



DET KONGELIGE
JUSTIS- OG BEREDSKAPSDEPARTEMENT

Prop. 65 L

(2015–2016)

Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak)

Endringer i forvaltningsloven
(forbud mot bruk av barn som tolk)

Innhold

1	Proposisjonens hoved- innhold	5	3.3	Høringsinstansenes syn	10
			3.4	Departementets vurderinger	14
2	Bakgrunnen for lovforslaget	5	4	Økonomiske og administrative konsekvenser	17
2.1	Behovet for et forbud	5			
2.2	Høringsnotatet	6	5	Merknader til bestemmelsen	18
3	Innføring av et forbud mot bruk av barn som tolk	7			
3.1	Gjeldende rett	7		Forslag til lov om endringer i forvaltningsloven (forbud mot bruk av barn som tolk)	21
3.2	Forslaget i høringsnotatet	9			
3.2.1	Hovedregelen om et forbud mot bruk av barn som tolk eller informasjonsformidler	9			

Prop. 65 L

(2015–2016)

Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak)

Endringer i forvaltningsloven (forbud mot bruk av barn som tolk)

*Tilråding fra Justis- og beredskapsdepartementet 4. mars 2016,
godkjent i statsråd samme dag.
(Regjeringen Solberg)*

1 Proposisjonens hovedinnhold

Departementet foreslår å lovfeste et forbud i forvaltningsloven mot bruk av barn som tolk eller som formidler av informasjon mellom forvaltningen og private. Det er foreslått unntak når det er nødvendig for å unngå tap av liv eller alvorlig helseskade, eller det er nødvendig i andre nødsituasjoner. Det er også foreslått unntak i tilfeller der det ut fra hensynet til barnet og omstendighetene for øvrig må anses som forsvarlig. Barnets alder og modenhet må tas i betraktning.

2 Bakgrunnen for lovforslaget

2.1 Behovet for et forbud

Bruk av tolketjenester er en nødvendig del av offentlig sektors virksomhet. Kartlegginger gjennomført av IMDi viser at barn blir brukt som tolk i flere offentlige sektorer, som hos fastleger, i barnevernet, i straffesakskjeden, i grunnskolen og ved NAV-kontorene.

Det er i dag ikke lovfestet noe forbud mot bruk av barn som tolk i gjeldende lovgivning. Forvaltningsorganer har en alminnelig veiledningsplikt innenfor sitt saksområde, og skal sørge for at saker er så godt opplyst som mulig før det treffes vedtak, jf. forvaltningsloven §§ 11, 16 og 17. Tolke-

funksjonen nevnes særskilt i domstolloven og i enkelte andre lover og forskrifter.

Tolking er et fag som det kreves tolkefaglige kvalifikasjoner for å utøve. Barn har ikke disse kvalifikasjonene. Når kvalifisert tolk ikke blir brukt i møte med offentlig forvaltning, kan informasjon misoppfattes av begge parter og man kan risikere at saken ikke blir godt nok opplyst.

Det følger av Grunnloven § 104 annet ledd at barnets beste skal være et grunnleggende hensyn ved handlinger og avgjørelser som berører barn. Barnets beste er et grunnprinsipp i FNs barnekonvensjon, jf. artikkel 3. Artikkel 36 lyder: «Partene skal beskytte barnet mot alle former for utnytting som på noen måte kan være til skade for barnets ve og vel.»

Barnekonvensjonen gjelder som norsk rett og skal gå foran annen lovgivning dersom bestemmelsene er i strid med barnekonvensjonens bestemmelser, jf. menneskerettsloven § 2 og § 3. Alle offentlige organer har plikt til å oppfylle og respektere barnets rettigheter etter konvensjonen. Det følger av konvensjonens artikkel 3 at ved alle handlinger og avgjørelser som berører barn, enten de foretas av offentlige eller private velferdsorganisasjoner, domstoler, administrative myndigheter eller lovgivende organer, skal barnets beste være et grunnleggende hensyn.

Når et barn blir satt til å tolke, eller formidle informasjon mellom et forvaltningsorgan og en

privat person, kan barnet bli utsatt for en vanskelig rollekonflikt og en forventning om å ivareta interessene til voksne familiemedlemmer i deres kontakt med forvaltningen. Mange forvaltningssaker gjelder vanskelige sider ved de voksnes livssituasjon som barn ikke bør involveres i eller oppleve noe ansvar for. Det å bruke et barn som tolk vil ofte ikke være til barnets beste.

2.2 Høringsnotatet

Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet sendte 28. mai 2014 ut høringsnotat med forslag om å innføre et forbud mot bruk av barn som tolk i forvaltningsloven. Høringsfristen var 12. september 2014. Høringsnotatet ble sendt til følgende instanser:

Alle departementene

Arbeids- og velferdsdirektoratet
Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet
Barneombudet
Datatilsynet
Domstoladministrasjonen
Fylkesmennene
Helsedirektoratet
Helse Midt RHF
Helse Nord RHF
Helse Sør-Øst RHF
Helse Vest RHF
Integrerings- og mangfoldsdirektoratet
Kriminalomsorgsdirektoratet
Likestillings- og diskrimineringsombudet
Nasjonalt senter for flerkulturell opplæring
Oslo Universitetssykehus v/Tolkesentralen
Politidirektoratet
Sametinget
Statistisk sentralbyrå
Statens helsetilsyn
Universiteter og høyskoler
Utdanningsdirektoratet
Utlendingsdirektoratet
Utlendingsnemnda
Vox

Fylkeskommunene
Kommunene
Advokatforeningen
Akademikerne
Dommerforeningen
Fagforbundet
Faglig forum for kommunalt flyktningarbeid
Fellesorganisasjonen for barnevernspedagoger, sosionomer og vernepleiere
Foreldreutvalget for barnehager

Foreldreutvalget for grunnopplæringen
Interesseorganisasjonen for kommunal voksenopplæring
KS – Kommunesektorens interesse- og arbeidsgiverorganisasjon
Landsorganisasjonen i Norge
Legeforeningen
Multikulturelt initiativ- og ressursnettverk
Norges døveforbund
Norges Røde Kors
Norske Kvinners sanitetsforening
Norsk Folkehjelp
Norsk organisasjon for asylsøkere
Norsk tolkeforening
Norsk sykepleierforbund
OMOD – Organisasjonen mot offentlig diskriminering
Politiets fellesforbund
Redd Barna
Statsautoriserte tolkers forening
Studieforbundet Folkeuniversitetet
Tolkeforbundet
Tolkebyråenes bransjeforening
Unio – Hovedorganisasjonen for universitets- og høyskoleutdannede
Utdanningsforbundet
Voksenopplæringsforbundet
Yrkesorganisasjonenes Sentralforbund

Følgende instanser hadde merknader til forslagene:
Kunnskapsdepartementet

Barneombudet
Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet
Domstoladministrasjonen
Foreldreutvalget for grunnopplæringen
Foreldreutvalget for barnehager
Fylkesmannen i Nordland
Fylkesmannen i Rogaland
Helse Nord RHF
Helse Vest RHF
Helsedirektoratet
Helsetilsynet
Høgskolen i Sør-Trøndelag
Integrerings- og mangfoldsdirektoratet
Likestillings- og diskrimineringsombudet
Mangfoldsrådet i Trondheim
Nasjonal kompetanseenhet for minoritetshelse
Nasjonalt senter for flerkulturell opplæring
Oslo Universitetssykehus HF
Utdanningsdirektoratet
Utlendingsdirektoratet
Sametinget
Statistisk sentralbyrå
Sykehuset Østfold

Sørlandet Sykehus HF

Sør-Trøndelag fylkeskommune

Asker barneverntjeneste

Oslo kommune

Stavanger kommune

Trondheim kommune

Fagforbundet

Fellesorganisasjonen

Kreftforeningen

NOAS

Norges Døveforbund

Norsk Psykologforening

Norsk tolkeforening

Redd Barna

Statsautoriserte tolkers forening

Tolkeforbundet

Utdanningsforbundet

Følgende instanser uttalte at de ikke ville gi uttalelse i saken eller at de ikke hadde merknader til forslagene:

Arbeids- og sosialdepartementet

Forsvarsdepartementet

Helse- og omsorgsdepartementet

Justis- og beredskapsdepartementet

Klima- og miljødepartementet

Landbruks- og matdepartementet

Samferdselsdepartementet

Akershus Universitetssykehus

Arbeids- og velferdsdirektoratet

Kriminalomsorgsdirektoratet

Landsorganisasjonen i Norge

Politidirektoratet

3 Innføring av et forbud mot bruk av barn som tolk

3.1 Gjeldende rett

3.1.1 Plikt for forvaltningen til å bruke tolk

Plikt for forvaltningen til å benytte tolk er i dag kun lovfestet enkelte steder i særlovgivningen.

Det er fastsatt i lov 13. august 1915 om domstolene (domstolloven) § 135 at det skal benyttes tolk, som retten har oppnevnt eller godkjent, når noen som ikke kan norsk skal ta del i forhandlingene. 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, på et språk han forstår og i enkeltheter, om innholdet i, og grunnen til, siktelsen mot ham.

Tilsvarende må retten til tolk anses som en del av retten til rettferdig rettergang etter Grunnloven § 95, jf. Dokument 16 (2011–2012), s. 125.

Rettighetene etter EMK gjelder fra personen blir pågrepet og under politiets arbeid med saken, jf. art. 5.2.

Etter lov 15. mai 2008 nr. 35 om utlendingers adgang til riket og deres opphold her (utlendingsloven) § 81 skal utlendingsmyndighetene «sørge for at utlendingen får mulighet til å fremlegge sine synspunkter på et språk utlendingen kan kommunisere forsvarlig på». Dette gjelder saker etter utlendingsloven §§ 28 og 73 samt i saker om bortvisning, utvisning, tilbakekall av gitt tillatelse eller tilbakekall av oppholdsdokument, jf. § 120 annet ledd.

Forskrift 15. oktober 2009 nr. 1286 om utlendingers adgang til riket og deres opphold her (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.

Utlendingsloven § 98 d 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.

Pasientens eller brukerens rett til informasjon etter lov 2. juli 1999 nr. 63 om pasient- og brukerrettigheter (pasient- og brukerrettighetsloven) § 3-2 innebærer i visse sammenhenger en plikt for offentlige myndigheter til å bruke tolk. Informasjonen skal være «tilpasset mottakerens individuelle forutsetninger, som alder, modenhet, erfaring og kultur- og språkbakgrunn», jf. pasient- og brukerrettighetsloven § 3-5 første ledd. I forskrift 29. august 2012 nr. 842 om fastlegeordning i kommunene § 28 er det fastsatt at fastleger skal benytte tolk ved behov. Dette er en presisering av pasient- og brukerrettighetsloven § 3-5.

Ifølge lov 2. juli 1999 nr. 64 om helsepersonell mv. (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.

Lov 19. juni 2009 nr. 44 om kommunale krisesentertilbud (krisesenterlova) § 3 tredje ledd pålegger kommunene å sørge for «kvalifisert tolk» i tilfeller der det er nødvendig for at brukere av bo- og dagtilbud skal få et fullgodt tilbud.

Lov 12. juni 1987 nr. 56 om Sametinget og andre samiske rettsforhold (sameloven) fastslår i § 1-5 at samisk og norsk er likeverdige språk, og at de er likestilte i forvaltningsområdet for samisk språk etter nærmere regler. 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, 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.

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

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. Artikkel 9 og 10 i språkpakten spesifiserer 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.

Ifølge Nordisk språkkonvensjon, art. 2, forplikter de kontraherende stater (Norge, Danmark, Sverige, Finland og Island) seg til å virke for at en borger i en kontraherende stat etter behov skal kunne bruke sitt eget språk ved kontakt med myndigheter og andre offentlige organer i en annen kontraherende stat. Ved siden av domstolene gjelder dette særlig i forhold til offentlige organer som helse-, sosial- og barnevernsmyndigheter samt arbeidsmarkeds-, skatte-, politi- og skolemyndigheter.

Der offentlige myndigheter, gjennom lovverket, er pålagt en plikt til å benytte tolk må dette antagelig forstås slik at barn, som en hovedregel, ikke skal kunne gis denne rollen. At barn ikke skal brukes som tolk fremgår klart der uttrykket «kvalifisert tolk» er brukt, jf. krisesenterlova § 3 tredje ledd.

I noen tilfeller kan en plikt til å bruke tolk følge av forvaltningsorganets veilednings- og opplysningsplikt. Forvaltningsorganene har en alminnelig veiledningsplikt innenfor sitt saksområde, jf. forvaltningsloven § 11 første ledd, første punktum. Formålet med veiledningsplikten er å gi parter og andre interesserte anledning til å ivareta sine interesser i bestemte saker på best mulig måte, jf. annet punktum. Forvaltningsorganenes utrednings- og informasjonsplikt følger av forvaltningsloven § 17. Både veiledningsplikten og utredningsplikten kan i en del sammenhenger innebære krav til forvaltningens tilrettelegging av kommunikasjon med parter og andre berørte.

I en tolkningsuttalelse 30. januar 2003 vurderte Lovavdelingen i daværende Justis- og politidepartementet at det etter forvaltningsloven foreligger plikt for forvaltningsorganer til å bruke tolk eller oversetter i kontakt med personer som ikke har tilstrekkelige norskkunnskaper. Lovavdelingen fastslo at utgangspunktet i norsk forvaltningsrett er at administrasjonsspråket er norsk, og kom til at det ikke kunne oppstilles noen generell plikt til å tilby tolk eller oversettelse. I uttalelsen ble det vurdert i hvilken utstrekning veiledningsplikten etter forvaltningsloven § 11 og informasjons- og utredningsplikten etter § 17 kunne medføre en slik plikt for forvaltningen. Lovavdelingen kom til at veiledningsplikten unntaksvis kan medføre en plikt til å bruke tolk på visse områder. Det ble fremhevet at gode grunner taler for at forvaltningen plikter å benytte tolk eller oversettelsestjenester i saker hvor hensynet til rettssikkerhet og likebehandling står like sentralt som ved utlendings- og helsetjenestesaker. Det nærmere omfanget av plikten måtte, ifølge Lovavdelingen, bero på et konkret skjønn hvor sakens viktighet må avveies mot hensynet til forvaltningsorganets kapasitet og situasjon, jf. forvaltningsloven § 11 første ledd tredje punktum. Heller ikke forvaltningsloven § 17 kan anses generelt å oppstille en plikt for forvaltningen til å bruke tolk eller oversetter, ifølge uttalelsen. Lovavdelingen var av den oppfatning at i visse saker vil fvl. § 17, i tillegg til det ulovfestede kravet til forsvarlig saksbehandling, kunne medføre at det foreligger en plikt for forvaltningen til å sørge for tolk eller oversettelse, dersom man ikke på annen måte kan kommunisere forsvarlig med parten. Saker der forvaltningen selv igangsetter en prosess, som leder fram til et vedtak av inngripende karakter, for eksempel vedtak etter barnevernloven, ble fremhevet som tilfeller der en slik plikt lett kan inntre.

I et brev av 3. februar 2014 til Tolkeutvalget uttalte Lovavdelingen at den ikke kunne se at det var tilkommet nytt rettskildemateriale som ga grunn til å revidere uttalelsen på det daværende tidspunkt.

Tolkeutvalget overleverte NOU 2014: 8 *Tolking i offentlig sektor – et spørsmål om rettssikkerhet og likeverd* til barne-, likestillings- og inkluderingsministeren 24. september 2014. Flere av de foreslåtte tiltakene i utredningen vil bli fulgt opp. Det mest sentrale tiltaket er å igangsette arbeid med en egen tolkelov med plikt for offentlig forvaltning til å bruke kvalifisert tolk i saker som særlig berører rettssikkerheten.

Hvis en egen tolkelov blir innført vil det bli nødvendig å vurdere på nytt hvor forbudet mot bruk av barn som tolk best kan plasseres i lovverket.

3.1.2 Adgang til bruk av barn som tolk

Der offentlige myndigheter gjennom lovverket er pålagt en plikt til å benytte tolk, må dette forstås slik at barn ikke skal kunne gis denne rollen, jf. pkt. 3.1.1.

I Lovavdelingens uttalelse 30. januar 2003 ble det uttalt at forvaltningen normalt bør kunne akseptere at veiledning gis ved hjelp av den minoritetsspråkliges slekt eller venner, men det ble tatt forbehold om situasjoner der det er tale om «sammensatt eller fortrolig informasjon» og fremhevet at forvaltningen burde utvise «særlig forsiktighet» i situasjoner der den minoritetsspråklige bringer med et mindreårig barn som tolk.

3.2 Forslaget i høringsnotatet

3.2.1 Hovedregelen om et forbud mot bruk av barn som tolk eller informasjonsformidler

I høringsnotatet foreslo Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet å innføre et forbud mot at barn (mindreårige) brukes som tolk eller formidler av informasjon i en ny § 11 e i forvaltningsloven. Departementet foreslo denne hovedregelen i bestemmelsens første ledd:

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

Departementet foreslo at forbudet skal gjelde alle forvaltningsorganer, jf. legaldefinisjonen i forvalt-

ningsloven § 1 annet punktum, det vil si et hvert organ for stat eller kommune, herunder fylkeskommune.

Forbudet, som ble foreslått i høringsnotatet, skal gjelde forvaltningsorganets utøvelse av forvaltningsmyndighet innenfor sitt saksområde, jf. forvaltningsloven kapittel III og IV og omtalen av forvaltningsorganets alminnelige veiledningsplikt og utredningsplikt i enkeltsaker i pkt. 3.1 foran.

Det foreslåtte forbudet skal gjelde bruk av barn, det vil si alle under 18 år. Forbudet skal gjelde alle barn, både barn av den saken eller kontakten gjelder, og andre barn.

Departementet foreslo et forbud mot bruk av barn, både til tolking og til annen informasjonsformidling. Dette innebærer at forbudet skal gjelde både tilfeller der et budskap eller informasjon oversettes ord for ord eller setning for setning (tolking), enten dette skjer simultant eller i kortere bolker. Forbudet skal også omfatte informasjonsformidling, både der et budskap eller informasjon forklares eller formidles uten at dette skjer direkte ord for ord, og der skriftlig materiale oversettes eller forklares. Dette kan for eksempel være å forklare eller formidle innholdet i et vedtak, og situasjoner der en ønsker at en mindreårig skal notere et budskap på vegne av et forvaltningsorgan, og så formidle det muntlig til en enkeltperson i etterkant.

Det foreslåtte forbudet skal gjelde situasjoner der tolkingen eller informasjonsformidlingen skjer på vegne av forvaltningsorganet, enten som en del av deres saksbehandling i en enkeltsak eller som informasjon av mer generell karakter.

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

Det foreslåtte forbudet skal gjelde tolking eller annen informasjonsformidling på norsk eller samisk til eller fra personer som ikke behersker språket i tilstrekkelig grad til å forstå eller gjøre seg forstått.

Det foreslåtte forbudet skal også gjelde tegnspråktolking, hvor meningen overføres mellom lyd og bevegelser.

At en person har med seg et barn i kontakt med et forvaltningsorgan, og selv opplyser at det er i orden at barnet blir brukt til tolking eller annen formidling av informasjon fordi barnet har samtykket skal, ifølge høringsnotatet, ikke fritta forvaltningsorganet fra forbudet. En enkeltperson kan ikke samtykke seg bort fra forbudet mot bruk av barn til tolking eller informasjonsformidling.

3.2.2 Unntak

Departementet foreslo i høringsnotatet to unntak fra hovedregelen om at barn ikke skal brukes som tolk eller til annen formidling av informasjon til og fra forvaltningen. Det ene er et unntak når det er nødvendig for å unngå tap av liv eller alvorlig helseskade. Det andre er et unntak for enkle beskjeder dersom det må anses som forsvarlig.

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

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

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

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

Høringsnotatet uttrykker videre at unntaket skal gjelde helsesituasjoner, som for eksempel konsultasjon hos fastlege, på sykehus eller i kontakt med nødsentral eller ambulanse. Unntaket skal også gjelde andre situasjoner hvor det akutt oppstår fare for tap av liv eller alvorlig helseskade, som for eksempel ved brann eller alvorlig trafikkuulykke.

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

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

Nødvendighetskriteriet signaliserer en høy terskel for å benytte barn til tolking eller annen formidling av informasjon. Det foreslåtte unntaket omfatter nødsituasjoner som innebærer fare for tap av liv eller alvorlig helseskade hvis det ikke er mulig å få formidlet informasjon til eller fra en

enkeltperson. Begrunnelsen for unntaket er nettopp å forhindre tap av liv eller alvorlig helseskade.

En eventuell belastning for barnet ved å tolke eller formidle informasjon må vike for hensynet til en annens liv eller helse, ifølge forslaget.

Unntak for enkle beskjeder

Departementet vurderte behovet for unntak også i andre tilfeller enn typiske «liv- og helsesituasjoner» i andre ledd, og foreslo i høringsnotatet følgende tredje ledd i lovbestemmelsen:

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

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

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

3.3 Høringsinstansenes syn

Et stort flertall av høringsinstansene som uttaler seg støtter at det innføres et forbud mot bruk av barn som tolk. Dette gjelder *Kunnskapsdepartementet, Asker kommune, Barneombudet, Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet, Fellesorganisasjonen, Foreldreutvalget for grunnopplæringen, Foreldreutvalget for barnehager, Fylkesmannen i Nordland, Fylkesmannen i Rogaland, Helse Vest, Helse-direktoratet, Statens helsetilsyn, Høgskolen i Sør-Trøndelag, Integrerings- og mangfoldsdirektoratet,*

Kreftforeningen, Likestillings- og diskrimineringsombudet, Mangfoldsrådet i Trondheim, Nasjonal kompetanseenhet for minoritetshelse, Nasjonalt senter for flerkulturell opplæring, Norsk Organisasjon for Asylsøkere, Norges Døveforbund, Norsk tolkeforening, Oslo kommune, Oslo universitetssykehus HF, Redd Barna, Sametinget, Statsautoriserte tolkers forening, Stavanger kommune, Sykehuset Østfold, Sørlandet sykehus, Sør-Trøndelag fylkeskommune, Tolkeforbundet, Trondheim kommune, Utdanningsdirektoratet, Utdanningsforbundet og Utlendingsdirektoratet.

Høringsinstansene viser blant annet til at et forbud mot bruk av barn som tolk vil være til barnets beste, at det kan bidra til at foreldre og andre får bedre informasjon fra det offentlige og at det kan bidra til en forsvarlig saksbehandling. Flere høringsinstanser uttaler at forbudet er i tråd med allerede gjeldende retningslinjer for deres forvaltningsområde.

Fagforbundet uttaler at det må være et mål at barn ikke skal brukes som tolk, men uttrykker tvil om hva det foreslåtte forbudet vil løse i praksis. Forbundet viser til at det allerede i dag står i retningslinjene til de ulike statlige sektorene at barn ikke skal brukes som tolker. *Fagforbundet* mener at for at lovforslaget skal ha effekt og være helsemessig forsvarlig, må det eksistere et fungerende system med kvalifiserte og tilgjengelige tolker som kan utføre den oppgaven barn og pårørende har i dag. *Integrerings- og mangfoldsdirektoratet*, som støtter forslaget, setter spørsmålsteget ved om lovforslaget vil kunne åpne for antitetiske tolkninger og et redusert fokus på andre viktige prinsipper for god bruk av tolk, som at familiemedlemmer eller ukvalifiserte personer ikke må benyttes. *Likestillings- og diskrimineringsombudet*, som også støtter forslaget, uttaler at et forbud mot bruk av barn som tolk bare delvis vil løse problemer med kommunikasjonshindringer mellom offentlige tjenesteytere og minoritetsspråklige personer, fordi forbudet sannsynligvis kun vil føre til at pårørende og slektninger i større grad enn tidligere vil bli foretrukket når det er behov for kommunikasjonshjelp. Etter ombudets syn vil det da være et problem at kvaliteten på kommunikasjonen mellom tjenesteytere og mottaker ikke styrkes, og at saksbehandlingen ikke blir mer forsvarlig gjennom et forbud mot bruk av barn som tolk. Også *Norges Døveforbund* uttaler at det er nødvendig å presisere at det er uheldig å bruke pårørende til tolking i stedet for en kvalifisert tolk.

Integrerings- og mangfoldsdirektoratet og *Norsk tolkeforening* etterlyser en vurdering i hørings-

notatet av mulige konsekvenser av en overtredelse av forbudet.

Norsk Psykologforening uttaler at det er tenkelig at familier ønsker å bruke et barn av familien som formidler siden de ofte ikke stoler på tolkene. Foreningen uttaler at det etter deres erfaring kan være rimelige grunner for det, da tolketjenestene som de store sykehusene benytter seg av, er av vekslende kvalitet og ivaretagelsen av tolkerollen og taushetsplikt ofte ikke er sikkert ivarettatt. Etter foreningens syn kan det bli en stor utfordring å håndheve forbudet og samtidig ivareta tiliten og alliansen mellom familien og psykologen, og det vil være viktig å formidle forbudet på en kultursensitiv måte som også tar innover seg at tolkekvaliteten i mange sektorer er av veldig varierende kvalitet.

Domstoladministrasjonen påpeker at når minoritetsspråklige tar med seg mindreårige til forvaltningsorganet, er det nødvendig å bruke barnet som tolk både til å få formidlet at det vil bli tilkalt tolk og at vedkommende må komme tilbake på et senere tidspunkt, men også for at organet skal få informasjon om hva saken gjelder.

De fleste høringsinstansene støtter den foreslåtte aldersgrensen på 18 år. *Fylkesmannen i Rogaland* og *Utdanningsforbundet* stiller spørsmål om aldersgrensen bør være 18 år. Fylkesmannen i Rogaland spør om ikke mange av hensynene bak et forbud også gjør seg gjeldende for hjemmeboende barn over 18 år. Etter denne høringsinstansens syn vil det fortsatt være familieforhold, sykdomsforhold og annet som det vil være mest gunstig at hjemmeboende barn ikke har kjennskap til/ansvar for, til tross for at de er myndige. *Utdanningsforbundet* uttaler at nære bånd mellom familiemedlemmer og kunnskapen ungdommen har om interne familieforhold kan legge utilbørlig press på 18-åringen som skal tolke om sensitive forhold om f.eks. søsken.

Enkelte høringsinstanser har uttalt seg om forbudets virkeområde. *Integrerings- og mangfoldsdirektoratet* og *Nasjonalt senter for flerkulturell opplæring* mener det også burde gjelde et forbud mot bruk av barn som tolk i privatskoler. *Norsk tolkeforening* mener at offentlige sektorer, som faller utenfor forvaltningslovens virkeområde, bør underlegges et tilsvarende forbud i særlovgivningen.

Likestillings- og diskrimineringsombudet mener forvaltningsloven §§ 11 og 17 bør revideres, slik at plikt til bruk av tolk og oversettere presiseres nærmere.

3.3.1 Merknader til de foreslåtte unntakene

Flere høringsinstanser har merknader til de foreslåtte unntakene fra forbudet mot bruk av barn som tolk. Mange høringsinstanser gir uttrykk for at unntakene ikke må forstås og praktiseres for vidt.

Når det gjelder forslaget til annet ledd om unntak når det er nødvendig for å unngå tap av liv eller alvorlig helseskade, støtter mange av høringsinstansene dette. Flere høringsinstanser har likevel synspunkter på i hvilke tilfeller unntaket skal gjelde. *Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet*, *Fylkesmannen i Rogaland*, *Nasjonalt senter for flerkulturell opplæring* og *Redd Barna* uttaler at det bør komme tydeligere frem i lovteksten at unntaket kun er tiltenkt akutte situasjoner. Også *Kreftforeningen* mener det bør presiseres at unntaket gjelder akutte nødsituasjoner. *Nasjonal kompetanseenhet for minoritetshelse* uttaler at lovforslaget må endres til kun å omfatte akutte tilfeller der pasientens helsesituasjon tilsier at tolking av informasjon ikke kan vente.

Barneombudet, *Helsedirektoratet*, *Kreftforeningen*, *Nasjonal kompetanseenhet for minoritetshelse*, *Oslo universitetssykehus*, *Redd Barna*, *Tolkeforbundet* og *Utdanningsforbundet* mener konsultasjon hos fastlege ikke bør trekkes frem som tilfeller som kan karakteriseres som akutte. *Barneombudet* uttaler også at det bør skilles mellom akutt innlegging på sykehus og vanlig konsultasjon. *Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet* mener unntaket bør inkludere fare for alvorlig psykisk helseskade.

Norges Døveforbund uttaler at det spesielt i akutte situasjoner er viktig at man prøver å legge til rette for bruk av kvalifisert tolk.

Oslo universitetssykehus mener begge de foreslåtte unntakene bør fjernes. Når det gjelder forslaget til unntak i annet ledd, viser Oslo universitetssykehus til at feilkommunikasjon i akutte situasjoner kan medføre tap av liv eller alvorlig helseskade, og dermed være svært traumatisk for barnet. I planlegging av tolketjenesten må man etter denne høringsinstansens syn også tilrettelegge for det akutte behovet. *Statsautoriserte tolkers forening* mener barn i uplanlagte akutte situasjoner kan formidle korte beskjeder i påvente av at kvalifisert tolk skaffes til veie. *Tolkeforbundet* mener det bør gå frem av ordlyden at det alltid skal gjennomføres en samtale med tolk så snart det lar seg gjøre.

Norsk tolkeforening uttaler at tolking ikke må blandes sammen med vanlig samtale. Foreningen viser til eksempler der ambulansepersonell kommer til steder hvor det er mindreårige pårørende til

stede. Ambulansepersonellet stiller spørsmål av betydning for behandlingen, og de mindreårige svarer som best de kan fordi pasienten er ute av stand til å svare. Dette er etter foreningens syn eksempler på kommunikasjon der bekjente eller slektninger, som en helt naturlig reaksjon, hjelper til ved å svare for hverandre, og må ikke blandes sammen med tolking. *Oslo universitetssykehus* peker på at formidling av informasjon mellom barn på språkene de behersker er en naturlig del å omgås på. Dette må ikke forveksles med tolking. Også *Sørlandet sykehus* peker på at det er viktig å skille mellom tolking og formidling av enkel informasjon i en tilfeldig situasjon.

Domstoladministrasjonen uttaler at det foreslås unntak når det er nødvendig for å unngå tap av liv eller alvorlig helseskade, men andre aktuelle unntak, som for eksempel tap av store verdier eller andre nødrettssituasjoner, er ikke drøftet i høringsnotatet. Domstoladministrasjonen anbefaler at man i det videre arbeidet med forslaget drøfter avgrensningen av forbudet opp mot alminnelige nødrettsbetraktninger.

Trondheim kommune går imot forslaget til unntak i annet ledd, og uttaler at unntakene i annet og tredje ledd i praksis legitimerer at barn utfører tolkeyrket i gitte situasjoner ut fra enkeltpersoners skjønn.

Når det gjelder forslaget til unntak for enkle beskjeder i tredje ledd, er en del høringsinstanser bekymret for et slikt unntak. Flere av høringsinstansene, både de som støtter og går mot forslaget, peker på at det er viktig med gode retningslinjer og en snever forståelse av unntaket. *Barneombudet* uttaler at en forutsetning for unntaket i tredje ledd er at det blir utviklet gode retningslinjer for alle sektorer der barn kan tenkes å tolke og formidle beskjeder. Videre uttaler ombudet at det er mulig unntaket bør avgrenses til situasjoner som handler om barnet, eller til noen sektorer der enkle beskjeder blir gitt ofte. Ombudet mener at formuleringen «tolking» bør fjernes dersom unntaket beholdes, og at praksis evalueres etter noen år. Også *Foreldreutvalget for grunnopplæringen* og *Kreftforeningen* mener det må gis gode retningslinjer for praktiseringen av unntaket. *Helsedirektoratet* mener forvaltningen må ha gode rutiner for hvordan dette skal kunne gjøres i praksis. *Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet* foreslår at det gis tydelige eksempler på hva som er forsvarlig bruk av barn som tolk etter unntaket i tredje ledd, og at departementet vurderer om enkle beskjeder, som barn kan formidle, i tillegg bør gjøres skriftlig.

Helsetilsynet, *Statsautoriserte tolkers forening* og *Tolkeforbundet* peker på at ingen instanser vil

kunne ta hensyn til den belastningen et barn totalt sett kan oppleve dersom barnet ofte benyttes som tolk for å formidle enkle beskjeder. *Helsetilsynet*, *Oslo universitetssykehus* og *Redd Barna* peker på at de ulike etatene ikke kan vurdere hva som er forsvarelig å formidle av informasjon overfor det enkelte barn, fordi etatene ikke kjenner barnets totale omsorgs- og livssituasjon, og kan dermed ikke vurdere hvordan ulik informasjon påvirker barnet. *Kreftforeningen* og *Norsk tolkeforening* uttrykker usikkerhet om det enkelte forvaltningsorgan vil være skikket til å foreta en vurdering som tredje ledd legger opp til.

Nasjonal kompetanseenhet for minoritetshelse og *Norsk Psykologforening* mener at barn ikke må tolke informasjon om medisinske eller administrative forhold i helsetjenestene. *Oslo universitetssykehus* uttaler at det på forhånd ikke er mulig for helsepersonell å vurdere hva som kommer til å bli en enkel samtale.

Utdanningsforbundet mener at beskjeder mellom barnehage, skole og hjem også kan være for krevende for barnet å formidle.

3.3.2 Merknader til økonomiske og administrative konsekvenser

Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir) skriver at forslaget trolig vil medføre økt bruk av tolk og dermed økte kostnader i tjenesteapparatet. Bufdir mener også at forslaget på kort sikt kan medføre lengre saksbehandlingstid i enkelte saker og mer administrativt arbeide med å skaffe tolk. Direktoratet mener at noen av de administrative konsekvensene vil avta når det blir utarbeidet systemer som gjør kvalifiserte tolker tilgjengelige på kort varsel. Barnevernet kan, ifølge Bufdir, risikere å fatte beslutninger på feil grunnlag uten bruk av profesjonelle tolker. Dette svekker rettsikkerheten og kan medføre negative økonomiske konsekvenser.

Norsk tolkeforening viser til at bruk av kvalifiserte tolker vil kunne føre til bedre beslutningsgrunnlag for statlig og kommunal forvaltning, og at dette igjen kan føre til mer målrettet og effektiv bruk av ressurser, færre klagesaker osv.

Norsk tolkeforening mener at Høgskolen i Oslo og Akershus bør tilføres flere ressurser for å utbygge sitt utdanningstilbud, slik at det innen kort tid vil bli mulig å uteksaminere tolker med minst bachelorgrad.

Foreldreutvalget for grunnopplæringen (FUG) viser til at det er svært ulik praksis når det gjelder bruk av tolk i dag, og at lovendringen vil kunne føre til en betydelig kostnadsøkning for hver

enkelt skole. FUG ønsker en oppklaring av hvordan utgifter til tolking skal finansieres, slik at dette ikke går utover andre oppgaver i skolen.

De fire kommunene som hadde merknader i høringen (*Asker*, *Oslo*, *Stavanger* og *Trondheim*) og *Utdanningsforbundet* forutsetter at staten yter økonomisk kompensasjon for økte utgifter til bruk av tolk. *Fellesorganisasjonen* ønsker at departementet enten ser på andre finansieringsordninger av tolketjenesten, som innebærer at tjenestestedene ikke må ta kostnaden ved kjøp av tolketjenestene, eller at det innføres en refusjonsordning.

Sykehuset i Østfold mener at lovforslaget i noen grad vil kunne få økonomiske og administrative konsekvenser. *Helse Nord*, *Sør-Trøndelag fylkeskommune* og *Sørlandet sykehus* regner derimot ikke med at forslaget vil føre til økte kostnader.

Helsedirektoratet, *Statsautoriserte tolkers forening*, *Døveforbundet* og *Tolkesentralen* peker på at bruk av barn som tolk kan føre til ekstra kostnader som følge av feilbehandling etc. Forbudet kan derfor også føre til besparelser, ifølge disse høringsinstansene.

3.3.3 Øvrige merknader

Likestillings- og diskrimineringsombudet uttaler at et forbud mot bruk av barn som tolk ikke alene vil løse diskriminering av voldsutsatte kvinner og utsatte grupper, siden kulturelle og sosiale tabuer og forventninger kan påvirke den enkeltes omtale av traumene dersom folk de kjenner deltar i samtalen. Ombudet uttaler at det vil kunne ramme voldsutsatte kvinner og andre voldsutsatte grupper dersom forvaltningen ikke sikrer forsvarelig kommunikasjon uavhengig av nærmeste pårørende, og at forbudet mot bruk av barn også må omfatte bruk av pårørende og bekjente for å imøtekomme de nasjonale forpliktelse Norge har etter FNs konvensjon mot etnisk diskriminering (CERD), FNs kvinnediskrimineringskonvensjon (CEDAW) og FNs konvensjon om rettigheter til personer med nedsatt funksjonsevne (CRPD).

Norsk tolkeforening uttaler at det i høringsnotatet flere ganger nevnes kunnskaper i norsk eller samisk, og understreker at forbudet ikke kun bør gjelde kommunikasjon mellom enten norsk eller samisk og et annet språk, men også kommunikasjon mellom norsk og samisk. *Sametinget* uttaler på generelt grunnlag at bruk av tolk i samisk-norsk sammenheng ikke nødvendigvis alltid dreier seg om tilfeller av manglende språkbeher-skelse, men at en samisk-norsk tospråklig person

har rett til å velge å bruke samisk i møte med et offentlig forvaltningsorgan etter sameloven.

3.4 Departementets vurderinger

Det er bred oppslutning i høringen om å innføre et forbud mot bruk av barn som tolk. Innvendingene i høringen er først og fremst knyttet til unntakene fra forbudet.

Bruk av barn til tolking vil redusere kvaliteten på tolkingen, og vil som oftest ikke være til barnets beste. Når et barn blir satt til å tolke, kan barnet bli utsatt for en vanskelig rollekonflikt, og en forventning om å ivareta interessene til voksne familiemedlemmer i deres kontakt med forvaltningen. Mange forvaltningssaker kan gjelde vanskelige sider ved de voksnes livssituasjon. Barn skal ikke involveres i, eller oppleve at de har ansvar for, slike situasjoner.

3.4.1 Forbudets virkeområde

Innføring av et forbud i forvaltningsloven mot at forvaltningsorganer bruker barn som tolk, vil gjøre det klart at slik praksis ikke er tillatt innenfor forvaltningslovens virkeområde.

Forbudet bør formuleres som en plikt for forvaltningsorganet til ikke å bruke barn til tolking eller annen formidling av informasjon mellom forvaltningen og personer som ikke har tilstrekkelige språklige ferdigheter til selv å kunne kommunisere direkte med forvaltningen. Forbudet må sees i sammenheng med forvaltningsorganenes alminnelige veiledningsplikt etter § 11, ogplikten til å påse at den enkelte sak er så godt opplyst som mulig før vedtak treffes, jf. § 17 første ledd.

Forbudet gjelder forvaltningsorganers dialog med private personer, det vil si både enkeltpersoner og andre private rettssubjekter som for eksempel selskaper, stiftelser, foreninger og andre sammenslutninger.

Begrensningene i forvaltningslovens virkeområde i forvaltningsloven § 1 og § 4 samt eventuelle unntak i særlovgivningen, medfører at forbudet mot bruk av barn som tolk i forvaltningsloven ikke vil få anvendelse for områder som omfattes av disse unntakene. Forvaltningsloven gjelder for «den virksomhet som drives av forvaltningsorganer når ikke annet er bestemt i eller i medhold av lov», jf. § 1. Som forvaltningsorgan regnes i forvaltningsloven § 1 «et hvert organ for stat eller kommune».

Privat rettssubjekt regnes som forvaltningsorgan i saker hvor det treffer enkeltvedtak eller utferdiger forskrift. I § 4 er det gjort unntak fra

loven for domstolenes virksomhet, saker som behandles etter rettspleielovene m.m., Stortinget, Riksrevisjonen, Sivilombudsmannen og andre organer for Stortinget. Det er på flere områder også gjort unntak fra forvaltningslovens regler i særlovgivningen, som beskrevet i høringsnotatet punkt 4.

Der private aktører utfører oppdrag for offentlige myndigheter, men ikke omfattes av forvaltningsloven § 1 første ledd tredje punktum, vil ikke forbudet gjelde.

3.4.2 Begrepene «tolk» og «tolking»

Enkelte høringsinstanser har merknader knyttet til bruk av begrepene «tolk» og «tolking» i høringsnotatet. *Statsautoriserte tolkers forening* peker på at man med «tolking» i høringsnotatet må sikte til tolking i hverdagslig forstand. Tolking i offentlig sektor krever en helt annen presisjon og fagkunnskap enn hva et barn kan forventes å inneha. Departementet viser her til at ordlyden «tolking eller annen formidling av informasjon» i lovforslaget er ment å dekke all direkte informasjonsformidling mellom forvaltningen og private personer som skjer ved hjelp av barn. Barn kan bistå med kommunikasjons hjelp mellom ulike språk, men dette vil være noe helt annet enn tolking utført av tolker med tolkeutdanning.

Som i høringsnotatet foreslår departementet at forbudet skal gjelde i tilfeller der et konkret budskap, eller generell informasjon, oversettes ord for ord eller setning for setning, enten dette skjer simultant eller i kortere bolker. Dette betegnes som oftest i dagligtale som «tolking». Forbudet skal også omfatte informasjonsformidling, der et konkret budskap eller generell informasjon forklares eller formidles. Dette kan for eksempel være å forklare eller formidle innholdet i et skriftlig vedtak eller i et konkret budskap fra forvaltningsorganet til privatperson(er).

Norges Døveforbund har merknader til definisjonen av tegnspråktolking i høringsnotatet, og uttaler at også tolking til og fra tegnspråk er overføring av mening muntlig fra et språk til et annet, på lik linje med andre språk.

Høgskolen i Sør-Trøndelag uttaler at det er lagt til grunn en upresis og feilaktig forståelse av tegnspråktolking i høringsnotatet, og at det i flere avsnitt er uklart om det snakkes om tegnspråktolking eller talespråktolking. Departementet viser til at det eksplisitt er sagt i høringsnotatet at tegnspråktolking omfattes av forbudet, og en slik forståelse er også lagt til grunn i proposisjonen her.

På denne bakgrunn foreslår departementet at begrepene «tolk», «tolking» og «annen formidling av informasjon» benyttes i bestemmelsen, og at den dagligdagse forståelsen av disse begrepene legges til grunn for forbudet mot bruk av barn som tolk.

Når det er snakk om kvalifisert tolking legger departementet til grunn definisjonen i NOU 2014: 8 *Tolking i offentlig sektor – et spørsmål om rettssikkerhet og likeverd*:

«Med kvalifisert tolk menes at tolken, som et minimum, oppfyller vilkårene for oppføring i Nasjonalt tolkeregister.»

Det vises videre til rapporten *Rett til tolk. Tolking og oversettelse i norsk straffeprosess* (Justis- og politidepartementet, 2005) som omtaler tolkingens funksjon slik:

«Innen norsk offentlig sektor og saksbehandling generelt er **tolkingens funksjon** å gjøre fagpersoner og offentlige tjenestemenn i stand til å informere, veilede og høre partene i saken på tross av språkbarrierer. Til grunn for dette perspektivet ligger det generelle prinsippet om gjensidig kommunikasjon som premiss for ivaretagelse av partenes rettssikkerhet.»

3.4.3 Begrepet «barn»

Fylkesmannen i Rogaland og Utdanningsforbundet har i høringen stilt spørsmål om det er riktig å sette en aldersgrense på 18 år. Det vises blant annet til hensynet til hjemmeboende barn over 18 år. Departementet viser til at «barn» er definert som mindreårige barn (under 18 år) i barnekonvensjonen. Departementet er for øvrig enig i at det er uheldig å bruke pårørende generelt som tolk. Det vises til det igangsatte arbeidet med en egen tolkelov med plikt for offentlig forvaltning til å bruke kvalifisert tolk.

3.4.4 Unntak

I høringsnotatet ble det foreslått to unntak fra forbudet mot bruk av barn som tolk eller informasjonsformidler mellom forvaltningen og private. I høringen har det kommet en del innvendinger mot de foreslåtte unntakene. Innvendingene varierer mellom at det ikke er ønskelig med unntak i det hele tatt til at det er viktig at unntakene praktiseres snevert.

Departementet er enig i at det er viktig at unntakene ikke blir praktisert på en måte som kan

uthule den klare hovedregelen om at barn ikke skal brukes som tolk. Samtidig må forbudet utformes på en måte som tar høyde for situasjoner der et forbud vil være svært upraktisk eller unødvendig, eller der andre særlig beskyttelsesverdige interesser kan bli sterkt skadelidende. Departementet er av den oppfatning at det i noen situasjoner er behov for å gjøre unntak fra forbudet. Unntakene som er foreslått har en begrenset rekkevidde.

Forslaget om unntak fra forbudet i situasjoner der det framstår som nødvendig for å unngå tap av liv eller alvorlig helseskade, vil kun gjelde i akutte situasjoner hvor det å benytte barn som formidler er nødvendig for å redde noens liv eller helse. Unntaket gjelder ikke for planlagte konsultasjoner, for eksempel hos fastlege eller i spesialisthelsetjenesten.

En del høringsinstanser har i høringen uttalt at det bør presiseres at unntaket kun gjelder akutte situasjoner. Departementet ser ikke grunn til å presisere dette i lovteksten, da dette følger av en alminnelig forståelse av «nødvendig for å unngå tap av liv eller alvorlig helseskade». Det vil ikke være nødvendig å bruke barn som tolk i situasjoner som er planlagte. Det kan likevel tenkes at det oppstår akutte situasjoner, for eksempel under planlagte sykehusinnleggelser, der tolk ikke kan komme til stedet raskt nok. Da vil unntaket kunne komme til anvendelse hvis vilkårene for det ellers er oppfylt. Det avgjørende er situasjonens karakter, og at det rent faktisk er nødvendig å gjøre noe annet enn det som var planlagt for å unngå tap av liv eller alvorlig helseskade.

Oslo universitetssykehus har uttalt i høringen at feilkommunikasjon i akutte situasjoner også kan medføre tap av liv eller alvorlig helseskade, og dermed være svært traumatisk for barnet. I planlegging av tolketjenesten må man etter denne høringsinstansens syn også tilrettelegge for det akutte behovet. Departementet er enig i at det er en fordel om tolkeberedskap rettes inn slik at akutte situasjoner også i størst mulig grad kan håndteres, men loven må også ta høyde for situasjoner der tolkeberedskapen ikke er på plass. Selv om formidling av informasjon i et akutt tilfelle kan være en belastning for barnet, gjelder unntaket fra forbudet nettopp fordi hensynet til barnet i de tilfellene unntaket omfatter må vike for enda mer tungtveiende interesser (redde liv m.m.).

Statsautoriserte tolkers forening mener at barn, i uplanlagte akutte situasjoner, kan formidle korte beskjeder i påvente av at kvalifisert tolk skaffes til veie. *Tolkeforbundet* mener det bør gå frem av ordlyden at det alltid skal gjennomføres en samtale med tolk så snart det lar seg gjøre. Departemen-

tet foreslår ikke å regulere dette i loven. Etter departementets syn må det vurderes i det enkelte tilfellet om det vil være behov for etterfølgende samtale med tolk. Departementet gjør her oppmerksom på at i situasjoner hvor forvaltningsorganet er en del av helse- og omsorgstjenesten, vil pasient- og brukerrettighetsloven §§ 3-2 og 3-5 komme til anvendelse. Dette innebærer at pasient og bruker har rett til informasjon, og at informasjonen skal være tilpasset mottakerens individuelle forutsetninger, som alder, modenhet, erfaring og kultur- og språkbakgrunn.

Domstoladministrasjonen har i høringen pekt på at andre aktuelle unntak basert på nødrettsbetraktninger ikke er drøftet i høringsnotatet, og anbefaler at man i det videre arbeidet med forslaget drøfter avgrensningen av forbudet opp mot alminnelige nødrettsbetraktninger. Det som, etter departementets syn, utpeker seg som aktuelt, er unntak når det er nødvendig for å redde vesentlige økonomiske interesser. Det kan for eksempel gjelde ved oversvømmelser, store lekkasjer, strømbrudd e.l.l.

På den annen side er den generelle tendensen i høringen at mange høringsinstanser ønsker svært snevre unntaksmuligheter. Det kan hevdes at økonomiske interesser ikke er like tungtveiende som hensynet til liv og helse, og at slike derfor ikke bør kunne begrunne unntak fra forbudet. Samtidig er det adgang til å foreta ellers straffbare handlinger dersom det er nødvendig for å redde eiendom eller annen interesse fra en fare for skade som ikke kan avverges på annen rimelig måte, og skaderisikoen er langt større enn risikoen ved handlingen. De samme hensyn kan gjøre seg gjeldende med samme styrke på dette området. Departementet er på denne bakgrunn enig i at det også bør gjøres unntak for andre nødrettssituasjoner.

En forutsetning for at unntaket skal komme til anvendelse er likevel at risikoen for skade, herunder tap av vesentlige økonomiske interesser, er av et slikt omfang at det må veie tyngre enn risikoen for skade på barnet. Forvaltningsorganet må gjøre en konkret vurdering av om faren kan avverges på annen rimelig måte, eller om bruk av et barn som tolk eller formidler av informasjon fremstår som nødvendig.

På denne bakgrunn foreslår departementet unntak fra forbudet mot bruk av barn som tolk i hovedsak i tråd med forslaget i høringsnotatet. Dette innebærer at det kan gjøres unntak hvis det er nødvendig for å unngå tap av liv eller alvorlig helseskade. I tillegg foreslås det unntak hvis det er nødvendig i andre nødssituasjoner.

En del høringsinstanser støtter ikke det foreslåtte unntaket i tredje ledd om unntak for formidling av enkle beskjeder. Det pekes blant annet på at også det som fremstår som enkle beskjeder, kan være belastende for barnet. Det er imidlertid sentralt i denne sammenheng at forvaltningsloven gjelder for en rekke offentlige tjenester der det vil være uproblematisk at et barn formidler beskjeder. I høringen er det særlig fokusert på skole- og barnehageområdet, men forvaltningsloven gjelder også f.eks. kommunale bibliotek, flere offentlige museums- og kulturtilbud osv. Det vil være lite hensiktsmessig om det skal gjelde et forbud mot formidling av enkle beskjeder i slike tilfeller.

Departementet foreslår på denne bakgrunn unntak fra forbudet mot bruk av barn som tolk ved formidling av enkle beskjeder. Forutsetningen for at unntaket kommer til anvendelse er at informasjonen ikke er komplisert å forstå, at innholdet ikke er vanskelig eller problematisk verken for avsender eller mottaker, og at det vurderes som forsvarlig i den konkrete situasjonen. Der det ikke er klart at informasjonen er enkel, eller at formidlingen må anses som forsvarlig, skal barn ikke brukes som tolk.

Departementet foreslår en noe annen utforming av unntakene enn i høringsnotatet, men den grunnleggende tilnærmingen er den samme. Tillegget om nødsituasjoner er nytt, og det vises til merknadene foran om bakgrunnen for dette. Når det i siste alternativ er foreslått unntak der det «må anses som forsvarlig ut fra hensynet til barnet, og ellers fremstår som uproblematisk», er dette ment å dekke situasjoner med formidling av enkle, praktiske beskjeder der det fremstår som forsvarlig å la barnet videreformidle informasjonen.

3.4.5 Konsekvenser av å overtre forbudet

Integrerings- og mangfoldsdirektoratet og *Norsk tolkeforening* har i høringen etterlyst en vurdering i høringsnotatet av mulige konsekvenser av en overtredelse av forbudet mot bruk av barn som tolk.

Forbudet mot bruk av barn som tolk er i første rekke gitt av hensyn til barnet selv. Bestemmelsen er foreslått i lovens kapittel II, noe som innebærer at forbudet gjelder for all den virksomhet som drives av forvaltningsorganer, og ikke bare når disse treffer vedtak (enkeltvedtak eller forskrifter).

Brudd på forbudet vil være en saksbehandlingsfeil. Dersom feilen er begått som ledd i saksbehandling som fører frem til et enkeltvedtak, kan feilen få betydning for vedtakets gyldighet. Her kan forholdene ligge temmelig ulikt an, slik at det

er vanskelig å stille opp retningslinjer for når ugyldighet vil bli resultatet, ut over at et minstevilkår for ugyldighet er at feilen kan ha virket inn på vedtakets innhold. Anførsler om saksbehandlingsfeil kan behandles som ledd i den ordinære klagesaksbehandlingen av enkeltvedtak, eller av domstolene som ledd i prøvingen av forvaltningsvedtakenes gyldighet.

Uavhengig av slik prøving vil brudd på den foreslåtte hovedregelen kunne tas opp i forbindelse med alminnelig tilsyn med ulike forvaltningsorganer.

På flere områder kan enkeltvedtak truffet etter særlovgivningen påklages til overordnet organ, i mange tilfeller til fylkesmannen. Eller det kan gjennomføres tilsyn med kommunenes oppfyllelse av plikter etter særlovgivningen. Eksempler på dette er fylkesmannens kompetanse som klageinstans og tilsyn med ordningene i lov 4. juli 2003 nr. 80 om introduksjonsordning og norskopplæring for nyankomne innvandrere (introduksjonsloven) §§ 22 og 23, fylkesmannens tilsyn med krisesentertilbudet, jf. lov 19. juni 2009 nr. 44 om kommunale krisesentertilbud (krisesenterlova) § 9 og fylkesmannens tilsyn med kommunenes og fylkeskommunenes oppfyllelse av plikter etter opplæringsloven, jf. lov 17. juli 1998 nr. 61 om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa (opplæringslova) § 14-1. Enkeltvedtak som påklages samt tema for, og innretting av tilsyn, vil indirekte kunne være en kontroll av kommunenes oppfyllelse av sakbehandlingsreglene i forvaltningsloven som kommer til anvendelse i særlovgivningen.

Enhver som mener å ha vært utsatt for urett fra den offentlige forvaltnings side, kan klage til Sivilombudsmannen, jf. lov 22. juni 1962 nr. 8 om Stortingets ombudsmann for forvaltningen (sivilombudsmannsloven) § 6 første ledd. Sivilombudsmannen kan også underrette departementet om praksis i strid med loven, jf. sivilombudsmannsloven § 11.

3.4.6 Øvrige merknader

Det fremgår av Retningslinjer for god tolkeskikk § 2 at tolken ikke skal påta seg oppdrag hvor han/hun er inhabil. Retningslinjer for god tolkeskikk ble utarbeidet i 1997 av en arbeidsgruppe oppnevnt av daværende Kommunal- og arbeidsdepartementet. Arbeidsgruppen bestod av representanter fra Kommunal- og arbeidsdepartementet, Norsk tolkeforbund, Universitetet i Oslo og Utlendingsdirektoratet (UDI). Tolkere oppført i Nasjonalt tolkeregister skal følge disse retningslinjene. I forskrift 6. juni 1997 om bevilling som statsauto-

risert tolk og tolkeprøven § 5 pålegges statsautoriserte tolker å utføre sin virksomhet i samsvar med god tolkeskikk.

4 Økonomiske og administrative konsekvenser

Det finnes ingen fullstendig nasjonal oversikt over bruk av tolk i ulike deler av offentlig sektor, og heller ingen oversikt over bruk av barn som tolk. Eksakte tall på eventuelle budsjettøkninger eller besparelser for offentlig sektor ved å benytte barn som tolk er dermed ikke mulig å fremskaffe.

Kartlegginger foretatt av IMDi viser at bruk av barn som tolk forekommer i flere deler av offentlig sektor. Barneombudet hadde i 2010 et ekspertmøte med barn og unge som hadde erfaring med å bli benyttet som tolk. 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.

NOU 2014: 8 *Tolking i offentlig sektor – et spørsmål om rettssikkerhet og likeverd* anslår, på usikkert grunnlag, at offentlig sektors utgifter til tolkeoppdrag i 2013 var på 490 millioner kroner og at utgiftene vil øke til rundt 1 milliard kroner i 2025. Det ble gjennomført ca. 343 000 tolkeoppdrag i 2013. Det anslås at antall oppdrag øker til ca. 647 000 i 2025. Utredningen dokumenterer et underforbruk av kvalifiserte tolker på ca. 20 prosent i fem store offentlige sektorer (NAV, barnevern, helse, justis/utlendingsforvaltning og barnehage/skole). Det er usikkert i hvor mange av tilfellene barn blir brukt som tolk.

Innføring av et forbud mot bruk av barn som tolk kan føre til at det vil være behov for utdanning og autorisasjon av flere tolker. Dette kan få økonomiske og administrative konsekvenser for universitets- og høyskolesektoren. NOU 2014: 8 dokumenterer at det, uavhengig av et forbud mot bruk av barn som tolk, er behov for å øke kapasiteten i tolkeutdanningen.

Et økende behov for å kvalifisere tolker gjennom Tospråklig test for potensielle tolker (ToSpot) er anslått til en årlig merkostnad på 8 millioner kroner i NOU 2014: 8. En økning fra fire til tolv språk knyttet til statsautorisasjonsordningen (årlig autorisasjonsprøve) vil gi en tilleggskostnad på ca. 2,8 millioner kroner. Det anslås at 10 studieplasser på den nettbaserte grunnutdanningen for tolker ved Høgskolen i Oslo og Akershus koster ca. 540 000 kroner årlig. Denne tolke-

utdanningen utdannet i perioden 2007–2013 ca. 520 tolker i 51 språk (ettårig deltidsstudium, 30 studiepoeng). I tillegg gjennomførte nærmere 450 studenter påbygningsemner i tolking (å 15 studiepoeng).

Et forbud mot bruk av barn som tolk kan føre til at flere offentlige sektorer må etablere bestillingssystemer for å få tak i kvalifiserte tolker ved behov. Dette har kun mindre administrative konsekvenser, i og med at det alt finnes tilgjengelige ressurser som Nasjonalt tolkeregister. Dette registeret gir god oversikt over kvalifiserte tolker i ulike språk. Ved utgangen av 2015 var 1 365 tolker i 65 språk oppført i registeret.

På tross av økte utgifter til tolketjenester, som konsekvens av et forbud mot bruk av barn som tolk, vil bruk av kvalifiserte tolker kunne gi samfunnsøkonomiske gevinster i form av en mer effektiv ressursbruk i offentlig tjenesteyting og færre avgjørelser som fattes på feil grunnlag. I tillegg til at barn ikke utsettes for den påkjenningen det kan være å opptre som tolk vil man, med et forbud, unngå at barn blir tatt ut av undervisningen på skolen for å fungere som tolk. Og, ikke minst, vil man unngå at offentlig sektor bruker barn som ulønnet arbeidskraft.

Samfunnet taper i dag ressurser på å kvalifisere tolker som ikke benyttes i offentlig sektor. Videre vil økt bruk av tolker med tolkeutdanning kunne føre til at flere blir i yrket. Mange tolker sliter med å få fulle arbeidsdager og tolkeyrket er uforutsigbart fordi etterspørsel etter tolking på ulike språk varierer.

NOU 2014: 8 dokumenterer at bruk av kvalifiserte tolker kan være ressurs- og tidsbesparende. Dette i form av flere riktige avgjørelser, færre konsultasjoner, færre runder i rettssystemet og kortere behandlingstid. Utredningen viser at underforbruk og feil bruk av tolker har ført til domsavsigelser på feil grunnlag, feilbehandlinger og saksbehandlingsfeil.

Dette tilsier at et lovforbud mot bruk av barn som tolk totalt sett vil få lave økonomiske og administrative konsekvenser, selv om det ligger noen umiddelbare kostnader i å erstatte barn med voksne tolker med tolkeutdanning.

Bruk av tolketjenester er en nødvendig del av offentlig sektors virksomhet. Det er dokumentert at behovet for slike tjenester vil øke i tiden fremover. Ved at kvaliteten på tolkingen sikres vil offentlige tjenester bli bedre og mer effektive, og tilliten til samfunnet og tjenesteapparatet vil øke. Belastningen, både for de barna som i dag brukes som tolk, for tolkebrukere og for ansatte/tjeneste-

ytere vil bli mindre, og frustrasjonsnivået hos alle parter vil bli lavere.

De virksomhetene som i dag bruker barn som tolk, vil oppleve en kostnadsøkning ved å måtte betale for kvalifiserte tolker. Samtidig vil virksomhetene mest sannsynlig spare tid og ressurser på å ta i bruk tolker med tolkeutdanning. Departementets oppfatning er at utgifter til tolketjenester må ses på som en integrert del av driftsbudsjettene i offentlige virksomheter, og at det er i virksomhetenes egen interesse å innføre gode systemer for bestilling og bruk av kvalifiserte tolker. En eventuell utgiftsøkning som følge av et forbud mot bruk av barn som tolk er antatt å være såpass lav for den enkelte virksomhet at dette bør kunne dekkes innenfor egne budsjettammer. Eventuelle merutgifter, blant annet til utdanning av flere tolker, må vurderes i de ordinære budsjettprosessene.

5 Merknader til bestemmelsen

Til ny § 11 e

Første punktum slår fast at forvaltningsorganer ikke skal bruke barn til tolking eller annen formidling av informasjon mellom forvaltningen og personer som ikke har tilstrekkelige språkferdigheter til å kommunisere direkte med forvaltningen. Forbudet gjelder forvaltningsorganer som er omfattet av forvaltningslovens virkeområde, jf. forvaltningsloven § 1 og § 4. Forbudet gjelder bruk av barn, det vil si alle personer som er under 18 år, til tolking eller annen informasjonsformidling. Forbudet gjelder uavhengig av om barnet er i slekt med den private parten eller ikke.

Forbudet mot «annen formidling av informasjon» gjelder både skriftlig og muntlig informasjon. Dette kan for eksempel være å forklare eller formidle innholdet i et vedtak, eller situasjoner der man ønsker at et barn skal notere et budskap på vegne av et forvaltningsorgan, og så formidle det muntlig til en enkeltperson i etterkant.

Forutsetningen for at forbudet skal gjelde er at det er *forvaltningsorganet* som gjør bruk av barnet som tolk mv. Det kreves likevel ikke at det foreligger noe formalisert oppdragsforhold e.l. mellom forvaltningsorganet eller barnet for at forbudet gjøres gjeldende.

På den annen side omfatter forbudet ikke tilfeller der den private parten, uavhengig av forvaltningsorganet, benytter seg av barn for å sette seg inn i et budskap fra forvaltningsorganet når dette

skjer i privat regi (for eksempel i hjemmet). Det siste kan lettest tenkes der den private parten får med seg, eller får tilsendt, skriftlig informasjon fra et forvaltningsorgan.

Forbudet gjelder tolking eller informasjonsformidling til eller fra personer som ikke behersker forvaltningsspråket i tilstrekkelig grad, det vil si personer som ikke forstår det som blir formidlet eller som ikke klarer å formidle nødvendig informasjon til forvaltningsorganet uten bistand fra tolk.

Ved siden av formidling mellom norsk, samisk og andre språk, omfatter forbudet mot bruk av barn som tolk også tegnspråktolking. Forbudet gjelder både i tilfeller der et konkret budskap eller generell informasjon oversettes ord for ord eller setning for setning, og der et konkret budskap eller generell informasjon forklares eller formidles uten at dette skjer ord for ord eller setning for setning.

Forbudet innebærer at forvaltningsorganet har en selvstendig plikt til å sørge for at barn ikke blir benyttet som tolk. Dette gjelder både i planlagte og ikke planlagte samtaler. Forbudet mot bruk av barn som tolk bortfaller ikke ved at barnet selv, barnets foresatte eller andre voksenpersoner samtykker til at barnet kan tolke eller formidle informasjon på annen måte.

Etter *annet punktum* kan det gjøres unntak fra hovedregelen om forbud mot bruk av barn til tolking «hvis det er nødvendig for å unngå tap av liv, alvorlig helseskade, eller det er nødvendig i andre nødsituasjoner». Unntaket for nødssituasjoner kan for eksempel være aktuelt i forbindelse med brann, store oversvømmelser eller trafikk-

ulykker, ved kommunikasjon med helsevesenet i nødssituasjoner eller for å forhindre alvorlig lovbrudd. Det må gjøres en konkret vurdering i hvert enkelt tilfelle av om informasjon som er utvekslet ved bruk av barn som tolk, bør formidles på nytt ved bruk av kvalifisert tolk i etterkant.

Tredje punktum åpner for at barn kan formidle beskjeder dersom det må anses som forsvarlig. Barnets alder og modenhet må tas i betraktning. Formålet med unntaket er å beholde muligheten for at barn kan videreformidle beskjeder til sine foreldre i sektorer der dette er vanlig, for eksempel i skolen. Eksempler på slike beskjeder kan være «neste uke har skolen skidag, og barna må ha med passende klær og utstyr» eller «mor og far vil bli invitert til en foreldresamtale i nær framtid, og tolk vil bli bestilt».

Det kan kun gjøres unntak der det er helt tydelig at videreformidlingen er forsvarlig ut fra hensynet til barnet. Dersom informasjonen er kompleks og setter krav til evnen til videreformidling, eller situasjonen kan bli belastende for barnet, skal barn ikke brukes som tolk.

Det påligger forvaltningsorganet å vurdere om tolkingen eller informasjonsformidlingen er forsvarlig ut fra hensynet til barnet. Det bør tas hensyn til helheten i barnets situasjon. Selv om informasjonen i og for seg er kulant å formidle i det enkelte tilfelle, kan det tenkes situasjoner der det samlede omfanget av informasjonsformidling utgjør en belastning for barnet som ikke er forsvarlig. Det kan også tenkes at situasjonen vil utvikle seg, slik at informasjonsformidlingen blir mer belastende etter hvert.

Justis- og beredskapsdepartementet

tilrår:

At Deres Majestet godkjenner og skriver under et framlagt forslag til proposisjon til Stortinget om endringer i forvaltningsloven (forbud mot bruk av barn som tolk).

Vi HARALD, Norges Konge,

stadfester:

Stortinget blir bedt om å gjøre vedtak til lov om endringer i forvaltningsloven (forbud mot bruk av barn som tolk) i samsvar med et vedlagt forslag.

Forslag

til lov om endringer i forvaltningsloven (forbud mot bruk av barn som tolk)

I

I lov 10. februar 1967 om behandlingsmåten i forvaltningssaker skal ny § 11 e lyde:

§ 11 e (*forbud mot bruk av barn som tolk*)

Forvaltningsorganer skal ikke bruke barn til tolking eller annen formidling av informasjon mellom forvaltningen og personer som ikke har tilstrekkelige språkferdigheter til å kommunisere direkte med forvaltningen. Unntak kan gjø-

res når det er nødvendig for å unngå tap av liv eller alvorlig helseskade, eller det er nødvendig i andre nødsituasjoner. Unntak kan også gjøres i tilfeller der det ut fra hensynet til barnet og omstendighetene for øvrig må anses som forsvarlig.

II

Loven gjelder fra den tid kongen bestemmer.