

Integreringsavdelingen
Kunnskapsdepartementet

Postmottak@kd.dep.no

Vår dato: 07.06.2019
Deres dato: 01.03.2019
Vår referanse: Jorulf B. Silde
Deres referanse: Tove M. Stene

Høringsuttalelse utkast til Tolkelov

Nettverk for språktjenester (NFS) i NHO Service og Handel er en interesse-sammenslutning av seriøse leverandører av språktjenester i Norge.

Bransjenettverket arbeider for å fremme likeverdig tilgang til kvalifiserte tolketjenester over hele landet på tvers av samfunnssektorer, styrke bransjens virksomhet og omdømme gjennom å bidra til en seriøs og faglig sterk bransje, arbeide for markedstilgang, og en sunn og samfunnsgagnlig konkurranse mellom leverandørene og sikre tolkene gode arbeidsvilkår. Det ble i 2018 utført 750.000 tolkeoppdrag der private leverandører stod for tre fjerdedeler av tolkeoppdragene.

Språkbransjen stiller seg positive til at det foreslås en ny Tolkelov, og har tiltro til at denne vil bidra til å sikre tilgang, fremme kvalitet og ivareta tolkebrukerens behov for fleksibilitet.

Nedenfor vil Nettverk for språktjenester (NFS) kommentere på følgende punkter:

- Sektorvis innføring av loven (5.2.2.1). Dette anbefales ikke.
- Fravik om kravet til tolk med kvalifikasjoner som kan stå oppført i NT (5.2.2.2). Anbefalingen om relé tolker bør strykes fra tolkeloven, blant annet fordi det ikke kan dokumenteres at det gir et bedre resultat enn å bruke tolker uten de formelle kvalifikasjoner for å stå oppført i NT.
- Innføring av et sentralt honorar- og kompensasjonssystem
- Om egenandel
- IMDi sin rolle
- Rutiner for Nasjonalt Tolkeregister
- Skjermtolkning

Punktene ovenfor utdypes nedenfor.

NFS og NHO SH, har erfaringer fra sektoren, utover det som diskuteres i forslaget. Ved behov, deltar vi gjerne i et møte for å drøfte erfaringer om hvordan disse tjeneste fungerer og våre tanker om mulige forbedringstiltak.

Innspill på hvorvidt innføring av kravet om tolk med kvalifikasjoner som kan stå oppført i NT bør tilpasses sektorvis, for eksempel ved at kravet trer i kraft på ulikt tidspunkt for ulike sektorer. (5.2.2.1)

Som departementet selv påpeker, er det ikke nok tolker med kvalifikasjoner som kan stå oppført i NT i Norge. NFS anbefaler ikke sektorvis innføring av tolkeloven, og dens krav om bruk av tolk med kvalifikasjoner som kan stå oppført i NT i offentlig sektor. Dersom tolkeloven og dens krav innføres på denne måten, gir det aksept for at det er viktigere med bruk av tolk med kvalifikasjoner som kan stå oppført i NT i en sektor versus en annen.

NFS registrerer at mange tolker med kvalifikasjoner som kan stå oppført i NT utelukkende tar visse typer oppdrag for noen instanser. Grunnen til det er at det ikke finnes noe regulert avlønningssystem for tolker. Dette får igjen betydning for hvordan etterspørselen dekkes på ulike områder.

Avlønnen på et tolkeoppdrag varierer sterkt avhengig av hvor oppdraget utføres. Tolkoppdrag som faller under salærforeskiftene godtgjøres etter reglene i salærforskriften uavhengig av hvem som faktisk betaler for oppdraget. Instanser som tolkesentralen, UDI og helseforetak har innført langt høyere avlønning til tolker enn det som har vært vanlig i Norge. Dette fører ikke til likeverdige offentlige tjenester, snarer tvert imot.

NFS anbefaler departementet å utrede mulighetene for en standard om lønn til tolker, avhengig av kategori i NT. En slik modell har blitt bruk på store anbud i Norge i 2018 og 2019 (eksempelvis sykehusinnkjøp og Ålesund kommune) og vil sikre at andelen tolkeoppdrag utført med tolker med kvalifikasjoner som kan stå oppført i NT vil øke.

Mulighet for å fravike kravet om tolk med kvalifikasjoner som kan stå oppført i NT (5.2.2.2)

Det åpnes opp for at det i visse situasjoner åpnes opp for å vike fra kravet om å bruke tolker med kvalifikasjoner som kan stå oppført i NT ved:

- Tidshensyn; det er for lang ventetid for tolk med kvalifikasjoner som kan stå oppført i NT
- Nødsituasjon/akutt situasjon
- Andre sterke grunner; ikke finnes tolker med kvalifikasjoner som kan stå oppført i NT

NFS støtter forslaget om å fravike kravet om bruk av tolk med kvalifikasjoner som kan stå oppført i NT når det er nødvendig av hensyn til en effektiv saksbehandling, i nødssituasjoner eller når andre sterke grunner tilsier det, jf. forslag til § 7 annet ledd.

Forslaget er ment å favne situasjoner som medfører at det ikke er forsvarlig å vente til tolk med kvalifikasjoner som kan stå oppført i NT er tilgjengelig, men det understrekes at unntaket skal praktiseres strengt. Det understrekes også at behovet for å bruke andre tolker enn tolker med kvalifikasjoner som kan stå oppført i NT kan minimeres ved å bruke fjerntolking eller relé tolker.

Rapporten «Behovet for tolk i 2017» utgitt av fra Integrerings- og mangfoldsdirektoratet og NHO Service og Handel Statistikk viser at 62 % av alle tolkeoppdrag i landet utføres av tolker ikke

registrert i NT, dette tilsvarer over 300.000 gjennomførte tolkede samtaler. Rapport for 2018 er enda ikke klar, men det er ingen ting som tyder på en stor endring av disse tallene. NFS er enige om at det må være et mål å hele tiden arbeide for å øke andelen tolkeoppdrag utført av tolker i Nasjonalt tolkeregister. Tolkebransjen er en kompleks bransje. Det vil være tilnærmet umulig å nå 100 % gjennomførte tolkeoppdrag utført av tolker registrert i Nasjonalt tolkeregister grunnet følgende forhold:

- Ikke fastsatt tolkelønn for alle sektorer, noe som medfører at tolker med kvalifikasjoner som kan stå oppført i NT velger oppdrag der avlønningen er høyest.
- Halvparten av oppdragene ble bestilt mindre enn to døgn i forveien. 16 % av disse igjen ble bestilt med 8 timers varsel eller mindre.
- Mer enn halvparten av oppdragene leveres på tre språk; arabisk, tigrinja og somali.
- Oppdragenes lønnsramme er gitt av rammevilkår bestemt av offentlige tilbud.
- Det finnes språk uten registrerte tolker i Nasjonalt Tolkeregister.
- Det er få tolker registrert i Nasjonalt tolkeregister utenfor de store byene.
- 6 av 10 oppdrag foregår mellom 10-14 på hverdager.
- Det er få for aktive tolker registrert i Nasjonalt tolkeregister

Tolkeloven ønsker å minske bruken av tolker uten formell kompetanse ved å øke andelen fjerntolkeoppdrag. I 2017 ble 47,1% av alle tolkeoppdrag i landet gjennomført ved hjelp av fjerntolk. Det vil selvsagt være mye å vinne på å øke denne andelen, med tanke på at en kan bruke de kvalifiserte tolkene på en mer effektiv måte, men det vil likevel ikke fjerne behovet for å vike fra kravet om å bruke tolk med kvalifikasjoner som kan stå oppført i NT fordi det ikke vil være forsvarlig å vente til tolk med kvalifikasjoner som kan stå oppført i NT er tilgjengelig. Offentlige oppdragsgivere er avhengige av fleksibilitet for å kunne løse viktige samfunnsoppdrag, og det er behov for ytterligere konkretisering med hva som menes med forsvarlig ventetid for offentlige instanser i landet.

Forslaget med å bruke Relé tolker virker urealistisk. Dette er en lite brukt tolkeform i Norge, som veldig få tolker har kunnskaper om. I tillegg vil det føre til dobbel administrasjon i anskaffelse av, ikke bare en, men to tolker som har kvalifikasjoner som tilfredsstiller kravet for oppføring i NT. NFS anbefaler at denne anbefalingen fjernes fra tolkeloven, da det ikke kan vises til at det å bruke relé tolker gir et bedre resultat enn å bruke tolker uten de formelle kvalifikasjoner for å stå oppført i NT.

Innspill angående bruk av egenandel

Vi er enige i at man ikke bør foreslå en egenandelsordning på tolketjenester i denne omgang. Vi mener også på prinsipielt grunnlag at dette heller ikke bør gjøres i framtiden. I utredningen står det at ved å ta en egenandel, vil en del av det offentliges kostnader flyttes fra det offentlige og over til brukeren. Vi mener at det motsatte vil kunne skje; at det offentliges kostnader heller vil bli høyere. Om det innføres en egenandelsordning, vil flere brukere velge bort tolk på grunn av kostnaden der og da. Brukere som normalt har krav på «gratis» tolk, kan komme i en situasjon hvor de ikke oppfatter myndighetenes budskap, noe som kan føre til misforståelser. Flere møter vil da måtte tas på nytt, noe som vil innebære høyere kostnader for det offentlige. Man kan også se for seg at integrering av nyankomne vil ta lenger

tid og føre til fremmedgjøring, da de ikke forstår hva som blir sagt og hvilke forpliktelser og rettigheter man har i Norge.

Å ha en tolk tilstede er både en rettighet for personer som ikke har norsk som språk, og en plikt fra myndighetenes side. Om en offentlig ansatt i møte med en bruker, verken har tolk eller felles språk, kan man ikke utføre sin jobb på en forsvarlig måte.

IMDi sin rolle

Som fagmyndighet bør IMDi sin rolle være proaktiv, samt involvere seg i flere deler av fagområdet, bransjen og hele verdikjeden fra minoritetsspråklig og bruker til leverandør, utdanningsinstitusjoner og testleverandør. Det vil innebære å ta del i viktige diskusjoner og legge til rette for mer og tettere samarbeid mellom ulike interessenter som opererer i tolkemarkedet. I og med at ansvaret for å drive de ulike offisielle kvalifiseringstiltakene nå tilligger OsloMet er det viktig at IMDi jobber med statistikk og lager gode planer og føringer for hvordan tolkebehovet kan dekkes både på kortere og lengre sikt, samt evt. hvilke kriterier som skal ligge til grunn når man av ulike grunner må fravike kravet om tolk med kvalifikasjoner som samsvarer med oppføring i NT.

Dessuten er det viktig å ta tak i og adressere problemstillinger som utfordrer lik tilgang til kvalifiserte tolketjenester som f.eks. det at det er en stor konsentrasjon av tolkene i NT som bor i Oslo/Akershus (og svært få i andre områder) – og hvilke konsekvenser dette nødvendigvis vil ha for tolkebrukere i mer perifere områder.

IMDi må sammen med bransjen finne løsninger på utfordringer med at oppdrag ofte bestilles kort tid i forveien, at det ofte ønskes fremmøtetolk selv i områder hvor det finnes få/ingen tolker i NT, at tolkebestillere ofte bestiller oppdrag av kort varighet og med en svært stor overlappning av oppdrag i visse tidsrom.

Tolkebrukerens behov for fleksibilitet, betalingsvillighet, og ikke minst tidspunkt de har behov/ønske om å benytte tolketjenester må også ses i sammenheng om man skal finne hvor mye faktisk (ledig) kapasitet tolker registrert i NT faktisk har.

Når IMDi kartlegger ut mot tolkene og kapasitet/ønsker om flere oppdrag er det også viktig at spørsmålene som stilles realitetsorienteres slik at man kan få gode og riktige data over tolkenes *faktiske* kapasitet til å påta seg oppdrag – i tidsrommet tolkebrukere har behov for tolk (på dagtid på hverdager). Per i dag er denne til en viss grad er preget av ideologi og kanskje for mye preget av tolkenes perspektiv (som gjerne ønsker mer å gjøre – hvis det kan skje på deres premisser når det gjelder tid, lønsmessige forhold, forutsigbarhet etc. og gitt at de ikke allerede har en tolkeavtale.).

Samtidig vil IMDi måtte gjøre noen prioriteringer i sitt fokus i og med at tolker med utdanning er en begrenset ressurs sett i forhold til behov. Rollen bør også inkludere å være mer aktiv mot de som bestiller tolker, ikke bare informasjon om at de bør benytte tolker i registeret, men også si noe om den faktiske tilgjengeligheten på ulike språk, og hvilke tilpasninger tolkebrukere må gjøre

når det gjelder fremmøtetolk/telefonolk, minstetid for oppdrag, normalt honorar for tolkeoppdrag, fleksibilitet når det gjelder tidspunkt/dag for tolking osv. for å kunne overholde evt. lovbestemmelser om bruk av tolk i NT.

Rutiner Nasjonalt Tolkeregister

For at NT ikke kun skal være et «dødt» register, er det viktig at det iverksettes ulike tiltak for å sikre at tolker som står oppført i registeret er aktive som tolker. I og med at det er kompetansen som gir rett til å stå i registeret, bør det være en funksjonalitet der tolken selv eller IMDI kan sette tolken inaktiv.

Slik situasjonen er i dag er det vanskelig å få oversikt over hvor mange tolker som er tilgjengelige for tolkeoppdrag i de ulike språkene. Oversikt eller søkemulighet for å se *hvor* de ulike tolkene bor finnes heller ikke. I forbindelse med kartlegging av behov av tolker (med tanke på utdanningstilbud) er det også nødvendig å se på antall tolker på de ulike språkene sammenlignet med det varierende behovet for tolker på språket, og ikke minst geografisk fordeling av tolker. Samtidig er det viktig å undersøke hvor mange tolker som er registrert på flere språk, slik at tilgjengeligheten på de ulike språkene tas inn i beregningen.

Å ta inn og godta utdanning fra andre land kan være en god ide, da det er mange tolker som i dag har utdannelse fra utlandet (og som i mange tilfeller er godkjent av NOKUT) som kan tilsvare det som kreves for å oppføres i ulike nivåer i NT. Det er tilfeller hvor IMDi har godkjent slik utdanning, men praksisen har vært sjelden.

Skjermtolking

De fleste tolkeformidlere i Norge (både private leverandører og kommunale/offentlige) har satsset på skjermtolking og hatt det som tilbud via mange ulike plattformer i mange år. Det har tidvis vært gjort store investeringer både i kjøp av programvare og teknisk utstyr og initiert diverse prøveprosjekter. Tolkesentralen ved OUS har også gått ut med ambisjoner om å benytte mye skjermtolking, uten at dette helt har blitt en realitet.

På tross av alle tiltakene har det vært lite etterspørsel i markedet, og selv i og for seg vellykkede prøveprosjekter har blitt skrinlagt etter en periode. Tilbakemeldingen fra markedet har vært at det er for «tidkrevende» og vanskelig. Det kan hende at noen har opplevd en slik tolkeform som bedre fordi man har tilgang til visuelle ressurser og ikke kun lyd som i telefonolkning, men samtidig har det ofte vært andre faktorer – som f.eks. internettforbindelse som ikke er stabil nok til å gjennomføre en videosamtale med tilstrekkelig kvalitet på bilde og lyd, eller tekniske vanskeligheter med nettverk/brannmur/passord/brukernavn o.l. Det viser seg ofte at kompetanse på brukersiden kanskje er det største hinderet for effektiv bruk, og at dette også er en grunn til at en del kvier seg for å ta skjermtolking i bruk i større grad.

Samtidig er det ikke et ubestridt faktum at skjermtolking alltid er bedre enn telefonolkning, eller at det kan erstatte fremmøtetolking i alle tilfeller. Dersom lovforslaget i nåværende form blir innført vil det bety en stor omveltning for mange tolkebrukere utenfor de store sentra som ikke kan forvente å få fremmøtetolk til oppdrag de bestiller – i alle fall ikke uten å måtte bruke store

ressurser på å hente inn tolker fra andre steder i landet. I slike scenarioer, hvor tolkene må reise langt mellom tolkeoppdrag, legges dessuten store beslag i tolkens arbeidskapasitet, slik at forholdet mellom tilbud og etterspørsel på tolker i NT ytterligere forskyves. Incentiver for økt bruk av skjermtolking eller telefontolking må derfor komme fra høyere hold dersom det skal ha noen effekt i et kortere tidsperspektiv. I og med at vi ikke har sett noen endring i løpet av de foregående 5-6 årene, er det lite sannsynlig at en slik omveltning vil skje av seg selv, til tross for at tolkeloven blir innført. Man kan se for seg at mange da heller velger å betale mer for tolk som reiser, eller at man i mange tilfeller vil la være å bruke tolk fordi man ikke mener møteformen egner seg til bruk av telefontolk eller at det blir for mye «styr» rundt skjermtolking.

Statistikk viser at skjermtolking står for 1-3% av oppdragene, og at dette har vært stabilt i de siste 5- 6 årene. Formidling i egenregi har i samme periode vektlagt denne tolkeformen som et virkemiddel for bedre ressursutnyttelse. I fagmiljøer er det (til tross for minimal empiri) stor uenighet om bruk av denne plattformen.

Nettverk for språktjenester (NFS) i NHO Service og Handel takker for mulighet til å gi innspill til ny tolkelov og ser fram til samarbeid om å fremme likeverdig tilgang til kvalifiserte tolketjenester over hele landet på tvers av samfunnssektorer.

Vennlig hilsen
Nettverk for språktjenester

Jorulf Brøvig Silde
fagsjef

NHO Service og Handel

Tove Jensen

Leder for Nettverk for språktjenester i
NHO Service og Handel

/ Hero Tolk AS