en rekke faktorer utover tolkens ferdigheter slik som tolkens forberedelse og arbeidsforhold. UDI anser at tolkens arbeid ofte kan bli hemmet av en generell mangel på kunnskap om tolkens oppgave blant tolkebrukerne. Tolkebrukerne skal derfor ha innsikt i tolkens ansvarsområde og grensene for dette.¹⁶

Utlendingsdirektoratet driver systematisk opplæring av sine ansatte og har utarbeidet en modul om kommunikasjon via tolk som inngår i internopplæringen i direktoratet. Interne medarbeidere spiller roller som asylsøkere og tolker slik at de ansatte får praktisk trening i tolkebruk.¹⁷

Utlendingsnemnda (UNE) gir også opplæring i kommunikasjon via tolk til sine ansatte.¹⁸ Nasjonal kompetanseenhet for minoritetshelse (NAKMI) arrangerer kurs om migrasjon og helse der tolk er et tema.

Opplæring i kommunikasjon via tolk tilbys i dag av både kommunale og private tolkeformidlere og har vært gitt sporadisk av ulike aktører siden sent på 1980-tallet. Kursene har vært av varierende lengde og innhold.¹⁹

Arbeidsgruppen som utarbeidet rapporten *Bedre forvaltningspraksis for bruk og bestilling av tolk* (2009)²⁰ foreslo at opplæring i kommunikasjon via tolk burde gis innenfor profesjonsutdan-

ninger til yrkesgrupper som bruker tolk i sitt arbeid. I henhold til sektoransvarsprinsippet burde dette følges opp av relevante departementer og utdanningsinstitusjoner gjennom fag- og studieplaner. Videre ble det foreslått at det skulle utarbeides et faglig innhold for opplæringen, og at dette burde bygge på det samme faglige grunnlaget som tolkeutdanningen.

Arbeidsgruppen forslø også at opplæring i kommunikasjon via tolk burde inngå som en del av internopplæringen for ansatte i offentlig sektor som trenger tolk i sitt arbeid. Det ble understreket at arbeidsgiver har ansvar for at ansatte får nødvendig opplæring, og at det burde utarbeides et felles kursopplegg som kan tilpasses ulike arbeidsgivere. Det ble fremmet som en mulig organisering at IMDi kunne få i oppdrag å sørge for at et slikt kursopplegg ble utarbeidet. Arbeidsgruppen anbefalte videre at drift av internopplæring av ansatte i offentlig sektor skulle dekkes innenfor sektorenes ordinære budsjett for kompetanseheving.

14.2.1 Opplæringsmodul i kommunikasjon via tolk for ansatte i offentlig sektor

Med bakgrunn i forslagene fra arbeidsgruppen har IMDi i 2011–2012 gitt FoU-midler til Høgskolen i Oslo og Akershus til utvikling av en opplæringsmodul i kommunikasjon via tolk. I løpet av prosjektets periode ble det utviklet et 6 timers innføringskurs i kommunikasjon via tolk for ansatte i offentlig sektor. Kurset ble utprøvd 13 ganger i Alna bydel, Fylkesmannen i Vestfold og Sarpsborg kommune. 204 ansatte fra ulike arbeidsplasser og med ulik yrkesbakgrunn var med på utprøvingen, tilpassingen og evalueringen av kurset.

Evalueringen bekrefter at det er behov for systematisert tolkebrukeropplæring og viser at innføringskurset tilfredsstillende dette behovet.²¹ I evalueringen svarer 94 prosent av deltakerne at kurset var meget relevant eller relevant for deres arbeid og 93 prosent at de kunne bruke kunnskapen de fikk på kurset i arbeidet.

Kurset er godkjent som kompetansegivende av Advokatforeningen, Psykologforeningen, Den norske tannlegeforeningen, Norsk Sykepleierforbund og Den norske jordmorforening.

¹⁵ <http://www.krus.no/kompetanseloefitet-startet-mandag.5242190-292423.html>, hentet 6.1.2014

¹⁶ Utlendingsdirektoratet (2011): *Kvalitetssikring av tolking ved søknader om beskyttelse (asyl)*, intern melding IM 2011-027

¹⁷ Ibid.

¹⁸ Brev fra Utlendingsnemnda til Justis- og beredskapsdepartementet 27.2.2012

¹⁹ Felberg, T. R. (2013): *Kommunikasjon via tolk for offentlig ansatte*. Rapport nr. 7/2013. Høgskolen i Oslo og Akershus

²⁰ Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (2009): *Bedre forvaltningspraksis for bruk og bestilling av tolk – forslag til tiltak fra tverretattlig arbeidsgruppe*

²¹ Felberg, T. R. (2013): *Kommunikasjon via tolk for offentlig ansatte*. Rapport nr. 7/2013. Høgskolen i Oslo og Akershus

Høgskolen kan formelt gi innføringskurset per dags dato, men i realiteten begrenses antall kurs som kan gis på grunn av mangel på en faglig koordinatorstilling, ujevn tilgang til kursledere og manglende kunnskap om omfang av behovet. IMDi har i 2013 delfinansiert drift av kurset og lønnet en konsulent for å markedsføre kurset mot aktuelle etater. Fire kurs er gjennomført i 2013 og syv er planlagt for 2014. Det langsiktige målet for prosjektet er at opplæringen skal gis som et permanent tilbud ved HiOA uten støtte fra IMDi.

I sluttrapporten fra prosjektet på HiOA²² anbefaler høgskolen følgende tiltak for å sikre ansatte i offentlig sektor et permanent kurstilbud i kommunikasjon via tolk:

- Omfang av behov/ønsker for skreddersydd innføringskurs må kartlegges.
- Omfang av behov/ønsker for et mer generelt innføringskurs må kartlegges.
- E-læringsstilbud bør utvikles. For de største etatene kan det være aktuelt å utvikle et nettbasert tilbud.
- Flere kursholdere bør rekrutteres.
- Finansiering må gjennomgås.

Prisen for ett kurs ligger i dag på rundt 17 000 kroner. HiOA anbefaler grupper på minimum 8 og maksimum 20 deltakere per kurs. Høgskolen skisserer følgende alternative finansieringsmodeller:

- En etat kjøper et skreddersydd kurs og betaler de faktiske kostnadene.
- HiOA setter opp et kurs for påmelding av enkelt deltakere og beregner en deltakeravgift som faktureres deltaker/deltakers arbeidsgiver.
- Etater betaler inn en rundsum til HiOA og får et visst antall kurs eller antall ansatte på kurs.

14.2.2 Opplæring i kommunikasjon via tolk i profesjonsutdanningene

Tolkeutdanningen ved HiOA samarbeider i dag med ulike profesjonsutdanninger om opplæring i kommunikasjon via tolk. Samarbeid er inngått med Politihøgskolen, Kriminalomsorgens utdannings-senter og profesjonsutdanninger innen helse, barnevern og psykologistudiet. Representanter fra disse utdanningene brukes også i tolkeutdanningen for å gi tolkestudentene innsikt i de ulike profesjonenes fagområder.²³

²² Felberg, T. R. (2013)

²³ Ibid.

14.2.3 E-læringskurs i kommunikasjon via tolk i helsesektoren

Akershus universitetssykehus har i samarbeid med tolkeutdanningen ved Høgskolen i Oslo og Akershus utviklet e-læringsprogrammet *Kommunikasjon via tolk i helsetjenesten*. Programmet består av tre moduler. Den første gir en introduksjon til temaet Kommunikasjon via tolk med fremmøtetolking som utgangspunkt, mens den andre modulen viser pasientkonsultasjon ved hjelp av telefontolking. Den tredje modulen, filmen *Tolkens stemmer*, skal stimulere til refleksjon rundt etiske problemstillinger ved kommunikasjon over språk- og kulturgrenser i helsetjenesten. Prosjektet ble støttet av Helsedirektoratet og IMDi. Alle modulene kan benyttes av helsetjenesten nasjonalt, og er tilgjengelige på læringsportalen for Helse Sør-Øst og på www.tolkeportalen.no.²⁴

Det har blitt utarbeidet et e-læringsprogram på www.helsekompetanse.no om tolking for samiske pasienter i tilknytning til Tolkeprosjektet i Finnmark. Programmet gir opplæring i bruk av tolk, oppdatert informasjon når det gjelder rettigheter for samiske pasienter og helsepersonells plikter.

14.2.4 Veiledninger, brosjyrer og filmer

IMDi har utarbeidet veiledninger, film, brosjyrer og tips om hvordan man skal kommunisere gjennom tolk og hva man bør legge vekt på ved kjøp av tolketjenester. Materialet er tilgjengelig på www.tolkeportalen.no. Her publiseres også nyheter om aktuelle kurs, seminarer og rapporter.

Helsedirektoratets veileder om kommunikasjon via tolk for ledere og personell i helse- og omsorgstjenestene tar for seg viktige momenter ved bestilling og bruk av tolk. Veilederen skal bidra til å gi helse- og omsorgspersonell bedre kompetanse til å bestille kvalifiserte tolker og til å gjennomføre samtaler via tolk. Veilederen gir også retningslinjer for betaling av tolketjenester.²⁵ Helsedirektoratet har også egne sider med informasjon om tolking i helsesektoren.

På hjemmesidene til Nasjonal kompetanseenhet for minoritetshelse (NAKMI) er det artikler og rapporter om helse og omsorg for innvandrere og deres etterkommere i Norge, herunder om kommunikasjon via tolk. NAKMI har også utar-

²⁴ <http://www.tolkeportalen.no/no/For-tolkebrukere/Kommunikasjon-via-tolk/Kommunikasjon-via-tolk-i-helsetjenesten/> hentet 14.3.2014

²⁵ Helsedirektoratet (2011): *Veileder om kommunikasjon via tolk for ledere og personell i helse- og omsorgstjenesten*

beidet en brosjyre rettet mot pasienter med minoritetsbakgrunn om retten til bruk av tolk i helse-tjenestene. Brosjyren er oversatt til 24 språk.²⁶

UDI har egne nettsider om tolking.²⁷ Beskrivelse av tjenesteyterens ansvar i en tolket samtale og hvordan man kan tilrettelegge for tolkingen inngår i Rundskriv om bruk av tolk i utlendingssaker.

Domstoladministrasjonen har også egne nettsider om tolking.²⁸ Domstoladministrasjonens anbefalinger om bestilling og bruk av tolk inneholder råd om hvordan man bør tilrettelegge for tolkingen.

14.3 Utvalgets vurderinger

For at offentlige tjenesteytere skal kunne utføre oppgavene sine og informere, veilede og høre partene i saken på tross av språkbarrierer, trenger de kunnskap om å kommunisere via tolk. Det er tjenesteyters plikt å vurdere om kommunikasjonen med tjenestemottaker er forsvarlig. Kommunikasjonsansvaret følger det faglige ansvaret. Derfor er det behov for at ansatte i alle aktuelle deler av offentlig sektor har kunnskap om grensene for tolkens ansvarsområde og kompetanse i kommunikasjon via tolk. Offentlige tjenesteytere må også være bevisste på hvordan tolkingens og kommunikasjonens kvalitet påvirker deres egen profesjonalitet.

Inntil profesjonaliseringsprosessen blant tolkene har grepet om seg, og grensene for tolkens ansvarsområde er allment kjent, er det, i tillegg til tolkeutdanning, behov for å styrke bevisstheten om tolkens funksjon blant fagpersoner som trenger tolking i sitt arbeid. Kvalitetssikring av tolkingen vil derfor også innebære kvalifisering i kommunikasjon via tolk for yrkesgrupper som trenger denne tjenesten i sitt eget arbeid. Kunnskap om hva som er tolkens oppgave er dessuten viktig for å gi klageadgang dersom tolkingen ikke skulle fungere. De ulike sektorene må sikre at de ansatte har nødvendig kompetanse til å yte likeverdige tjenester til hele befolkningen. Kommunikasjon via tolk er en viktig del av dette.

Sektorene/tjenesteytere har et selvstendig ansvar for å forklare hvordan egen tjeneste er organisert, hva brukeren kan forvente av tje-

nesten og hva man legger i de ulike fagbegrepene. Tjenestemottakerne har andre referanser, og man kan derfor ikke ta det for gitt at alle kjenner til hvordan det norske samfunnet er organisert. Ett eksempel er barnevernet, som er fremmed for mange innvandrere, og som – uten kjennskap til tjenestene barnevernet kan tilby – kan virke skremmende. Dette fordi barnevernstjenester dreier seg om det kjæreste vi har, uavhengig av kulturell og språklig bakgrunn.

Det er ikke tolkens ansvar å gi forklaringer på hvordan for eksempel barnevernet fungerer og hva det er. Det er tjenesteyters ansvar å tilpasse informasjonen til tjenestemottaker. Tolken må, på sin side, ha nødvendig kontekstkunnskap innenfor de ulike sektorene for å kunne gjøre gode vurderinger når innholdet skal oversettes fra et språk til et annet. Hvordan tolken skal tilegne seg kontekstkunnskap og foreta vurderinger ved oversettelsen får tolkestudentene en generell innføring i gjennom utdanningen. Før et oppdrag vil tolken imidlertid kunne trenge spesifikk informasjon for å kunne forberede seg. Her må fagpersonen bistå med informasjon, for eksempel i en kort samtale. Men det er tjenesteyteren som må forklare begrepene og ta ansvar for innholdet i løpet av selve samtalen, eventuelt med bistand fra link-arbeider, bilder eller andre hjelpemidler, i tillegg til kvalifisert tolk.

Utvalget viser til arbeidet som er gjort med klarspråk i staten de seneste årene.²⁹ Mange av prinsippene for klarspråkarbeidet bør også gjelde i muntlig kommunikasjon med tjenestemottakere, blant annet prinsippet om at kommunikasjonen bør tilpasses mottakerens forutsetninger.

Fagpersoner som er ansatt i offentlig sektor må kunne kommunisere med alle sine brukere. Temaet *Kommunikasjon via tolk* bør, etter utvalgets vurdering, derfor introduseres på de ulike grunnutdanningene. Temaet bør berøres slik at alle yrkesgrupper, som vil få bruk for tolk i sitt arbeid, kjenner til betydningen av å kunne kommunisere gjennom tolk og vite at det er mulig å få mer informasjon og veiledning dersom dette trengs.

Kommunikasjon via tolk bør også inngå i internopplæringen av ansatte som trenger tolk i sitt arbeid. Sentrale kurs og kursopplegg på de ulike arbeidsplassene bør utvikles, men erfaring viser at det bør være en kvalitetssikring av det som utarbeides. Dette må gjøres av IMDi eller av sektormyndighetene selv. For å styrke kvaliteten i

²⁶ www.nakmi.no hentet 16.3.14

²⁷ <http://www.udi.no/Oversiktsider/Tolking/#Tolking> hentet 16.3.2014

²⁸ <http://www.domstol.no/no/Sivil-sak/Aktorene-i-retten/Tolker/> hentet 16.3.2014

²⁹ <http://www.sprakradet.no/Tema/Sprak-i-staten/Klarsprak/> hentet 1.8.14

tolkingen er det blant annet viktig at krav til kvalifikasjoner hos tolken inngår i opplæringen. Dette er ikke alltid tilfelle for de ulike opplæringene som gis i dag. Tolkeutdanningen har her en rolle som faglig premissleverandør.

Opplæringsmodulen *Kommunikasjon via tolk* som er utviklet ved HiOA bør videreutvikles. Det er et spørsmål om høyskolen har den nødvendige overbygningen, kunnskap om behov og kontakt med de ulike etatene som trenger opplæring. Difi bør vurderes som en mulig aktør for å drifte kurs i kommunikasjon via tolk for offentlig ansatte. Alternativt kan et samarbeid mellom HiOA, IMDi og Difi være en vei å gå. Det bør være dialog med de ulike sektorene/etatene om utforming av kursopplegg.

Arbeidsgiver har ansvar for å sette av nødvendige midler til internopplæring av ansatte. Det vil derfor være naturlig med en kursavgift. Tilbudet kan eventuelt dekkes delvis gjennom sentrale bevilgninger over Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementets og/eller Kunnskapsdepartementets budsjetter.

E-læring bør brukes mer aktivt. E-læringsprogrammer dekker i dag flere kompetanseområder, og på mange arbeidsplasser er e-læring i dag en viktig del av internopplæringen av ansatte. Det er viktig at den som tar opplæringen kjenner seg

igjen i situasjonene som vises. Programmene bør derfor tilpasses ulike yrkesgrupper og sektorer. Evaluering av e-læringsprogrammene bør legges inn som standard i programmene. Blant andre HiOA og Nasjonalt senter for samhandling og telemedisin har erfaring med å utvikle e-læringsprogrammer.

I tillegg til opplæring er det viktig at det utvikles lett tilgjengelige korte, konkrete tips om kommunikasjon via tolk. Her bør IMDi, som fagmyndighet, ha en rolle. Det finnes allerede mye materiale som bør gjenbrukes, løftes frem og tydeliggjøres.

Et nytt utviklings- og kompetansesenter for skjermtolking bør samarbeide med tolkeutdanningen ved HiOA om å utarbeide en egen opplæring for skjermtolking, jf. kapittel 13. Råd om tekniske standarder bør gis, men også om hvordan man kommuniserer gjennom tolk ved bruk av skjerm. Det er mange ubesvarte spørsmål om hvordan teknikken og avstanden ved fjerntolking påvirker tolkingens kvalitet. Her er det behov for mer forskning.

Innføring av en lovpålagt plikt til å bruke tolk, jf. kapittel 17, bør følges opp med nødvendig informasjonsarbeid, både av den enkelte sektormyndighet og av IMDi som fagmyndighet.

Kapittel 15

Sikkerhet og beredskap

Ifølge mandatet skal utvalget i sine forslag ta høyde for sikkerhets- og beredskapsmessige forhold.

Det er flere sikkerhetsmessige aspekter knyttet til tolking i offentlig sektor. Som beskrevet i kapitlene om sektorenes bruk av tolk, kan tolking ha betydning både for den enkeltes sikkerhet og for trygghet i samfunnet generelt. At tolken er pålitelig vil også ha en sikkerhetsmessig betydning. På noen områder vil sikkerhetsklarerer av tolker være nødvendig, jf. kapittel 11. I dette kapitlet vil vi primært se på tolking i krise- og beredskapssituasjoner.

15.1 Nasjonale prinsipper for samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeid

De overordnede prinsippene om ansvar, nærhet, likhet og samvirke ligger til grunn for alt samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeid.¹ Ansvarsprinsippet innebærer at den etat som har ansvar for et fagområde i en normalsituasjon, også har ansvaret for å håndtere ekstraordinære hendelser på området. Likhetsprinsippet betyr at den organisasjonen man opererer med til daglig skal være mest mulig lik den organisasjonen man har under kriser. Nærhetsprinsippet innebærer at kriser organisatorisk skal håndteres på lavest mulig nivå.² Samvirkeprinsippet stiller krav til at myndighet, virksomhet eller etat har et selvstendig ansvar for å sikre et best mulig samvirke med relevante aktører og virksomheter i arbeidet med forebygging, beredskap og krisehåndtering.³

Beredskap kan defineres som planlegging og forberedelser av tiltak for å begrense eller håndtere kriser eller andre uønskede hendelser på best mulig måte.⁴

I arbeidet med sikkerhet og beredskap er planlegging, informasjon og kommunikasjon sentrale virkemidler. God kommunikasjon i en krisesituasjon er avgjørende for interne og eksterne målgruppers opplevelse av situasjonen.⁵

Krisekommunikasjon handler om å gi innbygere rask og konkret informasjon som gjør dem i stand til å håndtere en uønsket hendelse best mulig. Kommunikasjonen skal synliggjøre ansvarsforhold, myndighetskoordinering og opplyse hvor berørte kan få ytterligere informasjon og eventuelt hjelp og støtte. God krisekommunikasjon forutsetter forberedelse, jevnlig øvelser og evaluering i etterkant av reelle hendelser.⁶ Etter kringkastingsloven § 2-4 plikter kringkastere å sende meldinger fra statsmyndigheter når de har vesentlig betydning.⁷

Det er et viktig prinsipp at kommunikasjon mellom myndigheter og befolkning tar hensyn til mangfoldet i samfunnet. Det betyr at myndighetene skal vie oppmerksomhet til alle berørte grupper, og deres behov og forutsetninger, når kommunikasjonsstrategien utformes.⁸

Kommunikasjon med, og informasjon til, befolkningen i krisesituasjoner er tema i flere stortingsmeldinger som redegjør for arbeidet med sam-

¹ Meld. St. 29 (2011–2012) *Samfunnssikkerhet*, Justis- og beredskapsdepartementet.

² <http://www.regjeringen.no/nb/dep/jd/tema/samfunnssikkerhet-og-beredskap/sub/strukturen-for-krisehandtering-i-norge.html?id=448375> hentet 2.5.2014

³ Meld. St. 29 (2011–2012) *Samfunnssikkerhet*, Justis- og beredskapsdepartementet

⁴ NOU 2000: 24 *Et sårbart samfunn*, NOU 2006: 6 *Når sikkerheten er viktigst*, Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (2012): *Veiledning til forskrift om kommunal beredskapsplikt*

⁵ Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB) (2010): *Nasjonal sårbarhets- og beredskapsrapport (NSBR) 2010*

⁶ http://www.regjeringen.no/upload/FAD/Vedlegg/Informasjonspolitik/Statens_kom_pol_web.pdf, hentet 19.12.13

⁷ Meld. St. 29 (2011–2012) *Samfunnssikkerhet*, Justis- og beredskapsdepartementet

⁸ Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB) (2010): *Nasjonal sårbarhets- og beredskapsrapport (NSBR) 2010*

funnsikkerhet og beredskap.⁹ Informasjon og kommunikasjon er også sentrale temaer i stortingsmelding om brannsikkerhet og sentral krisehåndtering i etterkant av flodbølgekatastrofen i Sør-Asia.¹⁰

Bruk av tolk, oversatt materiale eller egne tiltak for å nå ut til de deler av befolkningen som ikke snakker norsk, er ikke omtalt i noen av meldingene.

Tolking i krisesituasjoner kan både handle om informasjon til den delen av befolkningen som ikke forstår norsk og kommunikasjon med enkeltpersoner som er sentrale i en krise. Det er mulig å forestille seg både ulykker eller naturkatastrofer der det er behov for å nå ut med informasjon til hele befolkningen, og gisselaksjoner eller terroraksjoner der bruk av tolk er nødvendig for å kunne kommunisere med mulige gjerningspersoner.

15.1.1 Ansvarsdeling

Justis- og beredskapsdepartementet (JD) har en generell samordningsrolle for samfunnsikkerhet og beredskap i sivil sektor. Departementet skal gjennom sin samordningsrolle sikre et koordinert og helhetlig arbeid med samfunnsikkerhet og beredskap på tvers av sektorgrensene.¹¹ JD skal være fast lederdepartement i sivile nasjonale kriser, dersom Kriserådet¹² ikke bestemmer noe annet.¹³

En følge av ansvarsprinsippet er at det departementet som er mest berørt av en krise får et hovedansvar for å koordinere håndteringen av krisen, herunder samordne krisestyringen på departementsnivå. Utpeking av et lederdepartement medfører ikke endringer i det konstitusjonelle ansvarsforhold. Alle departementene beholder derfor ansvar for sine respektive ansvarsområder.¹⁴

Direktoratet for samfunnsikkerhet og beredskap (DSB) understøtter Justis- og beredskapsdepartementets samordningsrolle, og er på vegne av departementet fag- og tilsynsorgan på det sivile samfunnsikkerhets- og beredskapsområdet. Direktoratets koordinering skal legge grunnlaget for et godt og helhetlig forebyggende arbeid og gode beredskapsforberedelser innenfor offentlig forvaltning og samfunnskritisk virksomhet.¹⁵

Den organisasjonen som har ansvar for et fagområde i en normalsituasjon, har også ansvaret for nødvendige beredskapsforberedelser og for å håndtere ekstraordinære hendelser på området.¹⁶ Dette ansvaret omfatter også å planlegge hvordan funksjoner innenfor eget ansvarsområde skal kunne opprettholdes og videreføres dersom det inntreffer en ekstraordinær hendelse.¹⁷

Kommunene har et generelt og grunnleggende ansvar for ivaretagelse av befolkningens sikkerhet og trygghet innenfor sine geografiske områder.¹⁸ Enhver uønsket hendelse stiller berørte lokalsamfunn overfor utfordringer, og en rekke oppgaver er lagt til kommunene for å sikre god oversikt over risiko og sårbarhet, godt forebyggende arbeid og nødvendig beredskap og håndterings-evne. Kommunene skal iverksette tiltak for å beskytte befolkningen, og sørge for å opprettholde viktige samfunnsfunksjoner under kriser og katastrofer. En god kommunal beredskap er en grunnleggende forutsetning for en god nasjonal beredskap.¹⁹

Kommunene har et ansvar for alle som til enhver tid oppholder seg i kommunen. Dette gjel-

⁹ St.meld. nr. 17 (2001–2002) *Samfunnsikkerhet – veien til et mindre sårbart samfunn*, St.meld. nr. 39 (2003–2004) *Samfunnsikkerhet og sivilt militært samarbeid*, St.meld. nr. 22 (2007–2008) *Samfunnsikkerhet – samvirke og samordning*, Meld. St. 29 (2011–2012) *Samfunnsikkerhet*

¹⁰ St.meld. nr. 35 (2008–2009) *Brannsikkerhet – Forebygging og brannvesenets redningsoppgaver*, St.meld. nr. 37 (2004–2005) *Flodbølgekatastrofen i Sør-Asia og sentral krisehåndtering*

¹¹ Instruks for departementenes arbeid med samfunnsikkerhet og beredskap, Justis- og beredskapsdepartementets samordningsrolle, tilsynsfunksjon og sentral krisehåndtering, <http://lovdata.no/dokument/INS/forskrift/2012-06-15-535>

¹² Kriserådet skal ivareta og sikre strategisk koordinering, blant annet mellom berørte departementer. Rådet har fem faste medlemmer: regjeringsråden ved Statsministerens kontor samt departementsrådene i Justis- og beredskapsdepartementet, Helse- og omsorgsdepartementet, Forsvarsdepartementet og Utenriksdepartementet. Rådet kan utvides ved behov, jf. <http://www.regjeringen.no/nb/dep/jd/tema/samfunnsikkerhet-og-beredskap/sub/hovedprinsipper-i-beredskapsarbeidet.html?id=447043> hentet 27.6.2014

¹³ <http://www.regjeringen.no/nb/dep/jd/tema/samfunnsikkerhet-og-beredskap/sub/hovedprinsipper-i-beredskapsarbeidet.html?id=447043> hentet 27.6.2014

¹⁴ <http://www.regjeringen.no/nb/dep/jd/tema/samfunnsikkerhet-og-beredskap/sub/strukturen-for-krisehandtering-i-norge.html?id=448375> hentet 2.5.2014

¹⁵ Meld. St. 29 (2011–2012) *Samfunnsikkerhet*, Justis- og beredskapsdepartementet

¹⁶ <http://www.regjeringen.no/nb/dep/jd/tema/samfunnsikkerhet-og-beredskap/sub/hovedprinsipper-i-beredskapsarbeidet.html?id=447043>, hentet 29.1.2014

¹⁷ Meld. St. 29 (2011–2012) *Samfunnsikkerhet*, Justis- og beredskapsdepartementet

¹⁸ Direktoratet for samfunnsikkerhet og beredskap (2012): *Veiledning til forskrift om kommunal beredskapsplikt*

¹⁹ Meld. St. 29 (2011–2012) *Samfunnsikkerhet*, Justis- og beredskapsdepartementet

der ikke bare de som har fast bopel i kommunen, men også de som oppholder seg der for kortere perioder. Kommunene må i sitt arbeid med samfunnsikkerhet og beredskap ta høyde også for denne gruppen mennesker.²⁰

Kommunene skal sørge for tilstrekkelig helseberedskap, nødvendig helsehjelp og sosiale tjenester til befolkningen under kriser. De som har ansvaret for helse- og sosialtjenesten har en lovbestemt plikt til å utarbeide beredskapsplanverk for å verne om liv og helse samt bidra til nødvendig helsehjelp og sosiale tjenester.²¹

Fylkesmannen skal samordne samfunnsikkerhets- og beredskapsarbeidet i fylket,²² og spiller en viktig rolle som pådriver for et systematisk og samordnet samfunnsikkerhets- og beredskapsarbeid på regionalt og lokalt nivå, og som bindeledd mellom sentrale og lokale myndigheter. Fylkesmannen skal ha oversikt over risiko og sårbarhet i fylket samt ha oversikt over, og samordne, myndighetenes krav og forventninger til kommunenes samfunnsikkerhets- og beredskapsarbeid. Fylkesmannen skal videre samarbeide med viktige samfunnsaktører regionalt.²³

15.2 Kommunikasjon i forebygging, krise- og beredskapsarbeid

Et av prinsippene i Statens kommunikasjonspolitikk er at alle offentlige etater må sørge for at relevant informasjon på deres saksområder når frem til alle berørte. I enkelte tilfeller er det tilstrekkelig at informasjonen bare gjøres tilgjengelig, slik at innbyggerne selv kan gjøre seg kjent med den, men slike tilfeller hører til unntakene. Som regel vil det være behov for en mer målrettet innsats for å nå målgruppene. Personer har forskjellige behov og ulike forutsetninger for å kunne motta informasjon. Det må tas hensyn til blant annet språk, kultur, funksjonsevne, manglende kompetanse og tilgang til digitale kanaler.²⁴

²⁰ Direktoratet for samfunnsikkerhet og beredskap (2012): *Veiledning til forskrift om kommunal beredskapsplikt*

²¹ NOU 2013: 5 *Når det virkelig gjelder...*

²² I henhold til instruks for samfunnsikkerhets- og beredskapsarbeidet til Fylkesmannen og Sysselmannen på Svalbard av 18. april 2008

²³ Meld. St. 29 (2011–2012) *Samfunnsikkerhet*, Justis- og beredskapsdepartementet

²⁴ Direktoratet for samfunnsikkerhet og beredskap (DSB) (2010): *Nasjonal sårbarhets- og beredskapsrapport (NSBR) 2010*

Boks 15.1 Kriseinfo

Kriseinfo (www.kriseinfo.no) er myndighetenes felles nettportal for informasjon til befolkningen før, under og etter kriser. Kriseinfos hovedoppgave er å samle og sammenstille relevant myndighetsinformasjon, slik at publikum skal kunne finne den informasjonen de trenger på ett sted når krisen rammer. Ansvarlig myndighet må vurdere om det er behov for å kommunisere på flere språk.

Kilde: Direktoratet for samfunnsikkerhet og beredskap (DSB), e-post til utvalget 25.6.2014

For å nå frem til innvandrerbefolkningen med statlig informasjon, skal den enkelte virksomhet vurdere om det er tilstrekkelig å oversette til engelsk, eller om det i tillegg er behov for oversettelse til andre fremmedspråk. I saker hvor det er språkbarrierer, må statlige virksomheter vurdere bruk av tolketjenester for å sikre god kommunikasjon.²⁵

Boks 15.2 Kommunikasjon under svineinfluensaen

Vissheten om at en best når alle befolkningsgruppene ved å bruke forskjellige kanaler, preget kommunikasjonsarbeidet under svineinfluensaen. Helsemyndighetene benyttet mange ulike kanaler. Standardtekster ble oversatt til 15 språk for å nå flest mulig i de fremmedspråklige befolkningsgruppene. Helsemyndighetene har god kunnskap om helsekommunikasjon, og har erfaring med å kommunisere med minoritetsgrupper. Derfor hadde de også etablerte nettverk og erfaring med bruk av ulike virkemidler under svineinfluensaen. En utfordring, og forutsetning for å lykkes, ble dermed mobilisering av nettverkene for å få videreformidlet budskapet.

Kilde: Direktoratet for samfunnsikkerhet og beredskap (DSB) (2010): *Nasjonal sårbarhets og beredskapsrapport (NSBR) 2010*

²⁵ Statens kommunikasjonspolitikk: http://www.regjeringen.no/nb/dep/kmd/dok/lover_regler/retningslinjer/2009/statens-kommunikasjonspolitik/del-3-utdyping-av-politikken-pa-utvalgte.html?id=582093 hentet 21.1.2014

15.2.1 Kanaler og mangfold

DSB anbefaler at det, etter en vurdering av målgrupper og budskapsutforming, bør gjøres en vurdering av hvilke kanaler som i størst grad kan nå frem til målgruppen. Kanalvalg må tilpasses det som kjennetegner målgruppen og budskapet som skal formidles. Viktige spørsmål ved valg av kanaler er blant annet hvem som nås ved valg av kanal, hvem som ikke nås og hvorvidt budskapet kan endre karakter på grunn av kanalvalg. Ved å satse på én kanal kan en risikere en potensiell skjevhet i

informasjonstilfanget hos den enkelte. Myndighetene bør derfor gjøre en vurdering av hvorvidt satsning på én kanal vil kunne bidra til, eller forhindre, en skjevhet i befolkningens muligheter for å nå informasjonen. Kanalvalgene må også ses opp mot de ulike gruppers mulighet for å kunne gi tilbakemeldinger (toveiskommunikasjon).²⁶

²⁶ Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB) (2010): *Nasjonal sårbarhets- og beredskapsrapport (NSBR) 2010*

Boks 15.3 Full City-havariet

Natt til fredag 31. juli 2009 grunnstøtte det Panama-registrerte lasteskipet Full City ved Såstein utenfor Langesund i Bamble kommune. Om bord var det 1 000 kubikkmeter tungolje og 120 tonn lettolje. Store mengder olje slapp ut fra skipet etter grunnstøtingen. Skipet hadde et kinesisk mannskap på 23 om bord da det grunnstøtte. Mannskapet snakket svært dårlig engelsk, og lydopptak viser at kommunikasjonen mellom Brevik VTS (Vessel Traffic Service) og Full City (FC) var vanskelig:

00.19.10 VTS: «Full City, Full City, Brevik VTS, channel 8-0»

00.19.32 FC: «Yes, VTS (...) this is motor vessel Full City, Full City»

VTS: «Yes, Full City. Brevik VTS. Are you drifting or are you in control of the situation?»

FC: «Yes all my engines all in standby, all engines standby»

VTS: «OK, but you are drifting towards shallow areas so please check your position and ... and change your anchor position to a better location or (...)»

FC: «Yes, thank you very much. My engine and anchor is standby, yes. OK, thank you, thank you.»

VTS: «Yes, Full City – Brevik VTS. Please report back to me when you are in a safe location»

00.23.53 VTS: «Full City, Full City, Brevik VTS»

00.24.39 VTS: « Full City, Full City, Brevik VTS»

FC: « Brevik VTS, Brevik VTS, this is the motor vessel Full City, Full City.

Now I ... eh ... anchor yes, yes, drop anchor again, drop anchor again»

VTS: «No, you can't drop anchor there. No, get away. You are now drifting towards danger. You are just about one cable before you are grounding.

FC: «Yes, I know, I know ... I know, I know, I know»¹

Brevik VTS opplyste til Havarikommisjonen at de på grunn av språket hadde problemer med å forstå hva som ble sagt fra Full City på VHF-sambandet. VTS fikk en forståelse av at styrmannen vurderte at skipet var under kontroll, og at det kunne se ut som det ville gå så vidt klar av Såstein.²

Mannskapet ble avhørt av politiet etter at de var kommet i land. Ifølge politiet var dette en organisatorisk utfordring å få til, både med antall avhørere og tolker:

Den lokale redningsentralen hadde i løpet av natten knyttet til seg to lokale kinesiske tolker. Disse brukte vi også hardt de påfølgende dagene, men det var behov for flere. Det var utfordrende å skaffe flere tolker den første dagen, men lokale kinesere ble kontaktet og de stilte villig opp. De gjorde en solid innsats.³

En nasjonal brukerundersøkelse gjennomført om maritim virksomhet viser at språket er den største utfordringen i kommunikasjonen mellom skip og til dels mellom skip og land.⁴

¹ Agder lagmannsrett – LA-2010-95727 – RG-2011-680

² Statens Havarikommisjon for Transport (2013): Rapport om sjøulykke mv Full City grunnstøting ved Såstein 31. juli 2009

³ http://www.okokrim.no/miljokrim/nor/tidligere-utgaver/1_april_2012/artikler/etterforskning_oljesol_fullcity hentet 6.3.2014

⁴ <http://www.kystverket.no/Nyheter/2010/Januar-juni/Sprak-den-storste-utfordringen/> hentet 6.3.2014

I en rapport om kommunikasjon og risiko-grupper for brann påpeker DSB at mesteparten av informasjonen om brannsikkerhet, særlig fra sentralt hold, er rettet mot befolkningen som helhet og ikke spesifikt mot de gruppene som er mest utsatt for brann. Rapporten understreker at utfordringene som er knyttet til kommunikasjonen med innvandrere generelt først og fremst har å gjøre med store forskjeller i de enkelte innvandrergroppene. Dette gjør det umulig å målrette kommunikasjonen til gruppen som helhet. Gruppene er i tillegg ujevnt fordelt i landet. Språklige, sosiale og kulturelle forhold spiller inn, også når det gjelder valg av kanaler, budskap og andre forhold. Manglende leseferdigheter i noen grupper kan være et problem. Rapporten gir råd om ulike kanaler og tiltak for å nå målgruppen, herunder bruk av tolk.²⁷

Flere hendelser siste tiår belyser betydningen av å overkomme språkbarrierer i en krisesituasjon, jf. boks 15.2, 15.3 og 15.4.

15.2.2 Medisinsk nødmeldetjeneste

Den medisinske nødmeldetjenesten er et landsdekkende, organisatorisk og kommunikasjonsteknisk system for varsling og håndtering av henvendelser om behov for akuttmedisinsk hjelp og kommunikasjon innen helse- og omsorgstjenesten. Nødmeldetjenesten utgjør kommunikasjonsberedskapen i helsetjenesten og sikrer befolkningen direkte kontakt med medisinsk fagkyndige ved behov for øyeblikkelig hjelp.²⁸

Boks 15.4 Kapring av Valdresekspressen

4. november 2013 ble tre personer drept da Valdresekspressen ble kapret av en asylsøker fra Sør-Sudan. De tre var døde da politiet kom til åstedet. Gjerningsmannen snakket ikke norsk. Vitner betegnet ham som desperat. Et tenkt scenario er hvordan politiet skulle ha kommunisert med mannen dersom de hadde kommet frem i tide eller om de hadde nådd frem til ham via mobiltelefon.

²⁷ Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB) (2013): *Kommunikasjon og risikogrupper for brann*. Grunnlagsdokument for oppfølgingen av Nasjonal kommunikasjonsstrategi for brannsikkerhet

²⁸ <http://helsedirektoratet.no/Om/organisasjon/avdelingar/Sider/medisinsk-nodmeldetjeneste.aspx> hentet 6.5.2014

Språkforskjeller mellom nødmeldingsoperatører og innringere med begrensede norskkunnskaper kan gi mindre effektiv kommunikasjon, noe som igjen kan skape usikkerhet og feilbehandling.

Behovet for tolk ved Akuttmedisinsk nødsentral (AMK) er stort og økende. Det sendes ofte ambulanse fordi AMK, på grunn av språkproblemer, er usikker på situasjonen.²⁹

Flere AMK-sentraler har avtale med private tolkeformidlere. Her setter AMK-operatør telefonen i forbindelse med tolk. Nasjonalt kompetansesenter for helsetjenestens kommunikasjonsberedskap (KoKom) melder at erfaringene med bruk av tolkeformidler fra blant annet AMK-Telemark og Vestfold er gode, og at responstiden fra tolketjenesten er kort. Noen AMK-sentraler utarbeider lister over hvilke nasjonaliteter som bor i de ulike asylmottakene til enhver tid.³⁰ Sentrale helsemyndigheter vil vurdere om det er behov for nasjonale føringer med hensyn til tolketjeneste innen de akuttmedisinske tjenestene.³¹

KoKom utarbeidet i 2011 en modulbasert opplæringsplan for helsepersonell som mottar og håndterer medisinske nødmeldinger. Opplæringsplanen inneholder konkrete råd for hvordan operatørene kan få til en god kommunikasjon med alle innringere, også de med annen språklig bakgrunn.³² I 2010 ble anbefalinger til AMK-operatører og lederskap publisert i en rapport beregnet på intern opplæring ved AMK-Ullevål.³³

De siste årene har det også vært en bevisst rekruttering av ansatte med flerkulturell og flerspråklig kompetanse til AMK og ambulansetjenesten og det har blitt arrangert dialogmøter med innvandrersorganisasjoner. Et annet viktig virkemiddel i arbeidet med å spre kunnskap om de akuttmedisinske tjenestene har vært deltakelse på ulike stands, for eksempel på flerkulturelle festivaler og lignende. Dette for å være synlige i miljøer der innvandrere ferdes, for å rekruttere til ambulansesyret og for å spre kunnskap om AMK/nødmeldetjenesten og ambulansoppgraden generelt.³⁴

²⁹ Presentasjon fra AMK v/Anne Lene Finsrud på utvalgsmøte 7.11.13

³⁰ E-post til Tolkeutvalget fra Nasjonalt kompetansesenter for helsetjenestens kommunikasjonsberedskap (KoKom) 28.1.14

³¹ Helse- og omsorgsdepartementet (2013): *Likeverdige helse- og omsorgstjenester – god helse for alle. Nasjonal strategi om innvandreres helse 2013–2017*

³² Ibid.

³³ Gerwing og Indseth (2010): *Kommunikasjon med fremmedspråklige innringere i medisinske nødsamtaler. Anbefalinger til AMK-operatører og ledelse*

En rapport om medisinsk nødmeldtjeneste og muligheter for fremtiden varsler at nye informasjonskanaler og teknologier vil kunne tas i bruk for å imøtekomme kommunikasjonsutfordringer, herunder digitale, automatiserte tolketjenester.³⁵

Nasjonal kompetanseenhet for minoritetshelse (NAKMI) har et utviklingsprosjekt om kommunikasjon med minoritetsspråklige innringere. Målet med prosjektet er å utvikle kunnskapsbaserte, konkrete anbefalinger og undervisningsverktøy som kan bidra til bedret kommunikasjon mellom innringer med minoritetsspråklig bakgrunn og operatør i den medisinske nødmeldtjenesten.

15.2.3 Nødmeldtjenesten for brann

Nødmeldtjenesten for brann sikrer befolkningen direkte kontakt med fagkyndige på brann- og redningsområdet ved behov for øyeblikkelig hjelp ved brann og andre ulykker.

Sametinget har rapportert om at mottak av nødmeldinger ikke fungerer tilfredsstillende for samiske brukere i dag. Det er et problem at samisktalende innringere til nødsentralene ikke blir forstått, eller at samiske stedsnavn blir misforstått slik at brannmannskap sendes til feil adresse.³⁶

DSB har, på oppdrag fra JD, gjennomført et tilsyn med nødmeldtjenesten for brann i Finnmark. 110-sentralen har en samisk tolketjeneste der samisk personell i vaktordning kobles til samtalen ved behov. Eksisterende tolketjeneste har imidlertid ikke blitt ansett tilfredsstillende av DSB. Direktoratet har gitt 110-sentralen og de samisktalende kommunene avvik knyttet til mottak av nødmeldinger på samisk. Avviket har resultert i et vedtak der partene pålegges å etablere fast bemanning av kvalifisert personell ved 110-sentralen i Finnmark for å sikre forsvarlig mottak, registrering og oppfølging av nødmeldinger på samisk. Vedtaket er påklaget av kommunene og ligger til klagebehandling i JD medio 2014.³⁷

³⁴ Helse- og omsorgsdepartementet (2013): *Likeverdige helse- og omsorgstjenester – god helse for alle. Nasjonal strategi om innvandreres helse 2013–2017*

³⁵ Helsedirektoratet (2013): *Mot lysere tider – medisinsk nødmeldtjeneste 2020. Rapport fra den andre nasjonale utviklingskonferansen for medisinsk nødmeldtjeneste. Bergen. 14. og 15. mars 2013*

³⁶ <http://www.sametinget.no/Helse-og-sosial/Helse/Dialogmoete-om-samisk-noedmeldtjeneste> hentet 6.5.2014

³⁷ Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap, e-post til utvalget 25.6.2014

15.2.4 Det nasjonale nødmeldingsprosjektet

Det nasjonale nødmeldingsprosjektet er et prosjekt i regi av JD og vil innen utgangen av 2014 levere en utredning som beskriver anbefalt valg av konsept for fremtidig organisering av nødmeldingstjenesten i Norge. Helse- og omsorgsdepartementet, Politidirektoratet, Direktoratet for nødkommunikasjon og DSB deltar i prosjektet. Utredningen har som hensikt å forbedre nødmeldingstjenestens kvalitet for befolkningen, og vil derfor se på ulike måter å organisere tjenesten på fremover. Fremtidens tjeneste skal fortsatt være universelt utformet slik at den kan nås og være til hjelp for alle. Prosjektet har ikke gått nærmere inn på hva dette medfører av konkrete tiltak, men påpeker at det ligger et betydelig forbedringspotensial i kvaliteten på de universelt utformede elementene. Konkrete tiltak på dette feltet vil bli nærmere utredet i senere faser av prosjektet.³⁸

15.2.5 Internasjonalt samarbeid

EU-direktiv 2009/136 omhandler kravene til det europeiske nødnummer 112. Direktivet inneholder blant annet krav om at personer med nedsatt funksjonsevne og andre sårbare grupper skal kunne benytte nødnummer på lik linje med andre.³⁹

EENA (European Emergency Number Association) har igangsatt prosjekter for å se på ulike muligheter for mottak av nødmeldinger på ulike språk, herunder bruk av flerspråklige operatører, tolking og overføring av samtale til annen nødsentral.⁴⁰

15.3 Utvalgets vurderinger

I en krise- eller beredskapssituasjon vil det være viktig med bevissthet rundt hvilke grupper man må nå ut til og hvordan dette skal gjøres.

Etter utvalgets oppfatning er det viktig at kommunene har oversikt over sine innbyggere og hvilke språk innbyggerne bruker og behersker i dagligtale.

Mange offentlige sektorer har i dag utarbeidet gode beredskapsplaner, men få tar hensyn til at ikke alle innbyggere snakker norsk. Utvalget anbefaler at strategier for hvordan man kan nå

³⁸ Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap, e-post til utvalget 25.6.2014

³⁹ Artikkelen 26

⁴⁰ http://www.eena.org/ressource/static/files/2012-03-02_3-1-4_mic-v-1.pdf hentet 21.1.2014

den delen av befolkningen som ikke forstår norsk, må innarbeides i alle beredskapsplaner.

I enkelte beredskapsplaner henvises det i dag til Nasjonalt tolkeregister. Men registeret er ikke et bestillingsregister og det kan ta tid å ringe opp tolkene for å finne frem til en som er ledig. Beredskapsplaner bør ha tilgjengelige numre til bestillerkontor eller tolketjenester som har beredskapsavtale med tolkene og nødvendige kvalitets-sikringsrutiner.

Noen sektorer, som politi og helse, har større behov for tolk i akuttsituasjoner enn andre. En mulighet er at disse etatene har en støttefunksjon i beredskapssituasjoner.

Tolking alene vil ikke kunne løse informasjonsbehovet på ulike språk i krisesituasjoner. Skriftlig og muntlig informasjon på ulike språk og gjennom ulike kanaler vil være nødvendig. Utvalget mener det er viktig med bevissthet rundt hvilke kanaler man må bruke for å nå frem med nødvendig informasjon.

Media vil være en sentral aktør for viktig informasjon i krisesituasjoner. Informasjon på flere språk bør vurderes. Myndighetene bør også ha oversikt over aktuelle flerspråklige media som kan benyttes i beredskapssituasjoner. Kulturdepartementet bør vurdere om NRK skal ha en særskilt rolle når det gjelder å nå ut med kriseinformasjon på flere språk til hele landets befolkning.

Den enkelte tjenesteyters hjemmeside vil være et aktuelt sted å informere om krise- og beredskapssituasjoner på ulike språk. Kriseinfo.no er en annen aktuell kanal der informasjon bør legges ut på de mest brukte språkene. Standardisert informasjon bør utarbeides på flere språk og tilgjengeliggjøres via aktuelle medier.

Strategier for god kommunikasjon på tvers av språkbarrierer er viktig i arbeid med forebygging av uønskede hendelser. Dette kan gjelde alt fra smittevern, økt brannsikkerhet i hjemmet og forebygging av arbeidsulykker til forebygging av voldelig ekstremisme.

Kapittel 16

Tilsyn og kvalitet på tolketjenester

Et tilsyn skal påse at lover og forskrifter på et område innenfor offentlig forvaltning etterleves. I tillegg omfatter tilsynsvirksomhet aktiviteter som områdeovervåking, veiledning og informasjon.¹ Tilsyn kan ha betydning for, og innflytelse på, kvaliteten på tolketjenester i offentlig sektor. Selv om Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi) er fagmyndighet for tolking i offentlig sektor, har ikke direktoratet noen tilsynsfunksjon med kvaliteten på tolkingen. IMDi er heller ikke en klageinstans.

Tilsyn er et forvaltningspolitisk virkemiddel og har stor prinsipiell og samfunnsmessig betydning.² Kommunal- og moderniseringsdepartementet har et overordnet ansvar for forvaltningspolitikken, mens det enkelte fagdepartementet er ansvarlig for styringen av sine tilsynsorgan.

Det finnes mellom 30 og 40 statlige tilsynsorgan i Norge, både rene tilsynsorgan og virksomheter som har andre oppgaver i sin portefølje. Ved vurdering av tilsyn og tilsynsoppgaver er det nødvendig å se dette i sammenheng med øvrige oppgaver som organene ivaretar. Statens helsetilsyn er for eksempel den sentrale tilsynsmyndigheten for helse- og omsorgstjenester, sosiale tjenester i NAV og for barnevernet.

Riksrevisjonens undersøkelse av statlig tilsynsvirksomhet i 2014 hadde som formål å vurdere om tilsynsvirksomhet er et målrettet og effektivt virkemiddel for å bidra til at lover overholdes, og om det arbeides systematisk for å sikre at tilsynsvirksomhet får ønsket effekt. Undersøkelsen viser at planlegging av tilsynsvirksomheten kan bli mer målrettet. Nødvendig kompetanse og frihet til å velge tilsynsmetodikk er viktig for tilsynsorganene.

I Innst. S. nr. 222 (2002–2003) om statlige tilsyn³ ble det understreket at informasjon, veiled-

ning og dialog i noen tilfeller bør brukes fremfor kontroll og reaksjoner. 10 prosent av tilsynsårsverkene brukes på aktiviteter som informasjon og veiledning, mens 70 prosent brukes til kontrollvirksomhet. Rundt halvparten av tilsynsorganene og tilsynsenhetene i fylkesmannsembetene opplever at de påpeker samme type feil år etter år, noe som kan tyde på at kontroll gir lite erfaringsoverføring til virksomheter som ikke blir kontrollert. Dette kan tilsi at tilsynsorganene i større grad bør vurdere om veiledning og informasjon i noen tilfeller kan være mer hensiktsmessig for å forebygge avvik og dårlig praksis.

Oppfølgingen av tilsynsobjektene kan bli mer målrettet, ifølge Riksrevisjonen (2014). I mange tilfeller blir det utført nye tilsyn i stedet for å følge opp gjennomførte tilsyn. Mange tilsynsorgan og tilsynsenheter mener i tillegg at de har behov for sterkere og/eller mer nyanserte reaksjonsmidler for å sikre at avvik blir rettet opp. Det er viktig at tilsyn er samordnet, slik at byrden for dem det føres tilsyn med blir minst mulig.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet har i liten grad tatt initiativ til undersøkelser om hvordan tilsyn fungerer som forvaltningspolitisk virkemiddel, og har bare i begrenset grad lagt til rette for erfaringsutveksling og kompetanseoppbygging. Ifølge Riksrevisjonens undersøkelse bør Kommunal- og moderniseringsdepartementet i større grad være en pådriver på tilsynsfeltet.

16.1 Tilsynsaktører

Det er ikke bare staten som fører tilsyn, men også Stortinget, domstolene, kommunene og andre utfører beslektede oppgaver.⁴

¹ Riksrevisjonen (2014): *Riksrevisjonens undersøkelse av statlig tilsynsvirksomhet*, administrativ rapport 2 2014 (2013–2014)

² Statskonsult (2000): *Organisering av statlig tilsyn i Norge*, notat 2000:8

³ Innstilling fra Stortingets familie-, kultur- og administrasjonskomite om statlige tilsyn, kildedok. St.meld. nr. 17 (2002–2003)

⁴ Statskonsult (2000): *Organisering av statlig tilsyn i Norge*, notat 2000:8

I noen tilfeller vil staten også føre kontroll med seg selv, fordi den omfattes av tilsynspålagt generelt regelverk; for eksempel staten som arbeidsgiver, registreier, sykehuseier etc. Dette kan gi behov for spesielle rolleavklaringer, men skal i prinsippet ikke være annerledes enn andre tilsyn.

Tilsyn er et sterkt statlig kontroll- og styringsvirkemiddel. Fire hensyn og verdier bør inngå i en overordnet vurdering av behov for statlig tilsyn med kommunesektoren:⁵

- hensynet til den enkeltes rettssikkerhet
- hensynet til bærekraftig utvikling og samfunnssikkerhet
- hensynet til det kommunale folkestyret
- hensynet til en formålseffektiv offentlig ressursbruk

De generelle reglene i kommuneloven kapittel 10 A inneholder felles regler om statlig tilsyn med kommunesektoren, med avgrensning og rammer for tilsynet, og saksbehandlingsregler. Det er imidlertid i særlovgivningen det pekes ut hvilke områder innenfor loven det skal føres tilsyn med.

Statens kontroll med kommunene likner statens kontroll med seg selv. Det er likevel et prinsipielt skille ved at kommunene er et forvaltningsnivå som også skal ha sin egen styring og kontroll. Statlig tilsyn med kommunene må ses i sammenheng med det generelle forholdet mellom staten og kommunesektoren. Ved utformingen av statlig tilsyn må det tas hensyn til at kommuner og fylkeskommuner er selvstendige rettssubjekter. De har selvstendig myndighet og ett selvstendig ansvar for sin virksomhet. Stortinget kan gjennom lover vedta å legge oppgaver til kommunene. Staten har ikke generell instruksjonsmyndighet overfor kommuner og fylkeskommuner, og må derfor i utgangspunktet styre gjennom lovgivning, budsjettvedtak og dialog.⁶

Fylkesmannen har en koordineringsfunksjon for alle statlige tilsyn, jf. kommuneloven § 60 e. Denne funksjonen skal blant annet sikre at samme kommune ikke får for mange tilsyn.⁷ Fyl-

kesmannen skal også sørge for rettssikkerheten for den enkelte innbygger, virksomheter og organisasjoner ved å se til at grunnleggende prinsipper som likebehandling, likeverd, forutsigbarhet, uavhengighet, habilitet og rettferdighet blir ivare tatt i forvaltningen. Fylkesmannen er klageorgan for klager etter samelovens språkregler som gjelder kommunale eller fylkeskommunale organer.⁸

Indirekte sanksjonsmuligheter finnes via ulike ombud – Sivilombudsmannen, Barneombudet, Likestillings- og diskrimineringsombudet og pasientombudene (i fylkene).

16.2 Tilsynsmetoder

Tilsyn kan beskrives på ulike måter. En mulig inndeling er å skille mellom tre ulike tilsynsmetoder: systemrevisjon, inspeksjonstilsyn og områdeovervåking/tilstandsvurdering.⁹

Systemrevisjon

Selve kontrollen med virksomhetene gjennomføres oftest i form av en såkalt systemrevisjon og er i stor grad det samme som internkontroll. Da ber tilsynsmyndigheten på forhånd om å få tilsendt den dokumentasjonen virksomheten har og som vedrører de emnene tilsynet skal omfatte. Med utgangspunkt i lovkravene og den mottatte dokumentasjonen, planlegges så et tilsynsbesøk som gjerne omfatter intervjuer av en rekke ansatte på ulike nivåer i organisasjonen samt stikkprøver, for å påvise om kravene i lovgivningen etterlevs i praksis.

Systemrevisjoner iverksettes ofte på grunnlag av risikovurderinger.

Inspeksjonstilsyn

Med inspeksjonstilsyn menes at tilsynet gjennomføres som inspeksjoner. Det betyr at en inspektør fra en tilsynsetat oppsøker en institusjon, en bedrift eller en kommune for å kontrollere om de krav som myndighetene har fastsatt, er oppfylt. Eventuelle feil eller mangler som inspektøren påpeker, må så bringes i orden innen en gitt frist.

Et inspeksjonstilsyn kan ha utgangspunkt i uønskede hendelser eller være planlagt ut fra for eksempel risikovurderinger.

⁵ NOU 2004: 17 *Statlig tilsyn med kommunesektoren* og Ot.prp. nr. 97 (2005 – 2006) *Om lov om endringer i lov 25. september 1992 nr. 107 om kommuner og fylkeskommuner m.m. (statleg tilsyn med kommunesektoren)*

⁶ Meld. St. 7 (2009 – 2010) *Gjennomgang av særlovshjemler for statlig tilsyn med kommunene*, Kommunal- og regionaldepartementet

⁷ <http://www.udir.no/Regelverk/Tilsyn/Metode-for-tilsyn/DEL-2-oppgavene-og-gangen-i-et-tilsyn/1-Velge-tema-tilsynsobjekt-og-tidspunkt-for-tilsynet/> og <http://www.helsetilsynet.no/no/tilsyn/landsomfattende-tilsyn/> hentet 1.8.14

⁸ <http://www.fylkesmannen.no/Om-Fylkesmannen/hentet.1.8.14>

⁹ NOU 2004: 17 *Statlig tilsyn med kommunesektoren*

Områdeovervåking/tilstandsvurdering

Områdeovervåking/tilstandsvurdering innebærer en enda bredere vurdering av virksomheter eller tjenester enn det som skjer ved systemrevisjon. Denne typen tilsyn gir grunnlag for å vurdere behovsdekning og kvalitet. I utdanningssektoren gjennomføres såkalte tilstandsvurderinger som en del av tilsynet. Denne tilsynsmetoden har tilsvarende innhold og innretning som områdeovervåking. Resultatene fra slike aktiviteter brukes ofte som grunnlag for risikovurderinger.

Nasjonalt tilsyn/landsomfattende tilsyn

Felles nasjonalt tilsyn, for eksempel innenfor opplæringssektoren eller helsesektoren, er en årlig kontroll av tjenestenes etterlevelse av krav i lov og forskrift. Det utføres av samtlige fylkesmenn i samme tidsperiode. Kjernen i tilsynet er å undersøke praksis, og å pålegge korreksjon av lovstridig praksis.¹⁰

16.2.1 Avvik

Dersom det kan påvises at myndighetenes krav ikke etterleves, kalles det et avvik. Avvikene presenteres for virksomheten og dokumenteres gjennom den rapporten som tilsynsmyndigheten skriver etter tilsynet. Det er virksomheten selv, og ikke tilsynsmyndigheten, som har ansvar for å korrigere påviste avvik. Dersom påviste avvik ikke korrigeres, har de ulike tilsynsmyndighetene ulike virkemidler for å få virksomheten til å utbedre situasjonen. Slike virkemidler kan f.eks. være formelle vedtak som påbyr virksomheten å rette på forholdet, vedtak om ileggelse av tvangsmulkt eller i noen tilfeller politianmeldelse.

16.3 Utvalgets vurderinger

Utvalget mener at tilsyn med tolker og deres kvalifikasjoner bør forsterkes. Tilsyn er, etter utvalgets oppfatning, et viktig verktøy for å heve kvaliteten på en tjeneste.

En plikt til å bruke kvalifisert tolk, registrert i Nasjonalt tolkeregister, må følges opp av et eget tilsynsorgan som kan kontrollere at plikten blir overholdt.

Utvalget mener at IMDi's rolle som fagmyndighet bør styrkes gjennom en tilsynsrolle for å sikre

at registrerte tolker blir brukt, og at tolkene følger retningslinjer for god tolkeskikk. IMDi's tilsynsrolle bør både være i kraft av å være registreier (Nasjonalt tolkeregister) og fagmyndighet for tolking i offentlig sektor. Tilsynene, som skal sikre at kvalifiserte tolker blir brukt, bør primært gjennomføres i form av systemrevisjon.

IMDi må ha et nært samarbeid med andre sektormyndigheter for å samordne tilsyn, sikre god oppfølging og for å unngå at det blir unødvendig mange tilsyn. Flest mulig tilsyn bør gjennomføres av ansvarlig sektormyndighet.

Tilsynet må være rettet mot forbedringer og må samtidig kunne ta opp alvorlige tilfeller. Tilsynet må også dekke forvaltningsområdet for samiske språk. Det er viktig at IMDi konsulterer og samarbeider med Sametinget i forbindelse med tilsyn innenfor forvaltningsområdet, jf. konsultasjonsplikten.

Tilsynet bør være proaktivt. Hvis det for eksempel ikke finnes bestillingsstrategier for tolketjenester i en etat, bør IMDi kunne si fra om dette og i første omgang gi veiledning. De ulike sektorene må kunne pålegges å rette opp avvik innen en viss tid.

Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet gir føringer på hvilke sektorer som skal prioriteres for tilsyn gjennom årlige tildelingsbrev.

IMDi skal ikke overta sektorenes tilsynsmyndighet, som for eksempel Helsetilsynet. Helsetilsynet skal for eksempel påse at spesialisthelsetjenester og primærhelsetjenester benytter kvalifisert tolk når det er nødvendig.

IMDi's tilsynsfunksjon skal blant annet gjelde retningslinjer for bruk og bestilling av tolk, og at de ansatte får opplæring i bruk av tolk. IMDi må melde fra om avvik til de angjeldende etater og påse at avvik korrigeres. Det må være en klar rolledeling innenfor IMDi når det gjelder tilsynsfunksjon og øvrige direktoratsoppgaver.

Brukere av Nasjonalt tolkeregister bør ha adgang til å klage til IMDi på de oppførte tolkene.

IMDi bør utarbeide lett tilgjengelige klagerutiner for Nasjonalt tolkeregister/avviksmeldinger på tolkingen. Disse må gjøres kjent i alle offentlige sektorer. Rutinene bør sikre at også den innklagedes rettssikkerhet ivaretas.

For å vurdere klager bør IMDi, som tilsynsorgan, opprette et partssammensatt samarbeidsutvalg/råd, med representanter fra offentlige etater og personer med tolkefaglig kompetanse, for eksempel fra tolkenes interesseorganisasjoner. Utvalget bør ha kompetanse og mulighet til å vurdere om innkomne klager er forårsaket av man-

¹⁰ http://www.udir.no/Regelverk/Tilsyn/_Tilsyn/Instruks-for-felles-nasjonalt-tilsyn-2010-og-2011/ hentet 10.3.14

gelfulle rutiner, dårlig tilrettelegging av situasjonen eller dårlig tolking.

En sanksjonsmulighet bør være at tolker kan fjernes fra Nasjonalt tolkeregister hvis de viser seg ikke å følge retningslinjene for god tolkeskikk.

Hvis IMDi skal kunne ivareta en tilsynsfunksjon, må direktoratet tilføres nødvendige ressurser.

Kapittel 17

Lovforslag – lov om offentlige myndigheters ansvar for bruk av tolk (tolkeloven)

Utvalget mener at en hovedmålsetting må være at tolking i offentlig sektor skal bidra til å sikre rettsikkerhet og likebehandling. Dette er ikke situasjonen i dag. Utvalgets utredning dokumenterer underforbruk av kvalifiserte tolker i offentlige virksomheter.

En naturlig følge av målet om å sikre rettssikkerhet og likebehandling er at offentlige myndigheter bruker kvalifiserte tolker når dette er påkrevet. For å sikre at dette skjer foreslår utvalget å innføre en lov som hjemler en plikt for forvaltningen til å bruke kvalifisert tolk i gitte situasjoner fra 1. januar 2019. Samtidig foreslår utvalget tiltak som skal sikre at det til enhver tid er nok kvalifiserte tolker til å kunne møte samfunnets behov for tolketjenester.

Nedenfor gis det en kort redegjørelse for lovforslaget og utvalgets vurderinger av overordnede føringer for forslaget. Selve lovforslaget og merknader til de enkelte bestemmelsene fremgår av delkapitlene 17.2 og 17.3.

17.1 Beskrivelse av lovforslaget

Lovforslaget har til formål å tydeliggjøre det offentliges ansvar for bruk av tolk. Bruk av tolk er en måte å sikre likeverdige offentlige tjenester på. Når brukeren ikke snakker eller forstår norsk er tolking nødvendig, både for at tjenesten skal kunne utføre oppgavene sine og for at rettssikkerheten til brukeren blir ivaretatt. God kommunikasjon bidrar til å skape tillit mellom offentlige tjenesteytere og brukere. Å ha en dialog der offentlige tjenesteytere forstår, og blir forstått, vil også bidra til brukeres følelse av tilhørighet til det norske samfunnet og, på sikt, til bedre integrering. Utvalget er av den oppfatning at lovforslaget vil bidra til at disse målene nås.

Utvalget har hatt som målsetting å gjøre lovforslaget tydelig og enkelt. Lovforslaget har derfor to hovedbestemmelser. For det første fastslås

det at det foreligger en plikt for forvaltningen til å bruke tolk i gitte situasjoner, jf. lovforslagets § 3 andre ledd. For det andre fastslås det at i de tilfeller hvor det foreligger en plikt til å bruke tolk, så skal det benyttes kvalifisert tolk, jf. lovforslagets § 4 første ledd.

Utvalget ønsker å presisere at forvaltningen alltid bør vurdere behovet for tolk, ikke bare i de tilfellene der det foreligger en plikt til å bruke tolk. Selv om forvaltningsorganet i den konkrete situasjonen ikke er forpliktet til å bruke tolk, så vil det i mange tilfeller være både hensiktsmessig og kostnadseffektivt å bruke tolk. Alle offentlige sektorer bør derfor ha retningslinjer for bruk og bestilling av tolk.

17.1.1 Lovstruktur

I dag er reguleringen av bruk av tolk fragmentert og utydelig. I mange tilfeller er det ikke klart om forvaltningen har en plikt til å bruke tolk eller ikke. Utvalgets utredning viser at regelverket tolkes ulikt og at dette går utover den enkeltes rettsikkerhet og kvaliteten på offentlige tjenester. Utvalget mener at det er viktig å tydeliggjøre forvaltningens plikt til å benytte tolk i gitte situasjoner. Utvalget har diskutert hvorvidt denne tydeliggjøringen bør gjennomføres ved å innføre egne bestemmelser om plikt til å bruke tolk i forvaltningsloven eller i en egen lov.

Forvaltningsloven regulerer saksbehandlingen i forvaltningssaker og inneholder viktige rettsikkerhetsgarantier for den enkelte i møte med offentlig forvaltning. Dette kan tale for at plikten til å bruke tolk i gitte situasjoner lovfestes i forvaltningsloven. På den annen side er det slik at flere sektorer er unntatt fra deler av, eller hele, forvaltningsloven. Lovteknisk kan det derfor bli komplisert og vanskelig tilgjengelig dersom plikten til å bruke tolk skal reguleres i forvaltningsloven. Plikten skal gjelde generelt for hele forvaltningen.

Utvalget foreslår derfor en egen lov om offentlige myndigheters plikt til å bruke tolk. Det skal også nevnes at utvalget er av den oppfatning at en egen lov om offentlige myndigheters ansvar for bruk av tolk kan ha en selvstendig positiv effekt. En egen lov vil sette fokus på området, og vil kunne bidra til at målsettingen om rettssikkerhet og likebehandling nås.

Utvalget bemerker at loven ikke omfatter tolking for døve eller personer med tale- og hørselsskade. Begrunnelsen for at disse ikke er omfattet av lovforslaget er at dette har vært utenfor mandatet til utvalget. Utvalget vil likevel bemerke at i det videre lovarbeidet bør det vurderes hvorvidt disse gruppene skal omfattes av loven.

17.1.2 Særlig om forholdet mellom rett og plikt

Utvalget foreslår, som nevnt, en plikt for forvaltningen til å bruke tolk i gitte situasjoner. Det har vært et eget spørsmål om man bør innføre en rett til tolk. Likestillings- og diskrimineringsombudet (LDO) har i innspill til utvalget¹ anbefalt å innføre en lovhjemmel som gir enkeltpersoner rett til tolk. Ombudet viser blant annet til FNs rasediskrimineringskomité's anbefaling til norske myndigheter om lovfestet rett til profesjonell tolking.

Utvalget er imidlertid av den oppfatning at det er vanskelig å lovfeste en klar og tydelig rettighet som enkelt lar seg praktisere. Utvalget mener at det er vanskelig å gi en rett til tolk med objektive og klare vilkår. Det vil være mange gråsonetilfeller og det vil være komplisert å lage en lovhjemmel som er tydelig på når rettigheten inntreffer. Ved å innføre en rettighet blir det også spørsmål om klageordninger, og hvilke sanksjonsmuligheter et eventuelt klageorgan skal ha.

Når det gjelder samiske språk stiller det seg annerledes. Samiskspråklige personer har en individuell rett til å bruke samisk i kontakt med lokale og offentlige organer innenfor forvaltningsområdet for samisk språk, jf. sameloven kapittel 3. Dette gjelder uavhengig av om personen snakker norsk eller ikke. Hvis det foreligger et ønske om, eller behov for, å snakke samisk og den offentlige tjenesteyteren ikke behersker samisk, må det følgelig kommuniseres via tolk. Hørselshemmede har også en individbasert rett til tolk.²

Utvalget ser det ikke som formålstjenlig at tilsvarende rettigheter gis til brukere av nyere minoritetsspråk. Styrking av norsk som et felles språk gjennom opplæring i norsk og samfunnskunnskap er viktig for integrering og for at samfunnet skal fungere som helhet. I tråd med mål for norskopplæringen vil den enkeltes språkkunnskaper være under stadig utvikling. Behovet for tolk vil derfor være situasjonsbestemt og tidsavgrenset, og ikke knyttet til det enkelte individ som sådan. Utvalget har valgt å vektlegge det offentliges ansvar for, og plikt til, å gi forsvarlige tjenester.

På denne bakgrunn har utvalget kommet frem til at det ikke er hensiktsmessig å foreslå en rett til tolk. Utvalget er av den oppfatning at en pliktbestemmelse for forvaltningen til bruk av kvalifisert tolk vil være enklere og tydeligere, og dermed mer effektiv, enn både en plikt- og rettighetsbestemmelse. Bestemmelsen vil kunne bidra til en imøtekommende, profesjonell og kostnadseffektiv forvaltning.

17.1.3 Forholdet til annen lovgivning

Lovforslaget innebærer en plikt for forvaltningsorganer til å bruke kvalifisert tolk. Plikten inntreffer i situasjoner hvor det, av hensyn av til rettsikkerhet og likebehandling, er påkrevet at forvaltningsorganet benytter tolk for at den enkelte skal kunne ivareta sine interesser. Utvalget er av den oppfatning at dette er en presisering og tydeliggjøring av gjeldende rett. Det vises til lovuttalelse fra Justisdepartementet av 30.1.2003 og brev fra Justis- og beredskapsdepartementet til Tolkeutvalget av 3.2.2014, se omtale i kapittel 4.

Innenfor sektorlovgivningen er det gitt utfyllende bestemmelser om bruk av tolk, særlig innenfor rettspleien. Denne lovgivningen vil gjelde utfyllende til utvalgets forslag til lov. Så vidt utvalget kan se vil utvalgets forslag til lov ikke skape motstrid med dagens bestemmelser om bruk av tolk i særlovgivningen. Utvalgets forslag har til hensikt å tydeliggjøre og presisere gjeldende rett ved å innføre en generell plikt for forvaltningen til å bruke tolk i gitte situasjoner.

17.1.4 Særlig om forbud mot bruk av barn som tolk

Som nevnt i kapittel 3 har Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet utredet et forbud i forvaltningsloven mot å benytte barn som tolk. Høringsnotat med forslag til lovtekst er sendt ut til en rekke mottakere 28.5.2014 med svarfrist 12.

¹ Brev av 28.5.14

² Jf. Forskrift om stønad til tolkehjelp for hørselshemmede § 1, <http://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/1997-04-15-320?q=Forskrift+om+st%C3%B8nad+til+tolkehjelp> hentet 1.7.14

september 2014. I det videre lovarbeidet vil det være naturlig å vurdere hvorvidt de lovbestemmelserne som foreslås i høringsnotatet, bør tas inn i utvalgets forslag til lov om offentlige myndigheters ansvar for bruk av tolk.

17.1.5 Særlig om tilgangen til kvalifisert tolk

Utvalget har diskutert hvilke minstekrav som bør stilles til personer som skal tolke i offentlig sektor. Tolking er et særskilt krevende yrke med høye krav til språkferdigheter, konsentrasjon, etisk standard og spesifikke tolkefaglige ferdigheter. Ideelt sett burde derfor alle tolker ha minst bachelorutdanning i tolking og statsautorisasjon. Utvalget mener imidlertid at et slikt krav vil være urealistisk i dagens situasjon.

Utvalget har kommet frem til at minimumskravet i første omgang bør være at tolken er oppført i Nasjonalt tolkeregister. Det er i dag et stort udekket behov for tolker i et skiftende antall språk. For å imøtekomme dette behovet er det nødvendig med en bred satsing for å få flere tolker inn i Nasjonalt tolkeregister. Utvalget mener at det, innenfor en opptrappingsperiode på fire år, vil være realistisk å få et tilstrekkelig antall tolker oppført i Nasjonalt tolkeregister gjennom økt rekruttering til kategori 5 (laveste nivå) og en økt satsing på tolkeutdanning og statsautorisasjon, jf. kapittel 18.6.1.

Kvalifisering gjennom utdanning og autorisasjon tar tid. For å få et tilstrekkelig antall tolker inn i Nasjonalt tolkeregister innenfor opptrappingsperioden, må det påberegnes at økningen hovedsakelig vil skje gjennom rekruttering til kategori 5. Samtidig er det viktig at denne rekrutteringen ikke undergraver behovet for tolkeutdanning og statsautorisasjon. Det er derfor nødvendig med tiltak som gjør det lønnsomt å kvalifisere seg videre og som kan bidra til at de best kvalifiserte forblir i yrket.

Utvalget foreslår å innføre et lønnsregulativ for tolker, jf. kap. 12. Regulativet bør differensieres etter kvalifikasjoner slik at tolker med utdanning og autorisasjon får bedre betalt enn de uten. En innvending mot en slik differensiering kan være at offentlige tolkebrukere ut fra prishensyn velger de minst kvalifiserte. Utvalget mener det er i sektorens interesse å benytte de best kvalifiserte. Etater som Domstoladministrasjonen, Helsedirektoratet og Utlendingsdirektoratet anbefaler i dag at best kvalifisert tilgjengelig tolk prioriteres for oppdrag.

I Lovforslaget er det gitt hjemmel for at departementet i forskrift kan utdype og presisere hvilke krav det offentlige skal stille ved kjøp av tolketje-

nester. Utvalget mener at det i en eventuell forskrift vil være naturlig å vektlegge betydningen av utdanning og autorisasjon.

17.2 Lov om offentlige myndigheters ansvar for bruk av tolk (tolkeloven)

§ 1 Formål

Lovens formål er å bidra til å sikre rettssikkerhet og likebehandling for den enkelte ved at offentlige myndigheter, gjennom bruk av tolk, blir i stand til å forstå og bli forstått av personer som ikke behersker forvaltningspråket.

§ 2 Virkeområde

Loven gjelder for forvaltningsorganer. Som forvaltningsorgan regnes i denne lov et hvert organ for stat eller kommune. Privat rettssubjekt regnes som forvaltningsorgan i saker hvor det treffer enkeltvedtak eller utferdiger forskrift.

§ 3 Det offentliges ansvar for bruk av tolk

Når et forvaltningsorgan er i kontakt med en person som ikke behersker norsk, bør forvaltningsorganet, ved behov, bruke tolk.

I situasjoner hvor det, av hensyn til rettsikkerhet og likebehandling, er påkrevet at forvaltningsorganet benytter tolk for at den enkelte skal kunne ivareta sine interesser, skal tolk benyttes.

Departementet kan i forskrift gi nærmere bestemmelser om i hvilke situasjoner det skal stilles krav til bruk av tolk.

§ 4 Krav om kvalifisert tolk

Når et forvaltningsorgan er forpliktet til å benytte tolk, jf. § 3 andre ledd, skal det brukes kvalifisert tolk.

Departementet kan i forskrift gi nærmere bestemmelser om hvilke krav som skal stilles ved bruk av tolk.

§ 5 Tilsyn

Integrerings- og mangfoldsdirektoratet har det overordnede faglige tilsyn med offentlige myndigheters bruk av tolk.

Direktoratet skal føre tilsyn med forvaltningsorganers bruk av tolk. I tilknytning til tilsynet skal direktoratet gi råd, veiledning og opplysninger slik at behovet for tolketjenester i offentlig sektor blir dekket.

§ 6 God tolkeskikk

Departementet kan i forskrift gi nærmere bestemmelser om krav til god tolkeskikk.

§ 7 Ikrafttredelse

Loven trer i kraft fra det tidspunkt Kongen bestemmer. Kongen kan sette de enkelte bestemmelser i loven i kraft til forskjellig tid.

17.3 Merknader til de enkelte bestemmelsene i lov om offentlige myndigheters ansvar for bruk av tolk (tolkeloven)

Til § 1 Formål

Et likeverdig offentlig tjenestetilbud innebærer at alle skal ha tilgang til tjenestene, at kvaliteten på tjenestene skal være god for alle og at tjenesten skal søke å avhjelpe behovet den enkelte har. Formålet med denne loven er å tydeliggjøre det offentliges ansvar for bruk av tolk. Bruk av tolk er en måte å sikre likeverdige offentlige tjenester på.

Når brukeren ikke snakker eller forstår forvaltningsspråket er tolking nødvendig, både for at tjenesten skal kunne utføre oppgavene sine og for at rettssikkerheten til brukeren skal bli ivaretatt. Skal kommunikasjonen være hensiktsmessig, må den tilrettelegges slik at partene forstår hverandre – med bruk av tolk der det er nødvendig.

God kommunikasjon bidrar til å skape tillit mellom offentlige tjenesteytere og brukere. Å ha en dialog der offentlige tjenesteytere forstår, og blir forstått, vil også bidra til brukeres følelse av tilhørighet til det norske samfunnet og, på sikt, til bedre integrering. Denne loven skal bidra til at disse målene blir nådd.

Til § 2 Virkeområde

Bestemmelsen definerer lovens virkeområde til å gjelde for alle forvaltningsorganer. Bestemmelsen tar utgangspunkt i forvaltningsloven § 1. Det vises derfor til Ot.prp. nr. 38 (1964–65) s. 3 flg. for utfyllende merknader til bestemmelsen. Det presiseres imidlertid at forvaltningsloven § 4 ikke gjelder tilsvarende. Det innebærer at unntakene i forvaltningsloven § 4 ikke er unntatt bestemmelsene i denne lov.

I *første ledd andre punktum* fremgår det at som forvaltningsorgan regnes et hvert organ for stat eller kommune. Det må imidlertid gjøres et skille mot aksjeselskaper og lignende som driver vanlig

næringsvirksomhet, selv om de helt eller delvis eies av kommune eller stat. Slike bedrifter vil normalt ikke være å anse som forvaltningsorganer etter denne loven. Det presiseres at helseforetak vil være å anse som forvaltningsorganer i denne lovens forstand.

Private bedrifter som ikke er et organ for stat eller kommune, vil i utgangspunktet ikke være omfattet av loven. Etter *første ledd siste punktum* vil imidlertid private rettssubjekt regnes som forvaltningsorgan i saker hvor det treffer enkeltvedtak eller utferdiger forskrift. Begrepet «private rettssubjekt» brukes her som en felles betegnelse på organisasjoner, institusjoner, bedrifter og lignende som ikke anses som et organ for stat eller kommune. Dersom et privat rettssubjekt er tildelt kompetanse til å treffe enkeltvedtak eller utferdige forskrift, regnes det som forvaltningsorgan etter denne loven når rettssubjektet utøver denne myndighet, men ikke ellers. Det innebærer at det er tilstrekkelig at det private rettssubjektet opptrer med kompetanse til å treffe vedtak. Loven vil gjelde også under saksforberedelsen, selv om det skulle vise seg i ettertid at det ikke ble truffet et vedtak.

Til § 3 Det offentliges ansvar for bruk av tolk

Bestemmelsen tydeliggjør det offentliges ansvar for bruk av tolk. Med tolk menes en som gjengir muntlig og på et annet språk, en persons tale for andre lyttere på det tidspunktet ytringen blir gjort. Hver sektor har et selvstendig ansvar for bruk og bestilling av 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. Ved behov for tolking er det den offentlige parten som skal bestille tolk og dekke kostnadene.

Denne bestemmelsen er bygd opp slik at *første ledd* omhandler alle situasjoner hvor forvaltningsorganer møter personer som ikke behersker norsk. Det presiseres at forvaltningen bør foreta en vurdering av behovet for å bruke tolk i alle situasjoner hvor det møter personer som ikke behersker norsk. Det er imidlertid ingen plikt for forvaltningen å bruke tolk ved enhver kontakt med personer som ikke behersker norsk. *Andre ledd* omhandler konkrete situasjoner hvor forvaltningsorganer ikke bare skal vurdere behovet for tolk, men også har en plikt til å bruke tolk.

I *første ledd* fremgår det at forvaltningsorganer som er i kontakt med en person som ikke behersker norsk, bør vurdere behovet for å benytte seg av tolk. Bestemmelsen har til formål å bevisst-

gjøre det offentlige sitt ansvar for å foreta en vurdering av hvorvidt det kan være hensiktsmessig å benytte tolk. I vurderingen vil både hensynet til personen som ikke behersker norsk og hensynet til kostnadseffektiv og god forvaltning være relevante momenter.

Behovet for tolk er situasjonsbetinget. Det er forvaltningsorganet selv som må vurdere når det er behov for å bruke tolk. På generelt nivå kan det imidlertid sies at sakens viktighet og karakter vil være sentrale momenter i vurderingen. For eksempel vil det i saker av mer kommersiell karakter eller hverdagslige hendelser i utgangspunktet være et mindre behov for å bruke tolk, enn i saker som gjelder rettigheter til enkeltpersoner. Saker av kommersiell karakter kan for eksempel være kjøp og salg av varer og tjenester. Hverdagslige hendelser kan være korte beskjeder for eksempel ved henting i barnehage.

Det sentrale er at forvaltningsorganer, som kommer i kontakt med personer som ikke behersker norsk gjør en vurdering av behovet for tolk. Selv om forvaltningsorganet i den konkrete situasjonen ikke er forpliktet til å bruke tolk, jf. andre ledd, så vil det i mange tilfeller være hensiktsmessig og kostnadseffektivt å bruke tolk. Alle sektorer innenfor det offentlige bør derfor ha retningslinjer for bruk og bestilling av tolk. Det presiseres at dersom begge parter kan kommunisere forsvarelig på et annet språk, vil behovet for tolk ikke være til stede.

Av *andre ledd* fremgår det at forvaltningsorganer har en plikt til å bruke tolk i situasjoner hvor det av hensyn til rettssikkerhet og likebehandling er påkrevet at forvaltningsorganet benytter tolk for at personen man er i kontakt med skal kunne ivareta sine interesser. Typiske situasjoner hvor tolk skal benyttes, er i kritisk viktige situasjoner eller når det skal treffes enkeltvedtak av inngripende karakter. Eksempler på dette er behov for nødvendig helsehjelp, vedtak fattet av barnevernet, NAV, vedtak etter opplæringsloven eller vedtak i asylsaker. Ved spørsmål om enkeltvedtak vil plikten i utgangspunktet også gjelde under hele saksforberedelsen og ved forkynning/formidling av utfallet av saken.

Det er vanskelig på generelt grunnlag å gi et klart skille mellom når forvaltningsorganer *bør* bruke tolk og når det foreligger en *plikt* til å bruke tolk. Vurderingen må gjøres konkret i det individuelle tilfellet. Det er imidlertid et viktig element at selv om det i mange tilfeller ikke er en plikt for forvaltningen til å benytte tolk, vil det være både hensiktsmessig og kostnadseffektivt å bruke tolk, jf. første ledd. I praksis behøver derfor ikke dette

skillet å være av avgjørende betydning. Det presiseres at dersom begge parter kan kommunisere forsvarelig på et annet språk, vil plikten til å bruke tolk ikke være til stede.

Forvaltningsorganet bør i mange tilfeller, når det kan være tvilsomt om det foreligger en plikt til å bruke tolk, se en egeninteresse i å bruke tolk. Kostnadene og konsekvensene ved ikke å bruke tolk kan, på sikt, overstige kostnadene til bruk av tolk i første instans.

Det skal også presiseres at det i særlovgivningen finnes regler for bruk av tolk. Det vises for eksempel til domstolloven § 135 første ledd første setning hvor det fremgår:

Skal nogen, som ikke kan norsk, ta del i forhandlingen, brukes en tolk, som retten har opnævnt eller godkjendt.

Forvaltningsloven §§ 11 og 17 kan i gitte situasjoner forplikte forvaltningsorganer til å bruke tolk. Et annet eksempel er pasient- og brukerrettighetsloven § 3-5. Særlovgivningen gjelder utfyllende.

I *trede ledd* er det gitt en hjemmel for departementet til å gi forskrift om nærmere bestemmelser om i hvilke situasjoner det skal stilles krav til bruk av tolk. Bestemmelsen gir departementet anledning til å presisere nærmere i hvilke situasjoner, hvor det av hensyn til rettssikkerhet og likebehandling, er påkrevet at forvaltningsorganet bruker tolk.

Til § 4 Krav om kvalifisert tolk

I *første ledd* slås det fast at i de situasjoner hvor et forvaltningsorgan er forpliktet til å benytte tolk, jf. § 3 andre ledd, skal det brukes kvalifisert tolk. Med kvalifisert tolk menes at tolken som et minimum oppfyller vilkårene for oppføring i Nasjonalt tolkeregister (kategori 5). Minstekrav for oppføring i registeret er i dag tilfredsstillende resultat på Tospråklig sjekk for potensielle tolker (ToSPoT) samt kurs i Tolkens ansvarsområde (TAO). Test og kurs gis av Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi) som også har system- og driftsansvar for registeret. Testen bør være tilgjengelig for alle som ønsker å ta den.

Krav til kvalifikasjoner skal være objektive og verifiserbare. En enkel måte for tolken å dokumentere nødvendige ferdigheter på, er å vise til at han eller hun står oppført i Nasjonalt tolkeregister. Annen form for dokumentasjon, som på tilstrekkelig vis godtgjør at tolken har tilsvarende nødvendige ferdigheter, kan også benyttes. Det er forvaltningsorganet som skal bruke tolk som må

kontrollere at tolken som skal benyttes oppfyller disse vilkårene.

Selv om plikten til å bruke kvalifisert tolk kun gjelder i de situasjoner hvor forvaltningen er rettslig forpliktet til dette, bør forvaltningen i alle møter med personer som ikke behersker norsk vurdere behovet for å benytte kvalifisert tolk. Det er et selvstendig poeng at det vil være kostnadseffektivt å bruke kvalifiserte tolker. Bruk av ukvalifiserte tolker vil kunne medføre tap i form av misforståelser og unødvendig lang saksbehandlingstid.

Når tolk skal brukes vil det i alle tilfeller være et minimumskrav om 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. Utdanning er et kjerneelement i profesjonaliseringen av tolkeyrket. Tolker med utdanning og statsautorisasjon bør velges så langt det er mulig. Tolkens egnethet, blant annet når det gjelder kjønn, alder og bakgrunn, bør alltid vurderes.

I *andre ledd* er det gitt en hjemmel for departementet til å gi forskrift om nærmere bestemmelser om hvilke krav som skal stilles ved bruk av tolk. Bestemmelsen gir departementet anledning til å utdype og presisere hvilke krav det offentlige skal stille ved kjøp av tolketjenester.

Til § 5 Tilsyn

I *første ledd* slås det fast at Integrerings- og mangfoldsdirektoratet har det overordnede faglige tilsyn med offentlige myndigheters bruk av tolk. Hovedoppgaven for tilsynet er å påse at forvaltningen bruker tolk i tråd med lov og forskrift. Tilsynet skal blant annet medvirke til at personers behov for tolk i møte med forvaltningen blir ivare tatt, at bruken av tolk er forsvarlig og at eventuell svikt i bruk av tolk i forvaltningen forebygges. Tilsynserfaringer skal systematiseres, og kunnskap fra tilsyn skal benyttes for å identifisere områder hvor det er svikt i bruken av tolk eller er fare for svikt. Dette vil gi grunnlag for å vurdere behov for tilsyn innenfor ulike sektorer og ulike forvaltningsorganer.

I *andre ledd* fremgår det at direktoratet skal føre tilsyn med forvaltningsorganers bruk av tolk. Tilsynet skal være proaktivt. Direktoratet vurderer selv hvordan og når tilsyn skal gjennomføres. Dersom tilsynet påviser avvik skal dette presenteres for virksomheten. Det er virksomheten selv, og ikke tilsynsmyndigheten, som har ansvaret for å korrigere avvik.

Integrerings- og mangfoldsdirektoratet skal ikke overta for sektorenes tilsynsmyndigheter,

som for eksempel Helsetilsynets tilsyn med den kommunale helse- og omsorgstjenesten og spesialisthelsetjenesten. Det er de ulike sektorenes tilsynsmyndigheter som må følge opp dersom avvik ikke korrigeres av virksomheten hvor Integrerings- og mangfoldsdirektoratet har påvist avvik i sine tilsyn. Det understrekes også at hver sektor har et selvstendig ansvar for bruk og bestilling av tolk i tråd med regelverket, og at alle sektorer innenfor det offentlige bør ha utarbeidet retningslinjer for bruk og bestilling av tolk.

Det presiseres i *andre ledd siste setning* at i tilknytning til tilsynet skal direktoratet gi råd, veiledning og opplysninger slik at behovet for tolketjenester i det offentlige blir dekket.

Til § 6 God tolkeskikk

Departementet kan, etter denne bestemmelsen, i forskrift gi bestemmelser om god tolkeskikk. For eksempel kan det gis regler om habilitet, taushetsplikt, hvordan tolkeoppdraget bør gjennomføres m.m.

Det er utarbeidet «Retningslinjer for god tolkeskikk». Retningslinjene ligger på www.tolkeportalen.no. I forskrift om bevilling som statsautorisert tolk og tolkeprøven av 6. juni 1997 § 5, pålegges statsautoriserte tolker å utføre sin virksomhet i samsvar med god tolkeskikk. Det er naturlig at en eventuell forskrift om god tolkeskikk tar utgangspunkt i disse retningslinjene, og bygger videre på disse innarbeidede prinsippene.

Til § 7 Ikrafttredelse

Det følger av bestemmelsen at Kongen fastsetter når loven skal tre i kraft. Kongen kan videre bestemme at bestemmelsene i loven kan settes i kraft til forskjellig tid.

Utvalget foreslår en opptrappingsplan for 2015–2018 som skal sikre offentlige myndigheter økt tilgang på kvalifiserte tolker, profesjonalisering av tolkeyrket, opplæring av tolkebrukere, økt bruk av skjermtolking, et utviklings- og kompetansesenter for skjermtolking, bedre forutsigbarhet for tolkebehov i sektorene, videreutvikling av Nasjonalt tolkeregister, autorisasjonsordning for samiske tolker samt fortsatt revitalisering av samiske og kvensk språk. Det er derfor naturlig at loven trer i kraft når opptrappingsplanen er gjennomført, dvs. fra og med 1.1.2019. Utvalget mener også det er et viktig moment at datoen for ikrafttredelse formidles på et tidlig tidspunkt og således bidrar til at opptrappingsplanen følges.

Kapittel 18

Økonomiske og administrative konsekvenser

Som en del av utvalgets mandat skal økonomiske, administrative og andre vesentlige konsekvenser av forslagene utredes. Det skal spesifiseres hvilke konsekvenser som vil gjelde for de ulike offentlige aktører. Minst ett av forslagene til utvalget skal baseres på uendret ressursbruk.¹

Forslagene i utredningen er begrunnet i målet om at tolking i offentlig sektor skal sikre rettssikkerhet og likebehandling. En naturlig følge av dette målet er at offentlige myndigheter bruker kvalifiserte tolker og at det til enhver tid skal være nok kvalifiserte tolker til å kunne møte samfunnets behov for tolketjenester. For å sikre at dette skjer foreslår utvalget å innføre en lov som hjemler en plikt for forvaltningen til å bruke kvalifisert tolk i gitte situasjoner fra 1. januar 2019, jf. kapittel 17.

Videre er bakgrunn for forslagene at tolketjenester i offentlig sektor i dag gir dårlig utnyttelse av offentlige ressurser. Utvalget mener at en effektiv og riktig bruk av ressurser til tolketjenester er påkrevet i tiden fremover, og at det er flere grep som kan tas for å bidra til dette.

Det er vanskelig å bedømme de økonomiske og administrative konsekvensene av flere av forslagene i utredningen, gitt uforutsigbarhet i tolkebehovet som er beskrevet i utredningen. I forbindelse med Opptappingsplanen 2015–2018, jf. kapittel 5, er det derfor viktig at de berørte sektorene er nøye med å synliggjøre kostnader til bruk av tolk, slik at det i etterkant skal være mulig å gi en mer presis vurdering av kostnadene i planen.

En del av utvalgets forslag vil ha økonomiske eller administrative konsekvenser av mindre betydning. Opplæring av ansatte i bruk av tolk samt utarbeidelse av retningslinjer og veiledere må anses som en del av det ordinære forbedringsarbeidet i ulike etater.

I det følgende beskrives tiltak som vil ha økonomiske eller administrative konsekvenser av

større betydning. En situasjon med uendret ressursbruk beskrives bakerst i dette kapitlet.

18.1 Antall tolkeoppdrag og utgifter til tolk i offentlig sektor i dag

18.1.1 Tolkeoppdrag i offentlig sektor

Blant de offentlige virksomhetene med behov for tolk er det få som fører statistikk over antall oppdrag og tolketimer. Tolkebyråenes bransjeforening (TBBF) anslår at den private tolkeformidlerbransjen leverer rundt 250 000 tolkeoppdrag hvert år over hele landet,² hvorav 90 prosent er til offentlig sektor.³

Utvalget har foretatt en undersøkelse blant de kommunale tolkeformidlerne.⁴ Denne viser at de kommunale tolketjenestene til sammen formidler cirka 68 000 oppdrag årlig. Ikke alle offentlige etater bestiller tolketjenester gjennom en formidler. Noen bestiller tjenesten direkte fra tolkene. Dette gjelder Utlendingsdirektoratet, Utlendingsnemnda, en del domstoler og deler av politiet. På bakgrunn av tall fra disse etatene anslår utvalget at det årlig bestilles cirka 50 000 oppdrag direkte fra tolkene. Antall tolkeoppdrag i offentlig sektor kan derfor på usikkert grunnlag anslås til om lag 343 000 i 2013, jf. tabell 18.1.

Lengden på et tolkeoppdrag kan variere fra en time til flere dager. I enkelte tilfeller – som i langvarige rettssaker – kan et oppdrag gå over flere måneder. Antall oppdrag gir derfor ikke noe eksakt bilde av omfanget på tolketjenester til offentlig sektor. Statistikk over antall tolketimer vil være bedre egnet til å gi et dekkende bilde av omfanget. Utvalget har ikke lyktes med å innhente oversikt over antall tolketimer, verken fra

¹ Jf. *Veileder til utredningsinstruksen*, Fornyings- og administrasjonsdepartementet (2007)

² Innspill til Tolkeutvalget fra Tolkebyråenes bransjeforening 20.12.2013

³ Møte mellom TBBF og utvalgsleder 27.1.2014

⁴ Spørreundersøkelse sendt til åtte kommunale formidlere 20.1.2014

Tabell 18.1 Antall tolkeoppdrag i offentlig sektor. 2013

Oppdrag gjennom privat formidler	225 000
Oppdrag gjennom kommunal formidler	68 000
Oppdrag bestilt direkte fra tolken	50 000
Totalt	343 000

Kilde: Utvalgets utregning basert på informasjon fra Tolkebyråenes bransjeforening, kommunale tolketjenester og store virksomheter som bestiller tolketjenester direkte fra tolkene.

offentlige etater som benytter tolk eller fra private og kommunale formidlere.

18.1.2 Utgifter til tolketjenester i offentlig sektor

Rapporteringen på utgifter til tolking i offentlig sektor er flere steder mangelfull. For å få et mer samlet bilde over offentlig sektors utgifter til tolking, har utvalget sett på omsetningstall fra private og kommunale tolkeformidlere.

Regnskapstall fra Brønnøysundregistrene viser at de 20 største private tolkeformidlerne omsatte for cirka 290 millioner kroner i 2012. Tolkebyråenes bransjeforening (TBBF) anslår at 90 prosent av de private formidlernes oppdrag er for offentlig sektor.

Tall innhentet gjennom en spørreundersøkelse utvalget har gjennomført blant kommunale tolkeformidlere, viser at de kommunale tolketjenestene omsatte for omtrent 50 millioner kroner i 2013.

I tillegg må medregnes de utgiftene offentlig sektor har til tolketjenester som ikke går via en formidler. Etter det utvalget kjenner til, bestiller flere etater i utlendings- og justissektoren tolketjenester direkte fra tolkene. Av de 257 millioner kronene som ble brukt på tolketjenester i denne sektoren i 2013, jf. kapittel 4, viser regnskapstall⁵ at rundt 180 millioner kroner ble brukt på tolker som ble bestilt direkte.

Samlet bruker offentlig sektor om lag 490 millioner kroner til tolking årlig, jf. tabell 18.2. Det er stor usikkerhet knyttet til dette anslaget. Det er grunn til å tro at de reelle tolkeutgiftene er høyere fordi vi må anta at flere virksomheter bestiller oppdrag direkte fra tolker, og vi har her kun tatt med omsetningstall fra de største private tolkeformidlerne.

Tabell 18.2 Utgifter til tolking i offentlig sektor. Private og kommunale formidlers omsetning samt tolketjenester bestilt direkte fra tolker. Mill. kroner

Private formidlers omsetning av tolketjenester til offentlig sektor	260
Kommunale formidlers omsetning av tolketjenester til offentlig sektor	50
Utgifter til tolketjenester bestilt direkte fra tolken	180
Totalt	490

Kilde: Utvalgets utregning basert på informasjon fra Brønnøysundregistrene, Tolkebyråenes bransjeforening, kommunale tolketjenester og store virksomheter som bestiller tolketjenester direkte fra tolkene.

18.2 Fremtidige tolkeutgifter i offentlig sektor

De grove beregningene utvalget har foretatt er gjort på bakgrunn av det utvalget har klart å innhente av opplysninger om utgifter til tolkeoppdrag i ulike sektorer de senere årene. Videre er det tatt utgangspunkt i en økning i andel innvandrere av totalbefolkningen og det vi vet om underforbruk i de ulike sektorene, se også kapittel 4.

På usikkert grunnlag kan tolkeutgiftene i offentlig sektor anslås til om lag 490 millioner kroner og antall tolkeoppdrag til om lag 343 000, se nærmere omtale i kapittelpunkt 18.1.

Flere forhold trekker i retning av økte utgifter til bruk av tolk i årene fremover, både i statlige og kommunale offentlige tjenester. Regnskapstall fra ulike sektorer viser at det de siste syv årene har vært en jevn økning i utgifter til tolketjenester. I justissektoren har for eksempel utgiftene økt fra 115 millioner kroner i 2007 til 257 millioner kroner i 2013, jf. kap. 4.

Beregninger av fremtidige kostnader til tolking i offentlig sektor kan ikke gjøres utelukkende på grunnlag av historiske regnskapstall. Flere faktorer spiller inn, som for eksempel innvandreres botid i Norge, alder ved innvandring, utdanningsbakgrunn og morsmål.

Dette er kompliserte beregninger og kan egne seg for et eget utredningsprosjekt. Tolkeutvalget har ikke hatt nok tid til disposisjon til å få gjennomført slike beregninger.

Som det går frem av kapittel 7 tilsier endringer i befolkningens sammensetning at behovet for tolk vil øke. I Statistisk sentralbyrås fremskrivninger øker innvandrerbefolkningen fra i overkant av

⁵ Fra Utlendingsdirektoratet, Utlendingsnemnda, Domstoladministrasjonen og Politidirektoratet

0,6 millioner i 2013 (12 prosent av befolkningen) til i underkant av 1 million i 2025 (17 prosent av befolkningen), jf. tabell 7.1.

Et eventuelt lovforbud mot bruk av barn som tolk, jf. kapittel 3, vil også føre til økt behov for kvalifiserte tolker. Uavhengig av utvalgets forslag, kan vi derfor forvente at utgiftene til tolking vil øke i tiden fremover.

Økonomiske og administrative konsekvenser som følge av utvalgets forslag vil være knyttet til:

- reduksjon av underforbruk av kvalifiserte tolker (som følge av en lovpålagt plikt til å bruke tolk)
- investerings- og driftskostnader for skjermtolking
- egenregi på tolkebestilling
- styrking av Nasjonalt tolkeregister og innføring av tilsynsmyndighet hos IMDi
- kvalifisering av flere tolker
- lønnsregulativ for tolkeoppdrag

18.3 Reduksjon av underforbruk av kvalifiserte tolker

Det reelle tolkebehovet i offentlig sektor er større enn faktiske tolkeoppdrag indikerer. På bakgrunn av diverse rapporter og undersøkelser, omtalt blant annet i kapittel 4, mener utvalget at underforbruket kan være om lag 20 prosent i gjennomsnitt for de fem store sektorene (NAV, barnevern, helse, justis/utlendingsforvaltning og barnehage/skole), se nærmere drøfting i kapittel 4. Underforbruket av tolk varierer fra sektor til sektor. Utvalgets forslag om plikt til bruk av kvalifisert tolk vil kunne bidra til å redusere underforbruket.

For å anslå tolkebehovet har utvalget illustrasjonsmessig lagt til grunn at tolkebehovet vokser i takt med økning av antall innvandrere. Utvalget ser bort fra faktorer som sosioøkonomisk bakgrunn, utdanning, botid, alder osv. I perioden 2013 til 2025 forventes antall innvandrere å øke med i overkant av 50 prosent – fra en andel av befolkning

gen på 12 prosent i dag til 17 prosent i 2025, jf. kapittel 7.

Gjennomsnittlig lengde på et tolkeoppdrag (eksklusiv reisetid) anslås til 2,5 timer. Varigheten av tolkeoppdrag varierer mellom sektor og type oppdrag.

Gjennomsnittlig tolketimepris anslås til om lag 600 kroner, se nedenfor.

I tabell 18.3 vises tolkeutgiftene i 2025 basert på forutsetningene ovenfor. Dette er kun kostnader for sektorenes utgifter til tolkeoppdrag. De årlige utgiftene til bruk av tolk kan anslås til om lag 970 millioner kroner i 2025, målt i faste 2013-priser. Utvalget har ikke gjort forsøk på å tallfeste tolkeutgiftene for enkeltsektorer.

Fremskrivningen kan tolkes som en referansebane for utgifter til tolkeoppdrag. Utvalgets forslag vil påvirke tolkeutgiftene i offentlig sektor. Noen forslag vil kunne øke tolkeutgiftene, mens andre forslag vil kunne redusere tolkeutgiftene på sikt.

18.4 Vesentlig økt bruk av skjermtolking og etablering av utviklings- og kompetansesenter

Utvalget har utført en enkel samfunnsøkonomisk analyse av økt bruk av skjermtolking.

Utvalget har satt som mål at halvparten av alle tolkeoppdrag i offentlig sektor utføres ved bruk av skjermtolking i 2023.

For å anslå samfunnsøkonomiske virkninger ved tiltaket er det nødvendig å etablere et sammenlikningsgrunnlag. Det er sammenliknet med dagens situasjon for bruk av skjermtolking.

Utvalget er kjent med at skjermtolking er utprøvd i enkelte statlige virksomheter. NAV har prøvd ut skjermtolking i en pilot. UDI utredet i 1998 muligheter for, og konsekvenser av, å innføre skjermtolking i Norge og har senere gjennomført et felles skjermtolkingsprosjekt med kommunale tolketjenester. Oslo universitetssykehus vil i løpet

Tabell 18.3 Tolkeoppdrag og utgifter til tolkeoppdrag i offentlig sektor. Tall i mill. kroner. Faste 2013-priser

	2013	2025
Faktisk antall tolkeoppdrag	343 000	
Antall tolkeoppdrag korrigert for økning i antall innvandrere		539 100
Antall tolkeoppdrag korrigert for underforbruk og økning i antall innvandrere		646 900
Utgifter til tolkeoppdrag	490 mill. kroner	970 mill. kroner

Kilde: Utvalgets egne beregninger

av 2014/2015 etablere en Tolkesentral, hvor tolkeoppdrag blant annet skal gjennomføres med bruk av skjermtolking. Tolkeprosjektet ved Helse Nord har gjennomført en pilotordning med samisk tolk via videokonferanse på bærbar PC. Tolketjenesten i Oslo bruker skjermtolking for å gjennomføre teoriprøver i førerkortopplæringen. Dette er et samarbeid med Vegdirektoratet. UDI bruker skjermtolking for å intervju asylsøkere i Trondheim. Disse to sistnevnte er de største fungerende skjermtolkingsprosjekter som er i bruk i Norge i dag. For enkelhets skyld forutsettes det i sammenlikningsgrunnlaget at skjermtolking ikke er tatt i bruk i offentlig sektor. Feilkilden ved denne forutsetningen er beskjednen.

Skjermtolking kan gi en rekke nyttevirksomheter som:

- spart reisetid for tolker, se pkt. 18.4.1
- tidsbesparelse per tolkesituasjon ettersom skjermtolking kan gjøre at den gjennomsnittlige tidsbruken går ned sammenliknet med fremmøtetolkning (erfaringer fra USA viser en gjennomsnittlig tidsbesparelse på 20 minutter per tolkeoppdrag, mens en studie fra danske sykehus ikke finner signifikant forskjell i tidsbruk fra fremmøtetolkning til skjermtolking, se Søbberg et al. (2013))
- bedre tilgang på kvalifiserte tolker (skjermtolking kan være avgjørende for å få tilgang på en kvalifisert tolk og noen ganger for å få tilgang på en tolk i det hele tatt, for eksempel når det gjelder sjeldne språk)
- bedre ressursutnyttelse av tolker som har gjennomført kvalifiseringstiltak (tolkene kan få fylt arbeidsdagen sin med flere oppdrag)
- redusert ventetid for å få tolk (tilbudet av skjermtolker er større enn tilbudet av fremmøtetolk, fordi fremmøtetolk i praksis er begrenset av geografiske avstander)
- bedre kvalitet på tolking som kan gi samfunnsøkonomiske gevinster i form av færre liggedøgn på sykehus, kortere saksbehandlingstid osv.
- bedre personvern (i noen tilfeller er det hensiktsmessig ikke å ha tolk til stede i rommet, for eksempel med tanke på smittevern, person sikkerhet osv).

18.4.1 Samfunnsøkonomiske nytte- og kostnadsvirkninger ved skjermtolking

Utvalget har sett på investerings- og driftskostnader ved skjermtolking. Det anses ikke å være vesentlige omstillingskostnader av tiltaket.

For en nærmere beskrivelse av nyttevirksomhetene ved skjermtolking, se drøfting ovenfor. I denne analysen er det kun spart reisetid for tolker som verdsettes i kroner.

Forutsetninger for verdsetting

Forutsetningene som ligger til grunn for verdsettingen er nærmere dokumentert og forklart i vedlegg 8. Priser er gjennomgående basert på estimater fra ulike virksomheter som har tatt i bruk skjermtolking. Følgende hovedforutsetninger er gjort:

- I 2013 er antall tolkeoppdrag anslått til 343 000, økende til 539 100 i 2025, på linje med forventet økning i antall innvandrere. Det er sett bort fra inndekning av et eventuelt underforbruk av kvalifiserte tolker. Tallgrunnlaget er nærmere beskrevet i tabell 18.3.
- Det er lagt til grunn at andelen skjermtolking for offentlige tolkeoppdrag øker gradvis i en åtteårsperiode – fra 5 prosent i 2015 til 50 prosent i 2023.
- Brukere av skjermtolking forutsettes å være justis-, helse-, utdannings- og velferdssektoren. Innenfor justissektoren inkluderes brukere innenfor politiet, UDI og kriminalomsorgen. Det sees ikke på domstolene fordi det antas at disse hovedsakelig vil bruke fremmøtetolk. Innenfor helsesektoren inkluderes brukere på sykehus, fastleger og helsestasjoner. Innenfor utdanningssektoren antas det at alle grunn- og videregående skoler skal ha skjermtolkingsutstyr. Innenfor velferdsektoren antas det at barnevern og NAV er brukere av skjermtolking. For å fange opp andre behov i kommunene, forutsettes det at alle kommuner går til innkjøp av terminaler som brukere i kommunen kan anvende. Det kan for eksempel være tolkebehov i barnehage, sykehjem osv. Samlet trenger disse brukerne om lag 8 000 skjermtolkings-terminaler.
- Det anslås at 3 000 tolker er potensielle brukere av skjermtolking. Disse må ha opplæring i bruk av teknisk skjermtolkingsutstyr.

Investeringskostnader

- Prosjekt- og planleggingskostnader anslås til 10 millioner kroner.
- Systemutviklingskostnader anslås til 20 millioner kroner.

- Innkjøpskostnader av teknisk utstyr anslås til 95 millioner kroner. Det anslås at hver terminal⁶ til tolkebruker koster 10 000 kroner og hver terminal til tolk koster 25 000 kroner i innkjøp. Hver terminal har en levetid på åtte år, det vil si tilsvarende levetiden på tiltaket.
- Opplæringskostnader i å kommunisere via en tolk via skjerm anslås til 65 millioner kroner. Det antas at alle brukere (på det enkelte brukersted og alle tolker) må ha tre timers opplæring for å bruke skjermtolkingsutstyret.⁷

Driftskostnader

- Lisenskostnader anslås til 21 millioner kroner årlig. Lisens per terminal er på usikkert grunnlag anslått til 200 kroner per måned.
- Utgiftene til leie av lokaler anslås til 12 millioner kroner årlig. Det forutsettes at det etableres seks regionale knutepunkter for skjermtolking i hvert fylke. Forutsetningen om knutepunkt på regionnivå er arbitrært satt. Hvert knutepunkt utstyres med fasiliteter som tolkceller, felles møterom mm. Hvert knutepunkt har en størrelse på 500 kvadratmeter og en leiepris på 4 000 kroner per kvadratmeter. Det forutsettes at alle tolkebrukere allerede i dag har lokaler som kan anvendes.
- Årlige opplæringskostnader anslås til 20 millioner kroner. Alle brukere på brukersteder og tolker får en times opplæring årlig.
- Årlige kostnader til å drifte et kompetansesenter for skjermtolking anslås til 48 millioner kroner. Senteret forutsettes å drive brukerservice, gjennomføre opplæring mm.

Spart reisetid for tolker

For hvert tolkeoppdrag som skjermtolkes, antas det at tolkene sparer gjennomsnittlig 3 timer i reisetid (1,5 time hver vei). Utvalget har ikke detaljert kunnskap om gjennomsnittlig reiseavstand for ulike tolkeoppdrag. Dette anslaget er således svært usikkert, og er konservativt satt. Hver sparte time i reisetid er anslått til 574 kroner. Det er sett bort fra andre reiseutgifter. I en norsk stu-

die fra 2003⁸ ble innsparingen verdsatt til 362 kroner for en reiseavstand på 60 kilometer (tur/retur), økende til 2006 kroner for oppdrag med reiseavstand 240 kilometer (tur/retur).

Med disse forutsetningene kan den årlige gevinsten med spart arbeidstid anslås til 32 millioner kroner i 2015 (gitt en skjermtolkingsandel på 5 prosent) og økende til om lag 441 millioner kroner i 2023 (gitt en skjermtolkingsandel på 50 prosent).

Nåverdi av tiltaket

For å beregne kostnadene er det anvendt en tids-horisont på åtte år og en reell kalkulasjonsrente på 4 prosent. Tidsperioden er 2015–2023. Alle investeringer gjennomføres i 2015. Tabell 18.4 viser nåverdien av skjermtolking. Investeringskostnadene anslås til 186 millioner kroner. De årlige driftskostnadene anslås til 101 millioner kroner i året. Det er således betydelige kostnader knyttet til å innføre og drifte skjermtolking i offentlig sektor.

Nåverdien av skjermtolking kan på svært usikkert grunnlag anslås til om lag 576 millioner kroner, målt i faste 2014-priser. Tiltaket fremstår derfor som samfunnsøkonomisk lønnsomt. Det er kun sparte reisekostnader for tolker som verdsettes i kroner. Nåverdien er svært følsom for anslaget på timer spart i reisetid. Dersom man antar at spart reisetid summeres til to timer tur-retur, blir nåverdien 62 millioner kroner.

Skjermtolking gir en rekke andre samfunnsøkonomiske gevinster som økt kvalitet på tolking, bedre ressursutnyttelse av tolker osv., som ikke er tallfestet. Utvalget mener at det er grunn til å forvente at disse gevinstene i praksis vil innebære at skjermtolking gir en betydelig samfunnsøkonomisk verdi.

Risiko

Skjermtolking i offentlig sektor har høy etableringsrisiko. Det skyldes at tiltaket innebærer at ulike forvaltningsnivåer må samarbeide om å investere i teknisk utstyr. En annen risiko er barrierer mot bruk av skjermtolkingsutstyr i noen sektorer. For eksempel kan en tenke seg at leger på fastlegekontor – i en presset arbeidssituasjon – ikke prioriterer opplæring i bruk av skjermtolkingsutstyr. I analysen forutsettes det at brukere

⁶ Terminal er her brukt som en samlebetegnelse for ulikt teknisk utstyr, alt fra PC, kamera, mikrofon til headsett, videokonferanseutstyr mm.

⁷ Høgskolen i Oslo og Akershus tilbyr fra høsten 2014 en egen opplæringsmodul i skjermtolking. Dette vil inngå som del av bachelorutdanningen og vil ha fokus på tolkefaglige problemstillinger. Opplæringen som verdsettes i denne analysen er rettet mot opplæring i bruk av system for skjermtolking.

⁸ Utlendingsdirektoratet (2003): *Skjermtolking. Fra prosjektet Tolk og telematikk. Sluttrapport*. UDI og Hordaland fylkeskommune

Tabell 18.4 Verdsatte virkninger i analysen. Sammenliknet med basisalternativ. Tall i mill. kroner. Faste 2014-priser

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
<i>1. Gevinster</i>									
Økonomisk gevinst: Spart reisetid	32,0	66,6	103,9	144,2	187,7	234,4	325,4	381,0	440,6
<i>Sum gevinster</i>	<i>32,0</i>	<i>66,6</i>	<i>103,9</i>	<i>144,2</i>	<i>187,7</i>	<i>234,4</i>	<i>325,4</i>	<i>381,0</i>	<i>440,6</i>
<i>2. Kostnadsvirkninger</i>									
Investeringskostnader	185,6	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Drifts- og vedlikeholdskostnader	100,9	100,9	100,9	100,9	100,9	100,9	100,9	100,9	100,9
Omstillingskostnader	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
<i>Sum kostnadsvirkninger</i>	<i>286,5</i>	<i>100,9</i>	<i>100,9</i>	<i>100,9</i>	<i>100,9</i>	<i>100,9</i>	<i>100,9</i>	<i>100,9</i>	<i>100,9</i>
Resultat før neddiskontering	-254,5	-34,3	3,0	43,4	86,8	133,5	224,5	280,1	339,8
Neddiskontert årlig resultat	-254,5	-33,0	2,8	38,5	74,2	109,8	177,4	212,9	248,3
<i>Netto nåverdi</i>	<i>576,3</i>								

Kilde: Utvalgets egne utregninger basert på innhentet informasjon

av tolk har finansielle midler til å benytte skjerm-tolk. Anstrengt økonomi kan imidlertid innebære at tjenesteytere ikke bruker tolk.

18.5 Etablering av nye bestillingsløsninger for tolketjenester (egenregi)

Utvalget mener at hver sektor må ta ansvar for å utvikle egnede løsninger for bestilling av tolketjenester. Ulikheter mellom sektorene når det gjelder type tolkeoppdrag medfører at det er behov for å tilpasse bestillerløsningene til hver enkelt sektor. Hver sektor eller virksomhet må drøfte hvilken strategi som vil være den beste for å skaffe gode, kvalitetssikrede tolketjenester. Sektorene kan imidlertid dra nytte av erfaringer fra tolkebrukere som alt har etablert egne bestillingsløsninger.

Økt egenregi på formidling av tolketjenester vil bety at midler som i dag brukes på å sette oppgaven ut til private formidlere omdisponeres til interne personalressurser. Dette er nødvendig for å sikre kvaliteten. Samtidig er det viktig å være oppmerksom på at dagens tolketjenester i en rekke sektorer er underpriset. Man må derfor påberegne en kostnadsøkning knyttet til en mer rettferdig avlønningspraksis av tolkene.

Nye bestillingsløsninger vil medføre behov for personalressurser i de ulike sektorene/virksomhetene. Utvalget har ikke beregnet hva opprettelse og drift av sektorvise bestillingsløsninger vil koste, men viser til erfaringstall og anslag fra

Utlendingsdirektoratet og Tolkesentralen ved Oslo universitetssykehus.

Utlendingsdirektoratet

I Utlendingsdirektoratet er det to enheter som har oppgaver knyttet til bruk og bestilling av tolker til asylintervju. Språk – enhet for språktjenester har ansvar for rekruttering og oppfølging av tolker og kvalitetssikring av tolkingen (jf. kapittel 11), mens ankomstenheten er ansvarlig for booking av tolker.⁹

Ettersom bestilling og kvalitetssikring av tolkingen er en integrert del av den øvrige oppgaveløsningen er det vanskelig å beregne hvor mye av utgiftene som er direkte knyttet til bestilling og kvalitetssikring av tolking til asylintervju. Utlendingsdirektoratet anslår at rundt ni årsverk til sammen går med til bestilling og kvalitetssikring av tolkingen.¹⁰

Tolkesentralen ved Oslo universitetssykehus HF

Oslo universitetssykehus legger til grunn at egenregi på bestilling av tolketjenester vil være den mest kostnadseffektive måten å ivareta kvalitetskrav på.¹¹ Tolkesentralen, som er under opprettelse ved Oslo universitetssykehus, har, etter forespørsel fra utvalget, oversendt noen av estimatene

⁹ E-post fra Utlendingsdirektoratet til Tolkeutvalget 11.8.14

¹⁰ E-post fra Utlendingsdirektoratet til Tolkeutvalget 11.8.14

¹¹ Linnestad, Hege og H. Fiva Buzungu (2012b)

som er lagt til grunn for etablering av egenregi på formidling.

Det ble avsatt 1 million kroner i utrednings- og kartleggingsfasen. Dette inkluderte arbeid med to grunnleggende rapporter,¹² innhenting av økonomiske analyser fra eksterne konsulenter, utarbeidelse av kravspesifikasjon til bestillingssystem, og utredning av egnede lokaler med mer.

Til planleggingsfasen er det estimert at 2,5 millioner kroner vil gå med til oppstartskostnader. Kostnadene innebærer i all hovedsak lønn til ansatte prosjektmedarbeidere (prosjektleder, to rådgivere og en formidler), som skal ta seg av alt fra innredning av lokaler, innkjøp av utstyr og formidlingssystem, rekruttering av tolker, opplæring av tolker og avdelinger med mer.

Ved etablert drift, beregner Tolkesentralen at det vil være totalt syv ansatte: prosjektleder, tre rådgivere inkludert en medarbeider med IKT/teknisk ansvar og tre formidlere. Årlige utgifter til drift er estimert til 7,8 millioner kroner.

Tolkesentralen har i tillegg investeringskostnader knyttet til lokaler og IKT-utstyr. Oslo universitetssykehus mener det foreløpig bør legges til grunn en kostnad på om lag 10 millioner kroner til nødvendige investeringer. Det er noe usikkerhet i estimatene, særlig når det gjelder omfang av anskaffelse og eventuell utvikling av et bestillingssystem for tolketjenester. Det legges til grunn at hvert sykehus dekker sine kostnader til lokalt utstyr og eventuelle tilpasninger av areal.

Formidling av tolketjenester i sjeldne språk

For de språkene der tolkebehovet er lite og etterspørselen lav, mener utvalget at man bør ha en nasjonal bestillerløsning. En slik løsning bør legges til et miljø som allerede har kompetanse på området. Utvalget foreslår derfor at ansvaret for bestilling av tolketjenester i sjeldne språk legges til en stor tolkebruger, for eksempel UDI. Det må tilføres nødvendige ressurser, slik at den aktuelle etaten kan sikre kvalifiserte tolker og være en solid støttefunksjon for andre etater. Anslagsvis vil dette innebære to stillingshjemler med en kostnad på cirka 1,6 millioner kroner årlig.¹³

18.6 Styrking av Integrerings- og mangfoldsdirektoratet som nasjonal fagmyndighet for tolking i offentlig sektor

En styrking av Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi) som fag- og tilsynsmyndighet for tolking i offentlig sektor, inkludert styrking og videreutvikling av Nasjonalt tolkeregister, vil innebære behov for rundt fem stillingshjemler. En tilføring av nye ressurser (stillingshjemler) vil medføre en utgift på cirka 6 millioner kroner årlig.

Styrking av Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementets politiske og administrative rolle som fagdepartement for tolking i offentlig sektor kan, etter utvalgets vurdering, gjøres ved en omprioritering av ressurser i departementet.

18.6.1 Flere tolker inn i Nasjonalt tolkeregister

Per 30.6.2014 er 1 218 tolker i 65 språk oppført i Nasjonalt tolkeregister. For å imøtekomme en lov-pålagt plikt om bruk av kvalifisert tolk må antallet tolker i registeret økes. Det er vanskelig å gi et anslag over hvor mange tolker som må inn i Nasjonalt tolkeregister for å imøtekomme behovet for registrerte tolker, ettersom kunnskapen om dagens behov for tolketjenester i ulike språk er mangelfull.

Tolkebyråenes bransjeforening anslår at det er 3 900 personer som i dag tar tolkeoppdrag for offentlig sektor uten å være oppført i Nasjonalt tolkeregister. Disse bør gis mulighet til testing og oppføring i registeret. Dette vil anslagsvis koste 8,7 millioner kroner.¹⁴

18.6.2 Økt kapasitet for Tospråklig sjekk for potensielle tolker (ToSPoT)

For å oppnå målet om å få flere registrerte tolker i Nasjonalt tolkeregister, må den tospråklige testen av potensielle tolker (ToSPoT) være tilgjengelig i alle språk som det er behov for tolker i. Dette medfører behov for økte ressurser til kvalitetssikring og til testing av kandidater.

¹² Linnestad, Hege og H. Fiva Buzungu (2012a) og Linnestad, Hege og H. Fiva Buzungu (2012b)

¹³ Til grunn for beregningene av stillingshjemler ligger en årsinntekt på 803 000 kroner inkludert overhead på 50 prosent.

¹⁴ Sensurutgifter per kandidat er 1 400 kroner. Testing av 3 900 personer vil følgelig koste 5,4 millioner kroner. Innføringskurs i tolkens ansvarsområde koster ca. 2 500 kroner per deltaker. Bare de som består testen får delta på kurs. Erfaringsstall viser at 66 prosent av kandidatene fra private formidlere stryker på testen (jf. tabell 9.1). Legger man denne strykprosenten til grunn, vil 1 326 av de 3 900 kandidatene kvalifiseres for kurs og oppfølging. Gjennomføring av kurs for 1 326 personer vil koste 3,3 millioner kroner, jf. e-post fra Integrerings- og mangfoldsdirektoratet 3.6.2014

IMDi anslår at kostnader til drift og utvikling av ToSPoT ligger på i underkant av 2 millioner kroner i året. For å imøtekomme et voksende behov for kvalifiserte tolker må dette beløpet økes til cirka 10 millioner kroner årlig.

18.6.3 Årlig erfaringskonferanse og publikasjon over språkbehov

Utvalget mener at det er behov for økt kunnskap om hvilke språk som det vil være mest aktuelt å utdanne tolker i de nærmeste årene.

Utvalget foreslår derfor at IMDi, i samarbeid med relevante direktorater, Språkrådet og SSB, gir årlige vurderinger av språkbehov i ulike sektorer, for eksempel de ti største språkene i kommende periode. Samiske språk må være med i denne vurderingen. Samtidig må forrige års vurderinger evalueres.

På bakgrunn av disse vurderingene foreslår utvalget at IMDi utgir en årlig publikasjon og arrangerer en erfaringskonferanse der erfaringer fra siste år, og neste års språkbehov, offentliggjøres.

Kostnader estimeres til i underkant av 1 million kroner. Til grunn for beregningen ligger erfaringer og regnskap fra tilsvarende arbeid i IMDi og Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet. I tillegg vil arbeidet samlet kreve rundt ett årsverk.

18.7 Økt tilgang til kvalifiserte tolker – styrket tolkeutdanning

Kombinasjonen av plikt til å bruke kvalifisert tolk, flere personer som trenger tolk samt et eventuelt forbud mot å bruke barn som tolk, vil medføre at utdanningskapasiteten må økes for å få nok kvalifiserte tolker til å yte nødvendige tolketjenester til offentlig sektor.

En økning av antall språk i tolkeutdanningen, og flere studenter, vil på sikt kunne medføre behov for å opprette utdanningstilbud ved flere utdanningsinstitusjoner. Dette vil trolig øke kostnadene mer enn om man konsentrerer tilbudet til ett studiested. Dette kan likevel bli nødvendig hvis behovet for kvalifisering av nye tolker øker utover det HiOA har kapasitet til å få gjennom sitt utdanningsløp.

Tolkeutdanningen ved HiOA vil tilby en bachelorgrad i tolking. Dette er et arbeid som

høgskolen er i gang med, og studieplanen er til godkjenning med planlagt oppstart høsten 2016. Utvalget har ikke vurdert økonomiske eller administrative konsekvenser av en slik styrking av utdanningen.

18.7.1 Styrket statsautorisasjonsordning

HiOA tilbyr, på det nåværende tidspunkt, autorisasjonsprøve i fire språk årlig. Dette utgjør kun en liten del av de språkene som er oppført i Nasjonalt tolkeregister.

En styrking og effektivisering av autorisasjonsprøvene vil kreve noe økte kostnader. Som vedlegg 3 viser, vil en økning til ni språk medføre en tilleggs kostnad på cirka 1,5 millioner kroner pr. år. En økning til tolv språk vil medføre en tilleggs kostnad på 2,8 millioner kroner.

Det er nærmere 90 prosent stryk på prøvene. For å øke antallet autoriserte tolker bør det samtidig iverksettes tiltak for å bedre tolkenes ferdigheter, slik at flere kandidater består autorisasjonsprøven. Dette kan gjøres ved å styrke tolkeutdanningen og den tidsmessige koordineringen av tilbud om utdanning og autorisasjon i aktuelle språk. Med et solid, helhetlig utdanningstilbud i bunnen, vil sannsynligvis strykprosenten på autorisasjonsprøven kunne reduseres. Dette vil eventuelt bety en mer effektiv bruk av midler.

18.7.2 Tolkeutdanning i samiske språk

Utvalget foreslår at det etableres en tolkeutdanning ved Samisk høgskole, med faglig samarbeid med Høgskolen i Oslo og Akershus, Høgskolen i Nord-Trøndelag og Universitetet i Nordland. En lokalisering i nærområdet til de samiske språkene vil bidra til en revitalisering og vil kunne fange opp flere samiskspråklige studenter. Samarbeid med andre høgskoler vil gi gevinst når det gjelder faglig kompetanse.

Utvalget viser til arbeidet som alt er i gang ved Samisk høgskole. I rapporten *Vårt felles ansvar*, om tolkeutdanning på samiske språk, anses det som nødvendig med tre faste stillinger. I tillegg er det, ifølge rapporten, behov for deltidsstillinger – til sammen to årsverk – blant annet til individuell veiledning av studenter. Videre er det behov for en faglig/administrativ stillingsressurs og midler til planleggingsarbeid og administrasjon. Til sammen er det i rapporten angitt et beløp på 5,45 millioner kroner for 2014.

18.7.3 Autorisasjonsordning for tolker i samiske språk

I og med at det alt finnes en statsautorisasjonsprøve vil det ikke medføre betydelige kostnader å utvikle autorisasjonsprøver i samiske språk. Autorisasjonsprøve i flere språk vil gi stordriftsfordeler for HiOA. Det vil likevel være nødvendig å tilføre noen friske midler for at autorisasjonsprøve i samiske språk ikke skal gå på bekostning av prøver i andre språk. Videre vil det kunne bli reiseutgifter for sensorer og utgifter til eksamensvakter.

18.8 Lønnsvilkår for tolker

Praksisen for avlønning av tolker er ulik i de forskjellige sektorene. På differensierer ut fra tolkenes kvalifikasjoner. Ukvalifiserte tolker får ofte like godt betalt som høyt kvalifiserte tolker. Et regulativ der tolkene jevnt over får bedre rammevilkår og avlønnes etter kvalifikasjoner, vil innebære mer korrekt bruk av offentlige midler, jf. kapittel 12.

Sektorene med det største underforbruket av tolker, og lavest timebetaling, vil oppleve en betydelig kostnadsøkning – både som følge av plikt til å bruke kvalifisert tolk og som følge av endrede rammevilkår for tolkeoppdrag. Kostnadsøkningen vil bli betydelig lavere for de sektorene som ikke har det samme underforbruket i dag. Utvalgets oppfatning er at utgifter til tolker må ses på som en integrert del av driftsbudsjettene i offentlige virksomheter. Utgiftene må synliggjøres i budsjettene.

18.9 Juridiske konsekvenser av utvalgets forslag

Tolkeutvalget fremmer forslag om å innføre en lov som hjemler en plikt for forvaltningen til å bruke kvalifisert tolk i gitte situasjoner fra 1. januar 2019. Samtidig foreslår utvalget tiltak som skal bidra til at det til enhver tid er nok kvalifiserte tolker til å kunne møte samfunnets behov for tolketjenester.

Et lovforslag bør fremmes i 2015/2016. Lovhjemlingen bør være i form av egen lov. Plikten til å bruke kvalifisert tolk bør gjelde i situasjoner hvor det av hensyn til rettssikkerhet og likebehandling er påkrevet at forvaltningsorganet benytter tolk for at personen man er i kontakt med skal kunne ivareta sine interesser.

18.10 Nytteverdi av å bruke kvalifiserte tolker

Dårlig organiserte tolketjenester, underforbruk og bruk av ukvalifiserte tolker er feil bruk av ressurser og innebærer samfunnsøkonomiske kostnader. Flere av tiltakene utvalget foreslår vil sannsynligvis bidra til å redusere de samfunnsøkonomiske kostnadene på sikt.

Utredningen peker i kapittel 4 på at det ligger en gevinst i å bruke kvalifiserte tolker. Dette i form av innsparinger, blant annet på antall konsultasjoner, færre liggedøgn på sykehus, færre runder i rettssystemet og kortere saksbehandlingstid. Ved at kvaliteten på tolking sikres, vil offentlige tjenester bli bedre og mer effektive, og tilliten til samfunnet og tjenesteapparatet vil øke. Belastningen for ansatte/tjenesteytere vil bli mindre og frustrasjonsnivået hos alle parter vil bli lavere.

Tiltak som sikrer tolkene bedre arbeidsforhold vil ha gevinster i form av økt arbeidsinntekt, jf. kapittel 12. Noe av denne inntektsøkningen tilflyter offentlige budsjetter, hovedsakelig gjennom økt inntektsskatt. I Finansdepartementets veileder for samfunnsøkonomiske analyser antas det at 45 prosent av økt arbeidsinntekt tilfaller offentlig sektor.¹⁵

Bedre ressursutnyttelse av tolker som har gjennomført kvalifiseringstiltak vil også gi samfunnsøkonomiske gevinster. Det offentlige taper i dag ressurser på å kvalifisere tolker som ikke kommer offentlig sektor til gode. Av 1 170 personer som har tatt utdanningen siden 2003, er det bare litt over halvparten, 63 prosent, som er oppført i Nasjonalt tolkeregister. Det er grunn til å anta at de resterende 37 prosent ikke tar oppdrag som tolk i offentlig sektor.

18.11 Uendret ressursbruk

Utvalget skal basere minst ett forslag på uendret ressursbruk.

Som nevnt i omtalen av underforbruk av kvalifiserte tolker (jf. kapittel 18.3) vil en fortsettelse av dagens praksis, etter utvalgets vurdering, likevel medføre økt ressursbruk og feil bruk av ressurser.

Utvalget mener at de forslagene som ligger i utredningen vil kunne føre til at de ressursene som bevilges på tolkefeltet blir brukt riktig og kostnadseffektivt. På sikt vil økte bevilgninger de

¹⁵ Finansdepartementet (2005): *Veileder i samfunnsøkonomiske analyser*

nærmeste årene kunne føre til innsparinger og bedre ressursbruk, jf. omtaler av skjermtolking og nytteverdi.

Utredningen har vist at dagens praksis med underforbruk og feil bruk av tolker er en fare for liv og helse, rettssikkerhet og likebehandling. Utvalgets vurdering er at dette bryter med sentrale samfunnsverdier, og derfor ikke er et alternativ vi kan leve med.

Kompleksiteten i tolkemarkedet, sammen med et vanskelig anbudsregelverk, viser at det er behov for større organisatoriske og juridiske grep for at offentlige myndigheter skal være sikret tilgang til kvalifiserte tolker.

Utvalget mener, på denne bakgrunn, at et alternativ med uendret ressursbruk er lite realistisk for å få til samordnet, kvalitetssikret og effektiv organisering av tolketjenester i offentlig sektor. Dette er det sentrale punktet i utvalgets mandat og utgangspunkt for oppnevning av utvalget.

I kapittel 4.7 beskriver utvalget tiltak som kan avhjelpe behovet for tolker. Skriftlige oversettelser, nettsider på flere språk, maler for enkeltvedtak på ulike språk, informasjonsfilmer og gode varslingsystemer på de mest brukte språkene kan være tiltak som kan avhjelpe behovet for tolketjenester.

Vedlegg 1

Autorisasjonsprøven 1997–2012

Tabell 1.1 Strykprosent per språk på skriftlig og muntlig del av autorisasjonsprøven i perioden våren 1997 til høsten 2012

Språk	År	Antall kandidater i alt	Antall som tilfredsstilte kravet på skriftlig	Strykprosent på skriftlig del totalt	Antall bestått muntlig	Strykprosent på muntlig del totalt	Strykprosent på hele prøven
Albansk (4 ganger)	1998, 2001, 2005, 2011	54	28	48 %	13	54 %	76 %
Arabisk (4 ganger)	1999, 2001, 2004, 2007	168	20	88 %	10	50 %	94 %
Bosnisk/Kroatisk/Serbisk (3 ganger)	1995, 1997, 2002	63	25	60 %	17	32 %	73 %
Bulgarsk (1 gang)	2011	13	10	23 %	4	60 %	69 %
Engelsk (4 ganger)	1999, 2003, 2006, 2011	68	36	47 %	18	50 %	73 %
Finsk (2 ganger)	1997, 2003	7	2	71 %	1	50 %	86 %
Fransk (4 ganger)	1996, 2003, 2006, 2010	60	8	87 %	7	2 %	88 %
Kinesisk (mandarin) (3 ganger)	1999, 2004, 2009	22	7	68 %	6	14 %	73 %
Kurdisk (sorani) (2 ganger)	2006, 2011	60	19	68 %	4	79 %	93 %
Litauisk (1 gang)	2008	18	8	56 %	3	62 %	83 %
Persisk (farsi) (4 ganger)	1996, 1999, 2003, 2007	79	19	76 %	6	68 %	92 %
Polsk (3 ganger)	2000, 2006, 2010	92	34	63 %	13	62 %	86 %
Portugisisk (1 gang)	2006	11	4	64 %	2	50 %	82 %
Russisk (3 ganger)	1996, 2002, 2006	75	28	63 %	16	43 %	79 %
Somali (5 ganger)	2000, 2002, 2005, 2007, 2011	105	20	81 %	12	40 %	89 %
Spansk (4 ganger)	1995, 1997, 2001, 2008	51	18	65 %	8	55 %	84 %
Tamilsk (2 ganger)	2009, 2012	28	17	39 %	4	76 %	86 %
Tigrinja (1 gang)	2010	21	5	76 %	1	80 %	95 %
Tyrkisk (3 ganger)	1995, 1999, 2005	18	12	39 %	6	45 %	67 %

Tabell 1.1 Strykprosent per språk på skriftlig og muntlig del av autorisasjonsprøven i perioden våren 1997 til høsten 2012

Språk	År	Antall kandidater i alt	Antall som tilfredsstilte kravet på skriftlig	Strykprosent på skriftlig del totalt	Antall bestått muntlig	Strykprosent på muntlig del totalt	Strykprosent på hele prøven
Tysk (2 ganger)	2004, 2011	26	11	58 %	5	54 %	81 %
Urdu (4 ganger)	1999, 2005, 2008, 2011	48	25	48 %	10	60 %	79 %
Vietnamesisk (2 ganger)	2000, 2005	24	12	50 %	3	75 %	87 %
Totalt		1111	368	67 %	169	54 %	85 %

Kilde: Universitetet i Oslo

Vedlegg 2

Strykprosent på autorisasjonsprøven blant kandidater med og uten tolkeutdanning 2005–2012

Nærmere 45 prosent av de i alt 621 kandidatene som avla den skriftlige delen av autorisasjonsprøven i perioden høsten 2005 til høsten 2012 oppga at de hadde fullført tolkeutdanning av minst ett semesters varighet.¹

¹ For de aller fleste gjaldt dette den nettbaserte tolkeutdanningen med helgesamlinger, men utvalget inkluderer også kandidater som har gjennomført andre typer kompetanse-givende tolkeutdanninger både i Norge og i utlandet.

Tabell 2.1 Strykprosent på autorisasjonsprøven blant kandidater med og uten tolkeutdanning 2005–2012

Semester/år	Antall kandidater totalt	Antall kandidater med tolkeutdanning	Strykprosent blant kandidater med tolkeutdanning	Antall kandidater uten tolkeutdanning	Strykprosent blant kandidater uten tolkeutdanning
H05/V06	70	36	75 %	34	91 %
V06/H06	79	41	88 %	38	90 %
H06/V07	85	34	74 %	51	86 %
H07/V08	86	44	93 %	42	98 %
H08/V09	52	15	87 %	37	92 %
V09/H09	24	16	75 %	8	100 %
V10/H10	74	30	80 %	44	98 %
V11/H11	52	20	75 %	32	97 %
H11/H12	99	43	72 %	56	96 %
Totalt	621	279	81 %	342	94 %

Kilde: Universitetet i Oslo

Tallene viser at det er en statistisk signifikant forskjell mellom andelen kandidater som har bestått autorisasjonsprøven i gruppen med tolkeutdanning og den tilsvarende andelen i gruppen uten tolkeutdanning. Strykprosenten på autorisasjonsprøven er likevel høy blant kandidater med tolkeutdanning. Det tyder på at en eksamen fra tolkeut-

danning av bare ett semesters varighet ikke er tilstrekkelig til uten videre å kunne tilfredsstillere kravene til tolkeautorisasjon.²

² Universitetet i Oslo (2012): Autorisasjonsprøven i tolking 1995–2012. Avsluttende rapport

Vedlegg 3

Kostnader ved autorisasjonsprøve i tolking

Tabell 3.1 Kostnader til autorisasjonsprøve i tolking

	Dagens situasjon			
	2 ansatte – 4 språk	2 ansatte – 6 språk	3 ansatte – 9 språk	4 ansatte – 12 språk
Fastlønn	1 300 000	1 300 000	1 950 000	2 600 000
Overhead fastlønn	520 000	520 000	780 000	1 040 000
Bilagslønn prøve	400 000	600 000	900 000	1 200 000
Overhead bilagslønn	160 000	240 000	360 000	480 000
Reisekostnader, diverse	25 000	34 000	40 000	70 000
Total utgifter	2 405 000	2 694 000	4 030 000	5 390 000
Inntekter – prøveavgift	96 000	144 000	216 000	288 000
Sum	2 309 000	2 550 000	3 814 000	5 102 000
Tildeling (2013)	2 300 000	2 300 000	2 300 000	2 300 000
Behov for økning		250 000	1 514 000	2 802 000

Kilde: Høgskolen i Oslo og Akershus

Vedlegg 4**Tolkeutdanning**

Tabell 4.1 Antall studenter som gjennomførte tolkeutdanningen ved HiOA i perioden 2007–2013

Gjennomføring – Tolking i offentlig sektor (30 stp.) ved HiO fra 2007 ¹ . Fullført utdanning gir rett til oppføring i Nasjonalt tolkeregiater kategori 3							
År	2007 ²	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Språk						Berber (tarifit)	Amharisk
1.	Arabisk	Fransk	Albansk	Amharisk	Armensk	Bulgarsk	Arabisk
2.	Bosnisk, kroatisk, serbisk	Italiensk	Arabisk	Litauisk	Azeri	Dari	Italiensk
3.	Bulgarsk	Kirundi	Bosnisk, kroatisk, serbisk	Nederlandsk	Igbo	Engelsk	Litauisk
4.	Engelsk	Koreansk	Burmesisk	Russisk	Nord-samisk	Latvisk	Mandarin
5.	Kirundi	Latvisk	Dari	Somali	Oromo	Nord-samisk	Persisk
6.	Mandarin	Nepali	Engelsk	Sorani	Pashto	Persisk	Sorani
7.	Nederlandsk	Nord-kurdisk	Estisk	Spansk	Polsk	Polsk	Tysk
8.	Pashto	Portugisisk	Finsk	Wolof	Portugisisk		
9.	Polsk	Somali	Nord-samisk		Rumensk		
10.	Rumensk	Tagalog	Oromo		Urdu/panjabi		
11.	Russisk	Tsjekkisk	Slovakisk				
12.	Spansk	Tyrkisk	Tamil				
13.	Swahili	Ukrainsk	Thai				
14.	Tigrinja	Ungarsk	Tigrinja				
15.	Tsjetsjensk	Vietnamesisk	Uighur				
16.	Tysk						
Tilbudt plass ³	99	96	88 (98)	99	83	81	84
Antall fullført	82	79	73	81	66	71	73
Gj.føringsrate	83 %	82 %	83 %	82 %	80 %	88 %	85 %

¹ Språktilbud gitt iht søkermasse samt prioritert iht etterspørsel i markedet ift undersøkelser gjort av IMDi. Opptakskrav er generell studiekompetanse og bestått Tospråklig opptaksprøve. Fullført utdanning gir rett til oppføring i Nasjonalt tolkeregiater, kategori 3

² I første kull ble språkene arabisk, bosnisk/kroatisk/serbisk, engelsk, russisk og spansk tilbudt 10 studenter som allerede hadde statsautorisasjon, men som manglet tolkeutdanning.

³ For år hvor det har vært større avvik mellom antallet som ble tilbudt og antallet som møtte til studiestart vises førstnevnte tall i parentes.

Vedlegg 5

Geografisk spredning – kandidater til tolkeutdanning

Tabell 5.1 Fordeling av søkere til tolkeutdanningen etter fylke 2007–2014¹

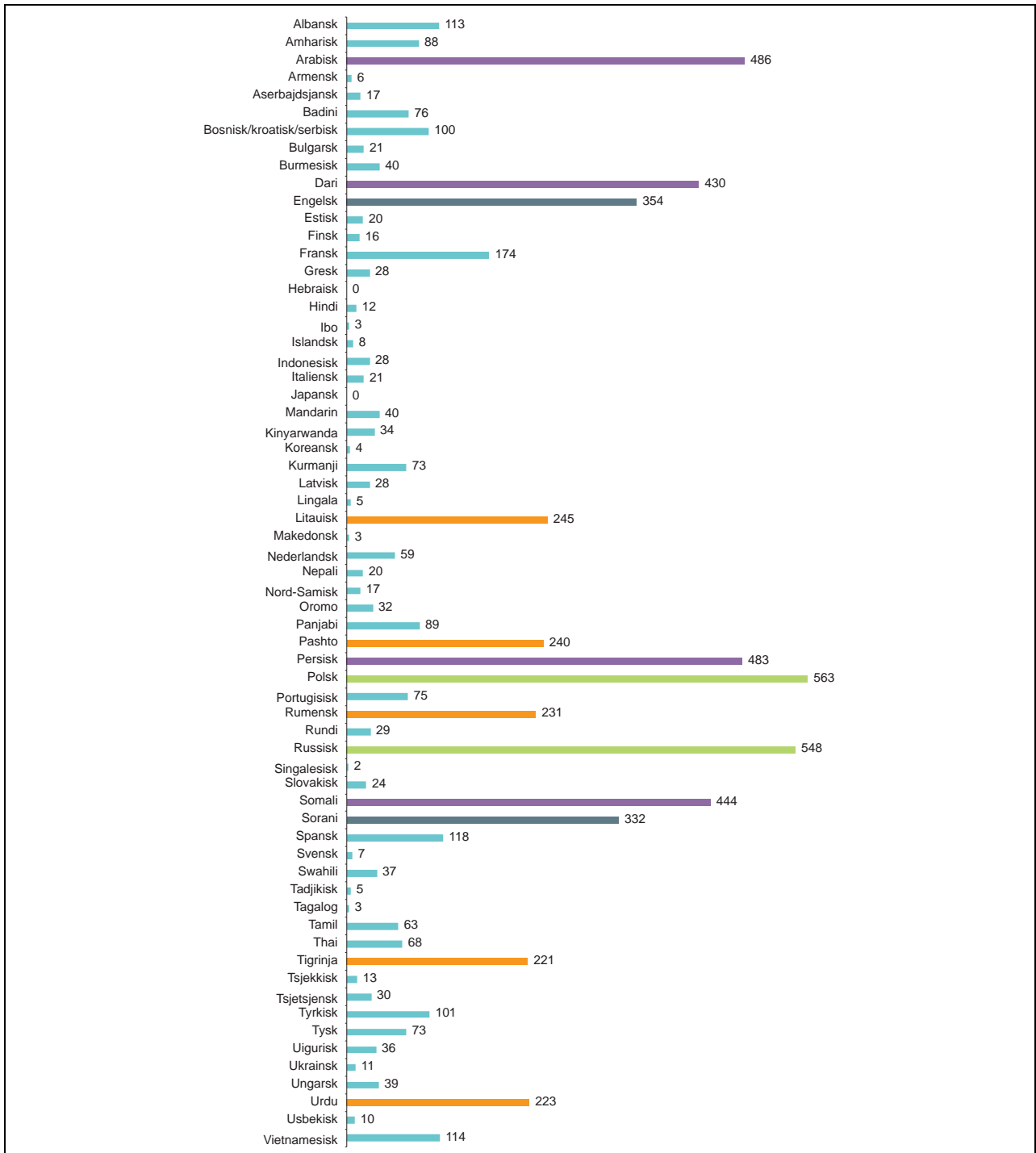
	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Aust-Agder	1				1			4
Akershus	21	13	17	19	9	11	10	12
Buskerud	5	5	2	6	1	3	5	5
Finnmark			4	1	4	3		
Hedmark		3	1	1			2	1
Hordaland	6	8	7	5	4	9	5	5
Møre og Romsdal	1	1	2	1	4	1	2	2
Nordland				1	1	1	1	2
Nord-Trøndelag					1	1	1	1
Oppland	1		2		1	1	1	
Oslo	36	53	49	52	38	40	35	39
Rogaland	3	2	3	2	4	1	4	
Sogn og Fjordane	1	1			2			
Sør-Trøndelag	3	1	4	1	3	2	6	2
Telemark	1	3		1	2			4
Troms	1	2	1		1	3	2	
Vest-Agder	3	1		1				4
Vestfold	4	3	1	4	1	1		4
Østfold	1	1	5	3	3		1	2
ukjent	1				1	1	2	
Totalt	89	95	98	98	81	78	77	87

¹ studenter som har møtt opp

Kilde: Høgskolen i Oslo og Akershus

Vedlegg 6

Oppdragsmengde i de ulike tolkespråkene i Nasjonalt tolkeregister



Figur 6.1 Oppdragsmengde i de ulike tolkespråkene i Nasjonalt tolkeregister

Søylelengden i figuren er justert etter hva respondentene har svart på spørsmålet *hvor ofte tolker du i* (med svaralternativene: uke, dag, måned, sjeldnere enn månedlig).

Kilde: IMDi 2013: *Tolkene i Nasjonalt tolkeregister*. Figur 17

Vedlegg 7

Tolkesentralen Rammeavtale om frilansoppdrag som tolk

i perioden fra og med 1. september 2014 til og med 31. desember 2015
Tolkesentralen kan i perioden si opp avtalen med en måneds varsel

Navn: _____

Adresse: _____

Personnummer: _____

tar tolkeoppdrag som frilans (heretter benevnt oppdrag) for Tolkesentralen og godtar betingelsene i denne rammeavtalen. Betingelsene er avgrenset til å gjelde hel- og halvdagsoppdrag som blir avtalt mellom tolk og Tolkesentralen, og partene er ikke forpliktet overfor hverandre utover de enkelte oppdrag. Tolkeoppdrag løses som frilans, og det etableres derfor ikke et arbeidsforhold ved rammeavtalen.

Om Tolkesentralen

Tolkesentralen er et ressurs- og kompetansesenter for tolking i helsevesenet. Tolkesentralen er ansvarlig for kvalitet i tolking formidlet gjennom Tolkesentralen. Dette medfører at Tolkesentralen vil bistå tolkene og kvalitetssikre tolkenes faglige og etiske standard gjennom dialog, samt gi råd og veiledning i tolkefaglige spørsmål.

Tolkesentralen formidler oppdrag til frilanstolker som har rammeavtale med Tolkesentralen.

Om tildeling av tolkeoppdrag

Tolkesentralen står fritt til å vurdere hvilken tolk som skal tilbys ethvert tolkeoppdrag, og vil fortrinnsvis velge statsautoriserte tolker og tolker med tolkeutdanning når disse er habile, kvalifiserte, egnet og tilgjengelige.

Tolken er ansvarlig for at tolkingens kvalitet under utførelsen av tolkeoppdrag til enhver tid er tilfredsstillende samt holder høy etisk standard.

Tolken har i henhold til denne avtalen ikke adgang til å kreve honorar fra Tolkesentralen for tolking utført etter direkte avtale med helsepersonell eller pasienter. Alle oppdrag som skal honoreres av Tolkesentralen, skal være tildelt av Tolkesentralen.

Tolkeoppdrag godtgjøres som følger (2014 og 2015):

Hel dag (8 timer): Kr. 2 400–3 600 avhengig av tolkens kvalifikasjoner (se under). Tolken får ikke honorar for medgått reisetid. Forberedelser til tolkeoppdragene er inkludert i oppdragets varighet. Innenfor oppdragets varighet skal det settes av tilstrekkelig tid til forberedelser, pauser og forflytning mellom oppdragssteder ved fremmøtetolking.

Halv dag (inntil 4 timer): Kr. 1 200–1 800 avhengig av tolkens kvalifikasjoner (se under). Inkludert i denne tiden er tolkens reisetid og forberedelsestid, i tillegg til selve den tiden som settes av til tolkeoppdraget. Minstetid for et enkelt tolkeoppdrag utgjør en halv dag.

Kvalifikasjonskategori	Hel dag	Halv dag
Statsautorisert tolk	3 600 kr	1 800 kr
Tolk med tolkeutdanning	3 000 kr	1 500 kr
Øvrige personer	2 400 kr	1 200 kr

Honoraret er uendret til utgangen av 2015. Deretter justeres det med samme prosentvise økning som et gjennomsnitt av hovedoppgjør for stat og kommune. Det foretas skattetrekk av honorar for frilansere. Honorar utbetales i henhold til enhver tid gjeldende utbetalingsrutiner for oppdrag ved Oslo universitetssykehus. Oppdraget må være utført innen fristen for kjøring av utbetaling foregående måned for å komme med på påfølgende måneds utbetaling. Det tilkommer ikke feriepenger. Forskudd utbetales ikke. Tolkesentralen kan kreve tilbakebetaling av for mye utbetalt honorar. Tolken må selv sørge for nødvendige forsikringer og pensjonsopptjening.

Reiseutgifter og reisetid

Reiseutgifter og reisetid ved oppmøte innenfor Oslo kommune dekkes ikke.

Ved oppmøte utenfor Oslo kommune, dekkes reiseutgifter utenfor tolkens bostedskommune, med fast sats tilsvarende pris på forhåndskjøpt billett med kollektivtransport. Kvitteringer skal ikke leveres, og reiseutgifter ut over pris på forhåndskjøpt billett dekkes ikke.

Det kan i tillegg vurderes å honorere særskilt for reisetid og reiseutgifter dersom det på visse språk ikke finnes tolker med ønskede kvalifikasjoner i nærområdet til Tolkesentralen.

Honorar for slik særskilt avtalt reisetid er 50 % av det ordinære timehonoraret.

Reisetid/reiseutgifter godtgjøres/godtgjøres ikke (stryk det som ikke passer).

Dersom reisetid og/eller reiseutgifter godtgjøres, beskrives avtalte betingelser her:

Avtalen gjelder følgende tolkespråk:

Språk: _____ honoreres i kategori _____

Tolken honoreres fra avtalt oppmøtetidspunkt for tolkeoppdraget, og for hele den tiden som er avtalt (halv dag eller hel dag). For timer som eventuelt medgår ut over avtalt tid, honoreres for hver påbegynte halvtime med den sats som følger av tolkens kategori.

Avbestilling og avlysning av oppdrag

Av hensyn til forutsigbarhet og stabilitet mellom partene for det enkelte oppdrag, gjelder følgende regler for avbestilling:

- Gjensidig forpliktelsesfrist er 40 timer før avtalt fremmøtetid.
- Dersom Tolkesentralen avbestiller oppdraget tidligere enn 40 timer før avtalt fremmøte, utbetales ikke honorar.
- Dersom Tolkesentralen avbestiller oppdraget senere enn 40 timer før avtalt fremmøte, honoreres oppdraget i sin helhet.
- Dersom tolker avlyser tidligere enn 40 timer før avtalt fremmøte, skal avlysningsgrunn oppgis og registreres.
- Tolkere kan ikke avlyse senere enn 40 timer før avtalt fremmøtetid av andre grunner enn lovfestede fraværsgrunner (sykdom m.v.).
- Hyppige avlysninger fra tolkens side, innenfor eller utenfor 40-timersgrensen, vil være grunnlag for samtale og eventuell videre oppfølging fra Tolkesentralens side.

Etiske retningslinjer, taushetsplikt, m.v.

For samarbeidsforholdet gjelder taushetsplikt som følger av gjeldende regelverk. Undertegnede tolk er kjent med «Retningslinjer for god tolkeskikk» og «Informasjon for tolker som utfører oppdrag for Tolkesentralen» og plikter å utføre sin tjeneste i henhold til disse.

Tvister

Dersom Tolkesentralen finner at en tolk ikke har etterlevd et eller flere av punktene i denne avtalen, kan Tolkesentralen gjennomføre følgende tiltak:

- Innkalle til, og gjennomføre, samtaler
- Oppheve avtalen
- I alvorlige tilfeller, også gi melding til Nasjonalt tolkeregister v/Integrerings- og mangfoldsdirektoratet

Tvister skal løses på lavest mulig nivå. Tolken har i denne prosessen rett til innsyn i sakens dokumenter, og rett til å la seg bistå av en person tolken selv har valgt i eventuelle samtaler.

Ved en eventuell oppsigelse av denne avtalen kan tolken søke om inngåelse av ny avtale tidligst etter 6 måneder.

Dato:

Tolkesentralen

Tolk

Informasjon for tolker som utfører oppdrag som frilans for Tolkesentralen

1. Oppdrag

Tolker får forespørsler om oppdrag fra en formidler ved Tolkesentralen. Formidleren gir opplysninger om oppdragets art, tid og sted. Tolken skal forberede seg til oppdraget, samt holde seg oppdatert med den språklige utviklingen/ny terminologi i språkene han/hun tolker i. Utgifter og tidsbruk til dette er regnet som dekket av honoraret.

2. Oppmøte

Tolken skal møte opp til avtalt tid og sted, og blir honorert for denne tiden. Ved oppmøte skal tolken henvende seg til oppgitt kontaktperson. Tolkene blir registrert i et tidsregistreringssystem for tolker og har selv ansvaret for å melde seg ved riktig oppmøtested til avtalt tid.

3. Under oppdraget

Tolken skal følge Retningslinjer for god tolkeskikk. Tolken skal redegjøre for sin funksjon, arbeidsmåte og taushetsplikt i starten av enhver tolket samtale. Mobiltelefoner og annet som kan forstyrre kommunikasjonen skal slås av. Tolken skal ikke ta på seg andre oppgaver enn å tolke.

4. Pauser

Tolken skal selv gi signal om det dersom han/hun trenger pause utenom det som er avtalt. Tolken kan forlate rommet for en kort pause mens de andre venter i rommet. Andre pauser, som avtales, skal legges til egnet rom slik at pausen blir reell. Det vil si at tolken ikke skal samtale med pasient/pårørende eller helsepersonell i denne tiden.

5. Skriftlige dokumenter

Tolken kan avtale med helsepersonell at skriftlige dokumenter oversettes ved at tolken leser (prima vista) eller ved at helsepersonell leser dokumentet og tolken tolker det som leses høyt av helsepersonell. Helsepersonell skal alltid være til stede under oversettelse av skriftlige dokumenter, og eventuelle kommentarer og spørsmål fra pasient/pårørende skal rettes til helsepersonell som skal besvare disse. Det understrekes at tolken ikke skal gi utfyllende informasjon eller svare direkte på spørsmål knyttet til innholdet i dokumenter.

6. Generelt

Tolken skal være vennlig, men ikke venn med samtalepartnerne. Tolken skal vise smidighet og fleksibilitet uten å gå utover sin funksjon. Tolken skal behandle alle med respekt, uavhengig av alder, kjønn, bosted, sosioøkonomiske forutsetninger, seksuell legning, etnisk bakgrunn, tro og livssyn, funksjons- evne og helsemessig tilstand.

7. Faglig utviklingsarbeid

Når tolken ikke utfører tolkeoppdrag innenfor oppdragets varighet, kan tolken få andre oppgaver knyttet til faglig utviklingsarbeid. Aktuelle oppgaver kan være (listen er ikke uttømmende): Arbeid med medisinsk og helsefaglig terminologi på tolkespråkene. Arbeid med innhenting og systematisering av informasjon og kontekstkunnskap for tolking i helsevesenet. Arbeid med skriftlig oversettelse av tekster (for tolker som har kompetanse i skriftlig oversettelse). Undervisning i tolkefaglige tema for Tolkesentralen eller ansatte på sykehusene (for tolker med kompetanse i tolkefagets pedagogikk).

Vedlegg 8

Forutsetninger for samfunnsøkonomisk analyse av skjermtolking

Beskrivelse av parametre	Verdi	Kilde/ kommentar
Kalkulasjonsrente	4 %	Rentesats fastlagt av Finansdepartementet, se Rundskriv 109, 2014
Analyseperiode	2015–2023	
Antall tolkeoppdrag i offentlig sektor i 2013	343 000	Se nærmere forklaring av anslaget i kap. 18
Prosentvis økning i årlige tolkeoppdrag	4,1 %	Det antas at antall tolkeoppdrag øker i takt med forventet økning i antall innvandrere, se kap. 7 om befolkningsfremskrivninger.
Andel av tolkeoppdrag som gjennomføres via skjermtolking i analyseperioden	5–50 %	Gradvis økning fra 5 % i 2015 og til 50 % i 2023
Antall arbeidstimer i ett år	1 400	
Gjennomsnittlig årslønn inkl overhead i 2014 kroner	802 953	Basert på gjennomsnittlig lønn for statsansatte for tredje kvartal 2013, jf SSBs lønnsstatistikk. Lagt til grunn en overhead på 50 prosent
Antall timer spart per tolkeoppdrag som fjerntolkes	3 timer	For hvert tolkeoppdrag som fjerntolkes, antas det at tolken sparer gjennomsnittlig 3 timer i reisetid (1,5 time hver vei). Utvalget har ikke detaljert kunnskap om gjennomsnittlig reiseavstand for ulike tolkeoppdrag. Dette anslaget er således svært usikkert, og er konservativt satt.

Brukere av skjermtolking	Antall	Kilde/kommentar
Antall tolker	3 000	Legger til grunn at alle tolker er potensielle brukere av skjermtolking slik at de skal ha opplæring mm.
Antall brukere av fjerntolking på brukersteder	31 996	Lagt til grunn at 4 personer per terminal må ha opplæring
Antall terminaler totalt	8 559	Antall terminaler i de ulike sektorene samt terminaler på skjermtolkingsknutepunkt
<i>Justissektoren</i>		
Politiet	270	Lagt til grunn at 27 politidistrikt har 10 terminaler hver
Fengsler	88	Lagt til grunn at 44 fengsler har 2 terminaler hver
UDI	20	Lagt til grunn 2 brukersteder har 10 terminaler hver
<i>Helsektoren</i>		
Fastlegekontor	1 304	Lagt til grunn 1 terminal per fastlegekontor
Sykehus	250	Lagt til grunn 10 terminaler per sykehus
Helsestasjoner	687	Lagt til grunn 1 terminal per helsestasjon
<i>Kommunal/fylkeskommunal sektor»</i>		
NAV	912	Lagt til grunn 2 terminaler per NAV-kontor
Grunnskole	2 957	Lagt til grunn 1 terminal per skole
Videregående skole	435	Lagt til grunn 1 terminal per skole
Annet kommunalt behov	856	Lagt til grunn 2 terminaler per kommune for å dekke opp andre kommunale behov
<i>Barnevern</i>		
Statlige barnevernsinstitusjoner	220	Antall barnevernsinstitusjoner er anslått til 110. 2 terminaler per institusjon
Skjermtolkingsknutepunkt	600	Lagt til grunn 100 terminaler for hver av de 6 knutepunktene

Investeringskostnader (1000 kroner)	Verdi	Kilde/kommentar
Prosjekt- og planleggingskostnader	10 400	Sum bestående av utgifter til anbuds-konkurranse og kravspesifikasjon, reise- og møteutgifter og utgifter til eksterne konsulenter.
Systemutviklingskostnader	20 000	Kostnader til systemutvikling. Skjønnsmes-sig anslått
Innkjøpskostnader	95 000	Produkt av antall terminaler og kostnad per terminaler
Innkjøpskostnad for terminal til bruker	10	Estimat basert på priser fra pilotbrukere av fjerntolking.
Innkjøpskostnad for terminal til tolk	25	Estimat basert på priser fra pilotbrukere av fjerntolking.
Opplæringskostnader	64 520	Lagt til grunn at alle som skal benytte fjern-tolkning, får 3 timers opplæring
<hr/>		
Driftskostnader (1000 kroner)	Verdi	Kilde/kommentar
Årlige lisenskostnader	20 640	Produktet av lisenskostnader per terminal og antall terminaler
Lisens per terminal. Kroner per måned	200	
Årlige opplæringskostnader	21 510	Lagt til grunn at alle som skal benytte fjern-tolkning, får 1 timers årlig opplæring
Årlige leiekostnader bygg	12 000	Leiekostnader av 6 regionale fjerntolke-knutepunkt. Hvert fjerntolkeknute-punkt har en størrelse på 500 kvadratmeter og en gjennomsnittlig leiepris på 4 000 kroner per kvadratmeter.
Årlige kostnader til drift av skjerm-tolkingsknute-punkt	48 200	Lønnskostnader til 10 administrativt ansatte for hver av de 6 fjerntolkeknute-punkt. Årslønnsanslag inkl. overhead, se ovenfor

Referanse- og litteraturliste

- Abuelmagd, Walaa (2013): *Norske allmennlegers erfaringer med og holdninger til pasienter med innvandrerbakgrunn*. Masteroppgave, Universitetet i Oslo
- Aden, Amal (2014): *Kommunane sviktar dei eldre flyktningane*, Dag og Tid, 31. januar 2014
- Almqvist, I. og A. L. Gemming (2012): *Public Service Interpreter Training in Sweden*, I: Skaaden, H. og Felberg, T. R. (red.), *Nordic seminar on interpreter training and testing* (Vol. 12/2012). Oslo: Høgskolen i Oslo og Akershus
- Andenæs, Kristian et al (2000): *Kommunikasjon og rettsikkerhet. Utlendingers og språklige minoriteters møte med politi og domstoler*. Institutt for lingvistiske fag UiO, Institutt for retts sosiologi UiO, Norsk Institutt for by- og regionforskning
- Andenæs, Kristian (2001): *Språk og rett – om utlendingers og språklige minoriteters møte med rettsvesenet, I: Tvers igjennom lov til seier*
- Andrews, Therese, C. Anvik og M. Solstad (2014): *Mens de venter. Hverdagsliv i asylmottak*. NF-rapport nr. 1/2014
- Angell, Elisabeth, Á. M. V Balto, E. Josefsen, P. Pedersen og V. Nygaard (2012): *Kartlegging av samisk perspektiv i kommunesektoren*, Norut Alta – Áltá, rapport nr. 2012:5
- ASOK (2006): *Evaluering av prosjektet Nettbasert grunnutdanning for tolker i offentlig sektor*. Rapport produsert på oppdrag av Integrerings- og mangfoldsdirektoratet
- Bendixen, Michala C. og J. Schmidt-Nielsen (2012): *Dødsensfarlig tolking*, Politiken, 7. september 2012
- Berg, Berit, V. Paulsen og K. Thorshaug (2013): *Tidsbruken i bosettingsarbeidet – en studie av prosessen fra positive vedtak til bosetting*, NTNU Samfunnsforskning. Rapport
- Berre, Ingrid, T. W. Dæhli og A. Nordløyken (2010): *Hva lærer fremtidige leger om migrasjon og helse? – En kartlegging av medisinstudiet i Oslo*. Prosjektoppgave, Universitetet i Oslo
- Blom, Svein (2008): *Innvandrerens helse 2005/2006*. Statistisk sentralbyrå, rapporter 2008/35
- Blom, Svein (2011): *Dårligere helse blant innvandrere*, Samfunnsspeilet 2011/2
- Braun, Sabine and J. L. Taylor (2012): *Videoconference and Remote Interpreting in Criminal Proceedings*, Intersentia, Cambridge
- Brenna, Wenke (2005): *Samene i rettssystemet*, Čálliidlagáduš forlag, Karasjok
- Brochmann Grete (2003): *Innvandring og innvandrere på 1970-tallet*. I: Knut Kjeldstadli (red.) *Norsk innvandringshistorie – i globaliseringens tid*, bind 3, Pax forlag
- Brunborg, Helge (2013): *Hvor mange innvandrere er det – og blir det – i Norge?* Samfunnsspeilet 3/2013
- Christensen, Tina P. og B. Martinsen (2012): *Rets-tolkens rolle*, Aarhus universitet
- Corsellis, Ann (2008): *Public Service Interpreting. The First Steps*. Basingstoke: Palgrave Macmillan
- Dahl, Tor Arne (2001): *Web – hva – hvor? Utforming av nettsteder fortolket ved norske utdanningsinstitusjoner: et profesjonsperspektiv*. Hovedoppgave i informatikk for cand. scient. graden. Insitutt for informatikk, Universitetet i Oslo
- Danbolt, Anne Marit Vesteraas, T. O. Engen, A. Hagen, L. A. Kulbrandstad, S. Sand, H. Speitz, I. Straume og Å. Streitlien (2010): *Opplærings-tilbudet til minoritetsspråklige innen barnehage og grunnopplæring*. Telemarkforskning, rapport 01/2010
- Danielsen, Kirsten, A.I. Engebretsen og J.E. Finvold (2011): *For å jobbe her må en være interessert i folka som bor her. Helsesøstre og brukere på tre helsestasjoner i Alna bydel*. NOVA rapport 22/11
- Devoteam Consulting (2012): *Et verdinettverk for tolketjenester: sluttrapport fra forstudie om bestilling av tolketjenester*
- Djuve Anne Britt, M. L. Sandbæk og H. Lunde (2011): *Likeverdige tjenester? Storbyenes tjenestetilbud til en etnisk mangfoldig befolkning*. Fafo-rapport 2011:35
- Falck, Sturla (1987): *Rett tolk? En undersøkelse av tolker, språk, rettsikkerhetsproblemer og rollekonflikter innen politi og domstoler*, Universitetsforlaget

- Felberg, Tatjana (2013): *Kommunikasjon via tolk for offentlig ansatte*. Rapport nr. 7/2013. Høgskolen i Oslo og Akershus
- Fiva, Hilde (2006): *In Other Words. A study of interpreting and power in Oslo*. Masteroppgave. Sosialantropologisk institutt, Universitetet i Oslo
- Forfang, Frode (2013): *Når oppfattes asylavslag som endelig?* NRK – Ytring 29.1.2013
- Furskognes, Ann-Karin, I. Eliassen, B. Molund og E. K. Christiansen (2013): *Prosjektrapport Tolkeprosjektet*, Nasjonalt senter for samhandling og telemedisin, Universitetssykehuset Nord-Norge
- Gerwing, Jennifer og T. Indseth (2010): *Kommunikasjon med fremmedspråklige innringere i medisinske nødsamtaler. Anbefalinger til AMK-operatører og ledelse*, Nasjonalt kompetansesenter for minoritetshelse (NAKMI)
- Giambruno, Cynthia (red.) (2013): *Assessing legal interpreter quality through testing and certification: The Qualitas project*, Universidad de Alicante
- Gjervan, Marit (red.) (2006): *Temahefte om språklig og kulturelt mangfold*, Kunnskapsdepartementet
- Gotaas, Nora, A.B. Nilsen, K. Papendorf og K. Andenæs (2000): *Kommunikasjon og rettssikkerhet – utlendingers og språklige minoriteters møte med politi og domstoler*, Unipub forlag
- Gotaas, Nora (2007): *Bruk av tolk i barnevernet. I: J. Holm-Hansen, T. Haaland og T. Myrvold T. (red.): Flerkulturelt barnevern. En kunnskapsoversikt*. NIBR-Rapport 2007:10
- Grimen, Harald (2008): Profesjon og kunnskap. I: A. Molander og L. I. Terum (red.), *Profesjonsstudier*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Haabeth, Anne-Lill og W. Karlsen (2000): *Telefontolking som alternativ tolketjeneste*, tidsskriftet Sykepleien nr 2-2000
- Hagen, Kåre P. (2000): *Økonomisk politikk og samfunnsøkonomisk lønnsomhet*, Cappelen
- Hampers, L. C. og J. E. McNulty (2002): *Professional interpreters and bilingual physicians in a pediatric emergency department: Effect on resource utilization. I: Archives of Pediatrics and Adolescent Medicine*, 2002, Nov 156 (11)
- Handulle, Ayan (2013): *Du vet de tenker jeg bare er en stor afrikansk mann, ikke pappa*. Masteroppgave ved Universitetet i Stavanger
- Hernes, Helge (2002): Perspektiver på profesjoner. I: Nylehn, Børre og A. M. Støkken (red.): *De profesjonelle: Relasjoner, identitet og utdanning*, Oslo: Universitetsforlaget
- Hildén, Tuija, S. Mäkiranta og E. Tsavro (2012): *The Current System of Education and Accreditation of Interpreters for the Public Sector in Finland*. I: Skaaden, H. og Felberg, T. R. (red.), *Nordic seminar on interpreter training and testing* (Vol. 12/2012). Oslo: Høgskolen i Oslo og Akershus
- Holm-Hansen, Jørn, T. Haaland og T. Myrvold (2007): *Flerkulturelt barnevern. En kunnskapsoversikt*. NIBR-Rapport 2007:10
- Høydal, Even (2013): *Innvandrere i by og bygd*, Samfunnsspeilet 2/2013
- Håkonsen, Helle og E.-L. Toverud (2012): *Cultural influences on medicine use among first-generation Pakistani immigrants in Norway*. European Journal of Clinical Pharmacology. ISSN 0031-6970
- Ingebretsen, Reidun (2010): *Omsorg for eldre innvandrere – samlede prosjekterfaringer*, NOVA rapport 15/10
- Ingebretsen, Reidun (2011): *Omsorgstjenester til personer med etnisk minoritetsbakgrunn – en kartlegging i norske kommuner*, NOVA rapport 28/11
- Jareg, Kirsti (2014): *Oppsummering av den nasjonale erfaringskonferansen Offentlige tjenester på hundre språk?* Integrerings- og mangfoldsdirektoratet
- Josefsen, Eva (2006): *Selvopplevd diskriminering blant samer i Norge*, Norut NIBR Finnmark, rapport 2006:3
- Jussboka.no: *Tolking i helse- og omsorgstjenesten – en fare for pasientsikkerheten til fremmedspråklige og funksjonshemmede*
- Kale, Emine (2006): *Vi tar det vi har – om bruk av tolk i helsevesenet i Oslo*, NAKMI 2/2006
- Kale, Emine og T. Holt (2011): *Hva lærer psykologistudentene om kultur- og migrasjonspsykologi?* NAKMI
- Kalve, Trygve og T. Dyrhaug (2011): *Barn og unge med innvandrerbakgrunn i barnevernet 2009*. SSB Rapporter 39/2011
- Kermit, Patrick (2002): *Hva gjør en tolk og hva gjør en god tolk? Om tolkens yrkesetikk*. I: D. Mortensen (red.). *Tolking – et øvingsopplegg for tolker som skal ta autorisasjonsprøven*. Oslo: Universitetet i Oslo.
- Kilpeläinen, Kaisa (1997): *Språklige tjenester for innvandrere i Sverige, Norge, Danmark och Finland*, TemaNord (Vol. 596/1997). København: Nordisk ministerråd
- Kirmess, Melanie (2013): *Klinisk forskning: Afasi og tilbakeføring til arbeidslivet*. Innlegg på konferansen Sykehuset, samfunnet og språket, OUS 11.10.13

- Kriz, Katrin og M. Skivenes (2009): *Lost in Translation: How Child Welfare Workers in Norway and England Experience Language Difficulties when Working with Minority Ethnic Families*. British Journal of Social Work, Volume 40, Issue 5
- Kumar, Bernadette N. m. fl. (2008): *The Oslo Immigrant Health Profile*, Folkehelseinstituttet, Rapport 2008:7
- 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
- Le, Christopher (2013): *Når er «litt norsk» for lite? En kvalitativ undersøkelse av tolkebruk i helse-tjenesten*. NAKMI rapport 2/2013
- Leland, H.E. (1979): *Quacks, Lemons and Licensing: A Theory of Minimum Quality Standard*, The Journal of Political Economy Vol. 87, No. 6. (1328–1346)
- Lindholm, M., J. L., Hargraves, W.J. Ferguson and G. Reed (2012): *Professional Language Interpretation and Inpatient Length of Stay and Readmission Rates*, PubMed.gov, U.S. National Library of Medicine, National Institutes of Health
- Linnestad, Hege og H. Fiva Buzungu (2012a): *Ikke lenger en tjeneste av ukjent kvalitet*. Statusrapport om tolkefeltet i helsevesenet i hovedstadsområdet, Oslo kommune og Helse Sør-Øst
- Linnestad, Hege og H. Fiva Buzungu (2012b): *Akkurat slik vi gjør med andre spesialister – anbefalinger for fremtiden: tolking som en integrert del av tjenestetilbudet i helsevesenet i hovedstadsområdet*, Oslo kommune og Helse Sør-Øst
- Magelssen, Ragnhild (2012): *Hva lærer fremtidige sykepleiere om migrasjon og helse?* NAKMIS skriftserie om minoriteter og helse 1/2012
- Molander, Anders og L. I. Terum (2008): *Profesjonsstudier*. Universitetsforlaget
- Moser-Mercer, Barbara (1994): *Aptitude testing for conference interpreting: Why, when and how?* In S. Lambert and B. Moser-Mercer (Eds.), *Bridging the Gap. Empirical research in simultaneous interpretation..* Amsterdam: John Benjamins Publishing Company
- Nergård, Trude Brita (2008): *Eldre innvandreres bruk av pleie- og omsorgstjenester. Rapport fra fem norske storbykommuner*. NOVA rapport 10/08
- Nilsen, Anne Birgitta (2005): *Flerspråklig kommunikasjon i rettssalen. En kasusstudie av en flerspråklig rettsforhandling*. Unipub forlag
- Norske kvener forbund (2014): *Tilstandsrapport for kvensk språk og kultur (2013)*
- Ozolins, Uldis E. (1991): *Interpreting, translating and language policy*
- Ozolins, Uldis E. (1998): *Interpreting & Translating in Australia: Current issues and international comparisons*. Melbourne: Language Australia
- Ozolins, Uldis E. (2010): *Factors that determine the provision of Public Service Interpreting: comparative perspectives on government motivation and language service implementation*. The Journal of Specialised Translation, vol. 14, 2010
- Parsons, Talcott (1968): *Professions*. In D. L. Sills (Ed.), *International Encyclopedia of the Social Sciences* (Vol.12). New York: The Free Press
- Rambøll Management Consulting (2010): *Evaluering av Nasjonalt tolkeregister*
- Rydving, Håkan (2013): *Words and Varieties. Lexical Variation in Saami*. Suomalais-Ugrilainen Seuran Toimituksia. Mémoires de la Société Finno-Ougrienne. 269. Suomalais-Ugrilainen Seura. Helsinki
- Saastad, Eli, S. Vangen og J. F. Frøen (2007): *Suboptimal care in stillbirths – a retrospective audit study in Acta Obstetricia & Gynecologica*. Volume 86, Issue 4
- Samisk høgskole, Universitetet i Nordland, Høgskolen i Nord-Trøndelag og Høgskolen i Oslo (2011): *Vårt felles ansvar. Oppbygging av et robust fagmiljø for tolking på samiske språk: nordsamisk, lulesamisk og sørsamisk*
- Sindre, Gyda M. og H. F. Buzungu (2011): *Det vi virkelig er der for å lære – å bli gode tolker. En rapport om lærernes og studentenes erfaringer fra tolkeutdanning i Norge*
- Skaaden, Hanne (2001): *On-Screen Interpreting*. I: K. Nordby og M. Krosby (red.) *Human Factors in Telecommunication*. Proceedings from the 18th International Symposium, Bergen
- Skaaden, Hanne og M. Wattne (2009): *Teaching interpreting in cyber space. The answer to all our prayers?* In R. De Pedro Ricoy, I. Perez & W. C. (Eds.), *Interpreting and Translating in Public Service Settings. Policy, Practice, Pedagogy*. Manchester: St. Jerome Publishing.

- Skaaden, Hanne (2012): *Nettbasert tolkeutdanning*. I: Skaaden, H. & Felberg, T. R. (Red.), *Nordic seminar on interpreter training and testing*. HiOA rapport 12/2012.. Oslo: Høgskolen i Oslo og Akershus
- Skaaden, Hanne (2013): *Den topartiske tolken. Lærebok i tolking*. Universitetsforlaget
- Skaten, Ingeborg (2005): *Tolk, døvetolk – eller tegnspråktolk? En diskursanalytisk undersøkelse av identitetskonstruksjon hos tolkestudenter*. Hovedfagsoppgave i sosiologi Sosiologisk institutt, Universitetet i Bergen Våren 2005
- Skålnes, Sigrid og M. Gaski (2000): *Tospråklig tjenesteyting – brukerundersøkelse i forvaltningsområdet for samelovens språkregler*. NIBR prosjektrapport 2000: 17
- Smeby, Jens-Christian (2008): *Profesjon og utdanning*. I: Molander, A. og L. I. Terum (red.), *Profesjonsstudier*. Universitetsforlaget
- Solstad, Karl Johan (red.), Á. M. V Balto, V. Nygaard, E. Josefsen, og M. Solstad (2012): *Samisk språkundervisning*, Nordlandsforskning, NF-rapport nr. 7/12
- Spilker, Ragnhild Storstein (2014): *Eldre innvandrere og demens – hva vet vi og hva bør vi tenke på?* Innlegg på NSHs konferanse om innvanderhelse 13.5.14
- Stuland Larsen, Hild og E. Melby (1997): *Offentlige tolketjenester i Norge*, Rogalandforskning, rapport 97/129
- Søbjerg, Lene M., S. Lou, G. H. Valentin og K. B. Brandt (2013): *Evaluering av Teletolkeprosjektet – Implementering af et telemedicinsk redskab på danske hospitaler*. Aarhus: Region Midtjylland CFK. Folkesundhed og kvalitetsudvikling, MTV og sundhetstjenesteforskning
- Sønsterudbråten, Silje (2012): *Lovlig med forbehold*. Fafo-rapport
- Thorshaug, Kristin, S. Svendsen og B. Berg (2010): *Barnevern i et minoritetsperspektiv. Evaluering av videreutdanningstilbud tilknyttet flerkulturelt barnevern*. NTNU Samfunnsforskning AS
- Tønnessen, Marianne, Å. Cappelen og T. Skjerpen (2014): *Befolkningsframskrivningene 2014–2100: Inn- og utvandring*, foreløpig versjon publisert 17. juni 2014, Statstisk sentralbyrå
- Unde, Bengt og C. Wadensjö (2012): Om bedømming av tolkning inom grundutbildningen till kontakttolk. I: H. Skaaden og T.R. Felberg (red.) *Nordic Seminar on Interpreter Training and Testing*. HiOA Rapport nr. 12, 2012. S.111–129
- Valen, Line (2014): *Språktjenester på anbud*. Kronikk, Aftenposten 4.8.14
- Valio, Tommy (2009): *Integrering av tolk i helsetjenesten. Analyse av bruk av tolk ved helsetjenester drevet av Helse Sør-Øst RHF og Oslo kommune*, Universitetet i Oslo, Institutt for helseledelse og helseøkonomi
- Verstraete-Hansen, Lisbeth og R. Phillipson (2008): *Fremmedsprog til fremtiden: sprogpolitiske udfordringer for Danmark*. Handelshøjskolen i København, Institut for internationale sprogstudier og vidensteknologi, København 2008
- Wallace, Melissa (2013): *Rethinking Bifurcated Testing Models in the Court Interpreter Certification Process*. I: D. Tsagari og R. van Deemter (red.) *Assessment Issues in Language Translation and Interpreting*. Frankfurt am Main: Peter Lang
- Wattne, Maria (2006): *Kvalitetskriterier i tolkeformidlersektoren: utredning av grunnlag for fastsettelse av kvalitetskriterier ved kjøp og salg av tolketjenester i offentlig sektor*. IMDi-rapport
- Wilhelmsen, Marit, B. A. Holth, Ø. Kleven og T. Risberg (2013): *Minoritetsspråk i Norge. En kartlegging av eksisterende datakilder og drøfting av ulike fremgangsmåter for statistikk om språk*, SSB-notat 8/2013
- Zehouo, Liv K. (2011): *Rettsikkerhet og likeverd ved språkbarrierer i Etniske minoriteter og hørselstap/nedsatt funksjonsevne*. Nedre Gausen kompetansesenter. Konferanserapport
- Aadnesen, Bente Nes (2012): *Jeg kan ikke være den afrikanske mammaen i Norge. De må også skjønne at min bakgrunn er en del av meg. En studie av samhandling i barnevernet mellom saksbehandlere og foreldre med minoritetsetnisk og muslimsk bakgrunn*, NTNU

Offentlige publikasjoner

- Arbeids- og inkluderingsdepartementet (2009): *Handlingsplan for samiske språk*
- Arbeids- og inkluderingsdepartementet (2009): *Handlingsplan for å bedre levekårene for rom i Oslo*
- Arbeids- og velferdsdirektoratet (2008): *Tolkeutredningen 2008: Framtidens tolke- og kommunikasjonstjenester for døve, døvblinde og hørselshemmede*
- Arbeids- og velferdsdirektoratet (2013): *Retningslinjer for bruk og bestilling av språktolk i NAV*
- Barne- og likestillingsdepartementet (2007): *Oppgave- og ansvarsfordeling mellom kommuner og statlige barnevernmyndigheter – herunder om betalingsordninger i barnevernet*, rundskriv Q-06/2007

- Barne- og likestillingsdepartementet (2009): *Handlingsplan for å fremme likestilling og hindre etnisk diskriminering 2009–2012*
- Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet (2013): *Oppfølging av Handlingsplan for å fremme likestilling og hindre etnisk diskriminering (2009–2012). Statusrapport for 2011/2012.*
- Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet (2014): *Høring – endring i forvaltningsloven, innføring av et forbud mot bruk av barn som tolk, høringsbrev av 28.5.14*
- CERD (2011): *Concluding observations of the Committee on the Elimination of Racial Discrimination – Norway*
- Committee on Economic, Social and Cultural Rights (2013): *Concluding observations on the fifth periodic report of Norway*
- Direktoratet for forvaltning og IKT (2009): *Mens de venter ... En kartlegging av informasjon til beboere i asylmottak.* Difi rapport 2009:7
- Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (2010): *Nasjonal sårbarhets- og beredskapsrapport (NSBR) 2010*
- Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (2012): *Veiledning til forskrift om kommunal beredskapsplikt*
- Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (2013): *Kommunikasjon og risikogrupper for brann. Grunnlagsdokument for oppfølgingen av Nasjonal kommunikasjonsstrategi for brannikkerhet*
- Domstoladministrasjonen (2010): *Bestilling og bruk av tolk – noen anbefalinger*
- Domstoladministrasjonen (2014): *Strategisk plan 2014–2020*
- Domstolsverket (2010): *Kvaliteten på tolkning i domstolar, m. m., Domstolverkets rapportserie 2010:4, Sverige*
- EU-kommisjonen (2011): *Special Interest Group on Translation and Interpreting for Public Service.* Final Report 2011
- Europa-parlamentet (2010): *Directive 2010/64/EU of the European Parliament and of the Council, of 20 October 2010, on the right to interpretation and translation in criminal proceedings*
- European Commission against Racism and Intolerance (2009): *Report on Norway.* CRI(2009)4
- Finansdepartementet (2005): *Veileder i samfunnsøkonomiske analyser*
- Fornyings- og administrasjonsdepartementet (2007): *Veileder til utredningsinstruksen*
- Fornyings- og administrasjonsdepartementet (2009): *Statens kommunikasjonspolitikk. Fastsett av Fornyings- og administrasjonsdepartementet 16. oktober 2009*
- Fornyings- og administrasjonsdepartementet (2013): *Veileder til reglene om offentlige anskaffelser*
- Fornyings- og administrasjons- og kirkedepartementet og Sametinget (2014): *Handlingsplan for samiske språk – statusrapport 2011–2013*
- Forskningsrådet (2014): *Årsrapport 2013*
- Helsedirektoratet (2011): *Veileder om kommunikasjon via tolk for ledere og personell i helse- og omsorgstjenestene*
- Helsedirektoratet (2013): *Samdata – Spesialisthelsetjenesten 2012*
- Helsedirektoratet (2013): *Helse- og omsorgstjenester til innsatte i fengsel*
- Helsedirektoratet (2013): *Kartlegging av tolkebruk i kommunehelsetjenesten, TNS Politikk og samfunn*
- Helsedirektoratet (2013): *Mot lysere tider – medisinsk nødmeldetjeneste 2020. Rapport fra den andre nasjonale utviklingskonferansen for medisinsk nødmeldetjeneste. Bergen. 14. og 15. mars 2013*
- Helsedirektoratet (2014): *Nasjonale mål og prioriterte områder for 2014, rundskriv IS-1/2014*
- Helse- og omsorgsdepartementet (2013): *Likeverdige helse- og omsorgstjenester – god helse for alle. Nasjonal strategi om innvandreres helse 2013–2017*
- Helse- og omsorgsdepartementet (2014): *Oppdragsdokument 2014 Helse Nord RHF*
- Helsetilsynet (2014): *Helsestasjonen: Hjelp i rett tid? Landsomfattende tilsyn 2013*
- House of Commons, Justice Committee (2013): *Interpreting and Translation Services and the Applied Language Solutions contract.* Sixth Report of Session 2012–13
- Høgskolen i Oslo og Akershus (2013): *Sluttrapport – Kommunikasjon via tolk for offentlig ansatte 2011–2012*
- Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (2007): *Tolkeformidling i offentlig sektor. Etterspørsel og tilbud. Spørreundersøkelse*
- Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (2007): *Fastleger og tolketjenester, IMDi-rapport 6-2007*
- Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (2007): *Når du trenger tolk. Veileder for kjøp av tolketjenester til offentlige virksomheter*

- Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (2008): *Bruk av tolk i barnevernet*, IMDi-rapport 5-2008
- Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (2009): *Bedre forvaltningspraksis for bruk og bestilling av tolk*. Forslag til tiltak fra tverretattlig arbeidsgruppe
- Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (2009): *Bruk av tolk i straffesakskjeden*, IMDi-rapport 6-2009
- Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (2011): *Mora mi forstår ikke når lærerne snakker*, IMDi-rapport 2-2011
- Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (2011): *Rett til informasjon ved språkbarrierer. Bruk av tolk i arbeids- og velferdsforvaltningen*, IMDi-rapport 3-2011
- Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (2012): *Undersøkelse om tolkene i Nasjonalt tolkeregis-ter 2012. Er kvalifisering lønnsomt?*
- Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (2013): *Forstudie om overføring av ToSPoT*. Rapport
- Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (2014): *Undersøkelse om tolkene i Nasjonalt tolkeregis-ter 2013*, IMDi-rapport 2014
- Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (2014): *Virksomhets- og regnskapsrapport for IMDi pr. 31.12.2013*
- Justis- og beredskapsdepartementet (2013): *Øko-nomisk analyse av reformalternativer for Første-linje-prosjektet i Utlendingsforvaltningen*
- Justis- og politidepartementet (2003): *Tolkningsut-talelse om forvaltningsloven §§ 11 og 17*, 30.01.2003 (nr. 2002-6741)
- Justis- og politidepartementet (2005): *Rett til tolk. Tolking og oversettelse i norsk straffeprosess*. Rapport
- Kammarkollegiet (2012): *Vägledning för avrop av tolkförmedlingstjänster*. Dnr 96-7-2012
- Kommunal- og arbeidsdepartementet (1997): *Ret-ningslinjer for god tolkeskikk*
- Kommunal- og regionaldepartementet (2007): *Nytt kapittel 10 A i kommuneloven – statlig til-syn med kommunesektoren*, Rundskriv H-03/07
- Kongsvinger fengsel (2013): *Rapport etter 1 års drift: opprettelse av Kongsvinger fengsel som fengsel for utenlandske innsatte*
- Kriminalomsorgens sentrale forvaltning (KSF) (2011): *Behov og tiltak for å sikre adekvat tolketjeneste og informasjon til innsatte og domfelte som ikke snakker eller forstår norsk*. Forslag til tiltak fra en arbeidsgruppe nedsatt av KSF 2009
- Kriminalomsorgen (2012): *VEIEN UT – Oppføl-ging av Stortingsmelding 37 (2007–2008) Straff som virker – mindre kriminalitet – tryg-gere samfunn*
- Kunnskapsdepartementet (2006): *Rammeplan for barnehagens innhold og oppgaver*
- Kunnskapsdepartementet (2007): *Utdanning – fra barnehage til voksenopplæring*
- Meld. St. 7 (2009–2010) *Gjennomgang av særlovs-hjemler for statlig tilsyn med kommunene*, Kom-munal- og regionaldepartementet
- Meld. St. 29 (2011–2012) *Samfunnssikkerhet*, Jus-tis- og beredskapsdepartementet
- Meld. St. 30 (2011–2012) *Se meg! En helhetlig rus-middelpolitikk alkohol – narkotika – doping*, Helse- og omsorgsdepartementet
- Meld. St. 6 (2012–2013) *En helhetlig integrerings-politikk*, Barne-, likestillings- og inkluderings-departementet
- Meld. St. 10 (2012–2013) *God kvalitet – trygge tje-nester. Kvalitet og pasientsikkerhet i helse- og omsorgstjenesten*, Helse- og omsorgsdeparte-mentet
- Meld. St. 29 (2012–2013) *Morgendagens omsorg*, Helse- og omsorgsdepartementet
- Meld. St. 34 (2012–2013) *Folkehelsemeldingen. God helse – felles ansvar*, Helse- og omsorgsde-partementet
- Meld. St. 48 (2012–2013) *Sametingets virksomhet 2012*, Fornyings-, administrasjons- og kirkede-partementet
- Nasjonalt senter for flerkulturell opplæring (2011): *Hjem-skolesamarbeid*. Rapport fra pro-sjekt 2009–2011, NAFO, Høgskolen i Oslo
- NAV (2014): *Visuell kommunikasjon i NAV*, slut-trapport for FARVE-prosjektet
- NOU 1973: 17 *Innvandringspolitikk*
- NOU 2000: 24 *Et sårbart samfunn. Utfordringer for sikkerhets- og beredskapsarbeidet i samfunnet*
- NOU 2004: 17 *Statlig tilsyn med kommunesektoren*
- NOU 2006: 6 *Når sikkerheten er viktigst. Beskyttelse av landets kritiske infrastruktur og kritiske samfunnsfunksjoner*
- NOU 2007: 7 *Fritz Moen og norsk strafferettspleie*
- NOU 2010: 7 *Mangfold og mestring. Flerspråklige barn, unge og voksne i opplæringssystemet*
- NOU 2011: 7 *Velferd og migrasjon. Den norske modellens framtid*
- NOU 2011: 10 *I velferdsstatens venterom. Mottakstilbudet for asylsøkere*
- NOU 2012: 5 *Bedre beskyttelse av barns utvikling. Ekspertutvalgets utredning om det biologiske prinsipp i barnevernet*

- NOU 2012: 17 *Om kjærlighet og kjøletårn – Strafferettslige spørsmål ved alvorlige smittsomme sykdommer*
- NOU 2013: 5 *Når det virkelig gjelder. Effektiv organisering av statlige forsterkningsressurser*
- NOU 2013: 9 *Ett politi – rustet til å møte fremtidens utfordringer. Politianalysen*
- Ot.prp. nr. 51 (2004–2005): *Om lov om mekling og rettergang i sivile tvister (tvisteloven)*, Justis- og politidepartementet
- Ot.prp. nr. 27 (2005–2006): *A) Om lov om oppløsning av stamhuset Ekeberg B) Om lov om endringer i lov 13. august 1915 nr. 5 om domstoler (domstolloven) og enkelte andre lover*, Justis- og politidepartementet
- Ot.prp. nr. 97 (2005–2006) *Om lov om endringer i lov 25. september 1992 nr. 107 om kommuner og fylkeskommuner m.m. (statleg tilsyn med kommunesektoren)*
- Politidirektoratet (2012): *Politiets omverdenanalyse*
- Politidirektoratet og Utlendingsdirektoratet (2013): *Anbefalinger knyttet til forkynnelse av positive vedtak fra rapporten: Tidsbruken i bosettingsarbeidet – en studie av prosessen fra positive vedtak til bosetting*. Oppdragsbrev 5/2013
- Prop. 141 L (2009–2010) *Endringer i straffeprosessloven mv.*, Justis- og politidepartementet
- Prop. 1 S (2013–2014) Arbeidsdepartementet
- Prop. 1 S (2013–2014) Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet
- Prop. 1 S (2013–2014) Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet
- Prop. 1 S (2013–2014) Helse- og omsorgsdepartementet
- Prop. 1 S (2013–2014) Justis- og beredskapsdepartementet
- Rasjonaliseringsdirektoratet (1974): *Organisering av en tolketjeneste*. Notat
- Regeringen, KL og Danske regioner (2013): *Digitalisering med effekt. Nasjonal strategi for digitalisering af sundhedsvæsenet 2013–2017*. Informasjonshefte.
- Riksrevisjonen: *Dokument 1 (2010–2011) Justis- og politidepartementets forvaltning og gjennomføring av budsjettet for 2009*
- Riksrevisjonen (2014): *Riksrevisjonens undersøkelse av statlig tilsynsvirksomhet*, administrativ rapport 2 2014 (2013–2014)
- Sametinget (2012): *Sametingsmelding om samiske språk*
- Samisk høyskole (2011): *Sluttrapport – bevilgning til samarbeid for å utvikle tolkeutdanning på samisk*
- SOU 2004: 15 *Tolkfjærmædling – kvalitet, registrering, tilsyn. Betænkande av Tolkfjærmædlingsutredningen*
- SOU 2005: 37 *Tolkutbildning – nya former fôr nya krav. Betænkande av utredningen om kontakttolkar*
- SOU 2010: 29 *En ny fôrvaltningslag*
- SOU 2012: 49 *Tolkning och översättning vid straffrättsliga fôrfaranden: genomfôrrende av EUs tolknings- och översättningsdirektiv*
- Statens Havarikommissjon for Transport (2013): *Rapport om sjøulykke mv Full City grunnstøting ved Såstein 31. juli 2009*
- Statskonsult (2000): *Organisering av statlig tilsyn i Norge*, Notat 2000:8
- Statskonsult (2003): *Nasjonalt tolkeregister*, Notat 2003:15
- Statskontoret (2012): *En tolkningsfråga. Om auktorisation och åtgärder fôr flere och bättré tolkar*. Rapport 2012:2
- Stortinget (2003): *Innstilling fra Familie-, kultur- og administrasjonskomitéen om statlige tilsyn*, Innst. S. nr. 222 (2002–2003)
- Stortinget (2014): *Innstilling frå kommunal- og forvaltningskomitéen om Sametingets verksemd 2012*, Innst.125 S. (2013–2014)
- St.meld. nr. 39 (1987–88) *Om innvandringspolitikken*, Kommunal- og arbeidsdepartementet
- St.meld. nr. 17 (2000–2001) *Asyl- og flyktningpolitikken i Noreg*, Kommunal- og regionaldepartementet
- St.meld. nr. 17 (2001–2002) *Samfunnssikkerhet – veien til et mindre sårbart samfunn*, Justis- og politidepartementet
- St.meld. nr. 39 (2003–2004) *Samfunnssikkerhet og sivilt militært samarbeid*, Justis- og politidepartementet
- St.meld. nr. 37 (2004–2005) *Flodbølgekatastrofen i Sør-Asia og sentral krisehåndtering*, Justis- og politidepartementet
- St.meld. nr. 22 (2007–2008) *Samfunnssikkerhet – samvirke og samordning*, Justis- og politidepartementet
- St.meld. nr. 28 (2007–2008) *Samepolitikken*, Arbeids- og inkluderingsdepartementet
- St.meld. nr. 35 (2007–2008) *Mål og mening*, Kulturdepartementet
- St.meld. nr. 37 (2007–2008) *Straff som virker – Mindre kriminalitet – Tryggere samfunn*, Justis- og politidepartementet
- St.meld. nr. 35 (2008–2009) *Brannsikkerhet – Forebygging og brannvesenets redningsoppgaver*, Justis- og politidepartementet
- St.prp. nr. 1 (1998–99), Kommunal- og regionaldepartementet

- St.prp. nr. 1 (2008–2009), Arbeids- og inkluderingsdepartementet
- St.prp. nr. 91 (1986–87) *Opprettelse av Utlendingsdirektoratet og avdeling for innvandrersaker i Kommunal- og arbeidsdepartementet*, Kommunal- og arbeidsdepartementet
- Tolk Sør (2012): *Årsrapport 2012*. Kristiansand kommune
- UNHCR (2014): *Global Trends 2013*
- Universitetet i Oslo (2012): *Autorisasjonsprøven i tolking 1995–2012*. Avsluttende rapport
- Utlendingsdirektoratet (1989): *Kartlegging av kommunenes tolketjeneste*. Delrapport nr. 1, Tolke- og informasjonsavdelingen
- Utlendingsdirektoratet (1998): *Tolking via telematikk. En utredning om muligheter og konsekvenser ved skjermtolking i Norge*
- Utlendingsdirektoratet (2000): *Tolkevirksomhet i offentlig sektor – en statusrapport*
- Utlendingsdirektoratet (2003): *Skjermtolking. Fra prosjektet Tolk og telematikk. Sluttrapport*. UDI og Hordaland fylkeskommune
- Utlendingsdirektoratet (2003): *Tospråklig sjekk for potensielle tolker (ToSPoT)*. En evalueringsrapport
- Utlendingsdirektoratet (2004): *Kommunikasjon via tolk*, temahefte II
- Utlendingsdirektoratet (2004): *Veiledning i bruk av tolk i statlige mottak*
- Utlendingsdirektoratet (2005): *Tospråklig sjekk for potensielle tolker (ToSPoT)*. *Evalueringsrapport 2*
- Utlendingsdirektoratet (2008): *Krav til bruk av tolk og språkassistenter i statlige mottak*, RS 2008-029
- Utlendingsdirektoratet (2009): *Årsrapport 2008*
- Utlendingsdirektoratet (2010): *Årsrapport 2009*
- Utlendingsdirektoratet (2011): *Retningslinjer for utenriksstasjonene om håndtering av tvangsekteskapsaker*, RS 2011-021
- Utlendingsdirektoratet (2011): *Bruk av tolk i utlendingssaker*, RS 2011-039
- Utlendingsdirektoratet (2011): *Rekruttering av tolk til søknad om beskyttelse (asyl)*, IM 2011-025
- Utlendingsdirektoratet (2011): *Bestilling og honorering av tolk ved søknad om beskyttelse (asyl)*, IM 2011-026
- Utlendingsdirektoratet (2011): *Kvalitetssikring av tolking ved søknader om beskyttelse (asyl)*, IM 2011-027
- Utlendingsdirektoratet (2012): *Årsrapport 2011*
- Utlendingsdirektoratet (2013): *Årsrapport 2012*
-
-

Norges offentlige utredninger

2013 og 2014

Statsministeren:

Arbeidsdepartementet:

Grunnlaget for inntektsoppgjørene 2013. NOU 2013: 7.

Arbeids- og sosialdepartementet:

Grunnlaget for inntektsoppgjørene 2014. NOU 2014: 3.

Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet:

Tolking i offentlig sektor. NOU 2014: 8.

Finansdepartementet:

Pensjonslovene og folketrygdreformen III.

NOU 2013: 3.

Uførepensjon i private tjenestepensjonsordninger.

NOU 2013: 12.

Lønnsdannelsen og utfordringer for norsk økonomi.

NOU 2013: 13.

Fiskeri- og kystdepartementet:

Med los på sjøsikkerhet. NOU 2013: 8.

Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet:

Hindre for digital verdiskaping. NOU 2013: 2.

Forsvarsdepartementet:

Helse- og omsorgsdepartementet:

Justis- og beredskapsdepartementet:

Når det virkelig gjelder... NOU 2013: 5.

Ett politi – rustet til å møte fremtidens utfordringer.

NOU 2013: 9.

Festekontrakter og folkerett. NOU 2013: 11.

Ny arvelov. NOU 2014: 1.

Klima- og miljødepartementet:

Kommunal- og moderniseringsdepartementet:

Revisjon av eierseksjonsloven. NOU 2014: 6.

Kulturdepartementet:

Det livssynsåpne samfunn. NOU 2013: 1.

Kulturutredningen 2014. NOU 2013: 4.

Lik og likskap. NOU 2014: 2.

Kunnskapsdepartementet:

MOOC til Norge. NOU 2014: 5.

Elevenes læring i fremtidens skole. NOU 2014: 7.

Landbruks- og matdepartementet:

God handelsskikk i dagligvarekjeden. NOU 2013: 6.

Miljøverndepartementet:

Naturens goder – om verdier av økosystemtjenester.

NOU 2013: 10.

Nærings- og fiskeridepartementet:

Enklere regler – bedre anskaffelser. NOU 2014: 4.

Olje- og energidepartementet:

Samferdselsdepartementet:

Utenriksdepartementet:

Bestilling av publikasjoner

Offentlige institusjoner:

Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon

Internett: www.publikasjoner.dep.no

E-post: publikasjonsbestilling@dss.dep.no

Telefon: 22 24 20 00

Privat sektor:

Internett: www.fagbokforlaget.no/offpub

E-post: offpub@fagbokforlaget.no

Telefon: 55 38 66 00

Publikasjonene er også tilgjengelige på
www.regjeringen.no

Trykk: 07 Aurskog AS – 09/2014