

**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
Kriminalomsorgsavdelingen høsten 2009

Rapport sendt Kriminalomsorgsavdelingen i Justisdepartementet
1. juli 2011

Vi vil innledningsvis rette en stor takk til innsatte, tjenestemenn, ledere, JussBuss og Frelsesarmeen for hjelp og bidrag. En spesiell takk til Ragnar Kristoffersen og Franck Orban på KRUS for deres bidrag med tallmateriale. I tillegg skal Martine Lunder i IMDI ha stor honnør for sin bistand med deltakelse og påfølgende transkripsjon av intervjumaterialet vårt og for sine kloke innspill til gruppens arbeid.

I løpet av gruppens arbeid har vi blant annet hatt møter med ansatte og innsatte i Oslo og Ullersmo fengsler, samt helse- og skoleansatte i disse anstaltene. Vi har også intervjuet ansatte og domfelte i Friomsorgen i Oslo, samt Juss Buss og Frelsesarmeen. Uten stor tålmodighet fra disse og alle andre vi har samarbeidet med, hadde vi ikke maktet å skape et helhetlig og så langt som mulig, systematisk bilde av hvilke behov som er tilstede og hvilke tiltak som kan iverksettes for å sikre adekvat tolketjeneste og informasjon til innsatte og domfelte som ikke snakker eller forstår norsk.

Arbeidsgruppens mandat, sammensetning og arbeidsmåte.

Som ett element i oppfølgingen av Stortingsmelding nr. 37 (2007 – 2008) nedsatte Kriminalomsorgsavdelingen i Justisdepartementet høsten 2009 en arbeidsgruppe som skulle utrede behov og tiltak for å sikre adekvat tolketjeneste og informasjon til innsatte og domfelte som ikke snakker eller forstår norsk.

Fra mandatet fremkommer det at arbeidsgruppen skal;

- Utrede når bruk av kvalifisert tolk er en rettighet i kriminalomsorgen, og når annen kompetanse kan benyttes. En skal her blant annet se hen til utredningen ”Rett til tolk”.
- Kartlegge behovet for informasjon og tolketjenester, herunder anslå hvilke språk og hvilket omfang behovet for oversettelse og tolketjenester har.
- Vurdere behov for informasjonsmateriell på ulike språk.
- Vurdere hvordan disse behovene kan dekkes og komme med forslag til tiltak, som for eksempel etablering av eget tolkesenter, utdanning og eventuell autorisering av egne ansatte, kjøp av oversettelse og tolketjenester og samarbeid med andre etater som har etablert et tilbud
- Utrede muligheter og begrensninger for at innsatte og domfelte kan bidra til oversettelser
- Utrede og foreslå hensiktsmessige tekniske løsninger.
- Vurdere bruk av tolketjeneste i sammenheng med kommunikasjonskontroll
- Utrede økonomiske og administrative konsekvenser av forslagene
- Dersom gruppen ser behov for regelverksendringer, skal dette så tidlig som mulig oversendes til og diskuteres med lovgruppen.

Arbeidsgruppen har bestått av Siham Sidali fra Friomsorgen i Oslo, Ingeborg Margrethe Svanes (frem til 1.10.09), Elisabeth Hammer Sæten (fra 1.10.09) fra Kriminalomsorgsavdelingen i Justisdepartementet, Liv Kolstad Zehou fra Integrerings- og mangfoldsdirektoratet og Ellen C. Bjercke fra Kriminalomsorgen region nordøst, som også har ledet gruppen og utarbeidet rapporten.

Gruppen har hatt 8 ordinære møter.

I tillegg til gjennomgang av relevant faglitteratur, har det vært gjennomført ni gruppeintervjuer, 3 i hver av Oslo fengsel, Friomsorgen i Oslo, samt i Ullersmo fengsel. Gruppeintervjuene ble gjennomført etter samme mal som ble brukt i IMDIs undersøkelse om bruk av tolk i straffesakskjeden (IMDI-rapport 6-2009). Det viste seg i etterkant å være stor overensstemmelse mellom våre funn og IMDIs funn. Videre er det også i stor grad

overensstemmelse mellom våre inntrykk og det som fremkommer av EUs studier om utlendinger i europeiske fengsler. Vårt materiale er såpass lite at det ikke kan stå på egne ben, og IMDI opplevde å få så liten tilbakemelding på sin undersøkelse at funnene ikke kan sies å være statistisk valide, men det gir uansett et inntrykk av tingenes tilstand. Spesielt når det stemmer så godt overens med data innhentet i andre undersøkelser er det grunn til å tro at de speiler et relativt riktig bilde.

Frelsesarmeens fengselsarbeid og JussBuss har i møte med oss diskutert og gitt innspill til våre konklusjoner og bidratt med verdifulle kommentarer.

Medlemmer av gruppen har i løpet av gruppens virketid holdt foredrag og bidratt som diskusjonspartnere i ulike situasjoner og saker som berører emnet den har utredet.

Innledning

De siste årene har vi sett en vesentlig økning i antall utenlandske statsborgere i norske fengsler og de representerer omtrent en tredjedel av dagens fangebefolkning. I Friomsorgen er det ca 7% av det totale antallet domfelte som gjennomfører straff utenlandske borgere. I tillegg kommer et ukjent antall naturaliserte innsatte som ikke behersker nok norsk til å kunne kommunisere til daglig.

Kriminalomsorgens virksomhet er basert på en humanistisk ideologi. Det er et uttalt ønske at innsatte og domfelte skal ha en sterk rettsikkerhet i sin kontakt med etaten. Det foreligger dessuten et klart mandat om å bidra i tilbakeføringen av de domfelte til samfunnet både i straffegjennomføringsloven og i tilbakeføringsgarantien som følger av Justisdepartementets stortingsmelding 37 (2007 – 2008). I nevnte melding fremkommer det også at det er ønskelig med økt bruk av samfunnsstraff. Kriminalomsorgens oppdrag, i tillegg til å straffe og å bidra til at innsatte og domfelte kan vende tilbake til samfunnet uten å begå ny kriminalitet, er å sikre og trygge samfunnet. Sikkerhetsarbeidet i etaten er tuftet på to pilarer; statisk og dynamisk sikkerhet. Den statiske sikkerheten ivaretas ved tekniske installasjoner, mv. Den dynamiske sikkerheten ivaretas i samhandling mellom de innsatte og domfelte og kriminalomsorgens tilsatte. Den dynamiske sikkerheten er det viktigste tiltaket i det daglige sikkerhetsarbeidet i etaten.

Rettsikkerhet, tilbakeføring til samfunnet, dynamisk sikkerhet og samfunnsstraff har kommunikasjon som bærebjelke. Uten kommunikasjon kan en ikke oppnå rettsikkerhet, gjennomføre samfunnsstraff, bidra til trygghet i samfunnet eller skape dynamisk sikkerhet i enhetene.

Mangel på kommunikasjon og informasjon medfører således store strukturelle og systemiske utfordringer i Kriminalomsorgen i tillegg til de individuelle belastningene som den domfelte eller innsatte opplever.

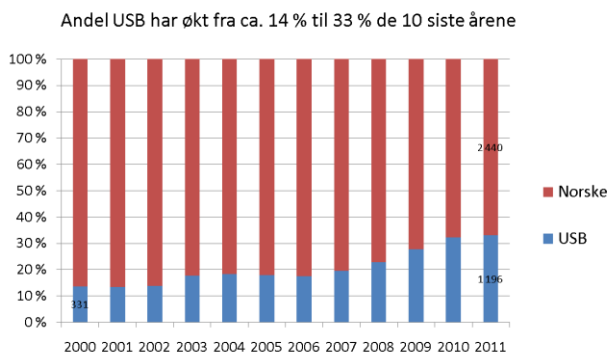
Språkbarrierene innsatte og domfelte som ikke snakker eller forstår norsk møter har også konsekvenser utover det den innsatte eller domfelte selv opplever og berører menneskene rundt vedkommende på mange måter. Det kan oppstå problemer når det skal bestilles besøk i fengslene, når foreldre skal møte som verger for sine barn, når hjemmet og familien skal involveres i hjemmesoning, når det er behov for komparenter i en personundersøkelse eller i forhold til en rettspsykiatrisk erklæring – bare for å nevne noen situasjoner som kan oppleves som utfordrende.

Kriminalomsorgen registrer kun statsborgerskap i sine data, og det er således uvisst hvor stor andel av de domfelte og innsatte som faller inn i gruppen som ikke snakker eller forstår norsk.

Selv om vi mangler data på det totale bildet er det likevel verdt å presentere det vi vet om deler av gruppen ”innsatte eller domfelte som ikke snakker eller forstår norsk”.

I 2010 utgjorde utenlandske statsborgere ca 1/3 av den totale fangebefolkningen i norske fengsler. I tillegg utgjorde de ca 7% av klientellet som gjennomførte straff i friomsorgen.

Utenlandske statsborgere i fengsel pr. 1. juni 2000 – 2011 i % av alle innsatte



Ragnar Kristoffersen og Franck Orban KRUS juni 2011.

I Justisdepartementets Stortingsmelding nr. 37 (2007 – 2008) foreslår en å øke innsattes tilgang til tolketjenester og å utarbeide informasjonsmaterieil på flere språk.

IMDI, som er nasjonal fagmyndighet for tolking i offentlig sektor, slår fast i sin rapport nr 6 – 2009 at ”Rettsikkerhet og likeverd er grunnleggende prinsipper i en demokratisk stat [...] 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. For at rettsikkerhet og likeverd skal være ivaretatt i saker der det foreligger en språkbarriere, er bruk av kvalifisert tolk helt nødvendig.”

Rettsikkerheten i Kriminalomsorgen er i stor grad regulert i forvaltningsloven §§ 11 og 17, hvorav det fremgår at forvaltningsorganene innenfor sitt saksområde har en alminnelig veiledningsplikt. Formålet er å ”gi parter og andre interesserte adgang til å ivareta sin tarv i bestemte saker på best mulig måte”, jf annet punktum. Lovavdelingen uttalte seg i JDLOV-2002-6741 om veilednings- og informasjonsplikt i kommunikasjon med personer som ikke har tilstrekkelige norskkunnskaper om at det utover visse områder er usikkert hvor langt veiledningsplikten medfører en plikt til å sørge for tolk eller oversettelser. Imidlertid uttaler de at gode grunner taler for å benytte tolk eller oversettelsestjenester i saker hvor hensynet til rettsikkerhet og likebehandling står sentralt. Det er med andre ord grunnleggende for å opprettholde rettsikkerheten at innsatte og domfelte forstår dokumenter og/eller får informasjon og veiledning.

Europarådets rekommendasjon No (84) 12 om Foreign Prisoners, Measures to reduce language barriers, pkt 8 stadfester at ”Foreign prisoners should be informed promptly after reception into a prison, in a language which they understand of the main features of prison routine, of available training and study facilities, and of possibilities, if any, for requesting the assistance of an interpreter. This information should be supplied in writing or, where this is not possible, orally.” Videre i pkt. 9 og 10 anbefales det at vesentlige dokumenter som

vedrører hans/ hennes sonings situasjon bør oversettes eller tolkes, og at en bør gi utenlandske innsatte anledning til å lære seg språket som snakkes i anstalten.

Videre anbefaler UN (approved by the Seventh United Nations Congress on the Prevention and Treatment of Offenders in Milan 1985) I punkt 7 at “Foreign prisoners should be given proper assistance, in a language they can understand, when dealing medical or program staff and in such matters as complaints, special accommodations, special diets and religious counseling.” EU Recommendations on the Treatment of Foreigners in Prison har liknende anbefalinger i Recommendation (5) “Foreign prisoners frequently receive insufficient (written) information about their legal rights and duties in a language they understand. Staff in prisons and immigration detention centers should be particularly educated to address the specific needs and language deficits of foreign detainees....”

Utredning av når bruk av kvalifisert tolk er en rettighet i Kriminalomsorgen, og når annen kompetanse kan benyttes, blant annet sett hen til utredningen "Rett til tolk".

Retningslinjene til straffegjennomføringsloven inneholder i punkt 1.5 regler for når vedtak skal oversettes, skriftlig eller muntlig, til et språk som domfelte forstår, men stiller ingen krav til at det skal brukes statsautorisert eller annen godkjent tolk i kriminalomsorgen:

“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 domfelte 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”.

Videre har forvaltningsloven (fvl.) § 11 regler om veiledningsplikt som også gjelder for kriminalomsorgen. Bestemmelsen fastsetter at forvaltningsorganene har “en alminnelig veiledningsplikt” innenfor sitt saksområde. Formålet er å “gi parter og andre interesserte adgang til å ivareta sitt tarv i bestemte saker på best mulig måte”, jf. første ledd annet punktum. Justisdepartementets lovavdeling har i en uttalelse om bestemmelsen (JDLOV-2002-6741) gitt uttrykk for at fvl. § 11 ikke gir en generell plikt til å tilby tolk og oversettelse. Videre heter det at gode grunner likevel 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 helsesaker, der det oppstilles en plikt i lovverket til å kommunisere på et språk som den man kommuniserer med forstår. De to lovers (pasientrettighetsloven og utlendingsloven) avgrensning av plikten gir imidlertid holdepunkter for at veiledning ved tolk eller oversettelse kun vil være aktuelt på et svært begrenset område og at det må foretas en streng vurdering av sakens viktighet og karakter som kan begrunne bruk av tolk eller oversettelse. Det heter i uttalelsen at “[k]un i unntakstilfeller kan en slik plikt inntre”, og “[d]et nærmere omfanget av plikten beror på et konkret skjønn hvor sakens viktighet må avveies mot hensynet til forvaltningsorganets kapasitet og situasjon, se fvl. § 11 første ledd tredje punktum”.

Gjennomføringen av en fengselsstraff skiller seg vesentlig fra andre områder når det gjelder behov for tolk ved at et fengslesopphold strekker seg over tid, og derav også innbefatter situasjoner av mer dagligdags karakter. Det må derfor skilles mellom situasjoner hvor hensynet til den enkeltes *rettssikkerhet* tilsier at det brukes tolk, og situasjoner hvor bruk av tolk er *ønskelig* men ikke *nødvendig* for at innsatte skal kunne ivareta sine rettigheter og plikter.

Arbeidsgruppen mener gjeldende regelverk med tillegg av krav til tolkefaglige kvalifikasjoner i hovedsak ivaretar hensynet til innsattes rettssikkerhet. Gruppen holder imidlertid åpent om retningslinjene bør endres slik at alle vedtak *skal* oversettes.

Rettssikkerheten i saker hvor det er en språkbarriere avhenger ikke bare av at det benyttes tolk, men også av at tolkingen er av god kvalitet. Riksrevisjonen har sett på bruk av tolketjenester i politi og domstoler i sin gjennomgang av Justis- og politidepartementets forvaltning og gjennomføring av budsjettet for 2009. Gjennomgangen viser at det er stor

variasjon i kvalifikasjonene til tolkene som benyttes, og at både politiet og domstolene benytter et stort antall tolker med udokumenterte kunnskaper eller som innehar lavt kvalifikasjonsnivå. Riksrevisjonens rapport påpeker 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. Riksrevisjonen finner det kritikkverdig at departementet ikke har forpliktet seg til konkrete tiltak for å forbedre tolketjenestene i politiet, domstolene og utlendingsforvaltningen.¹

Arbeidsgruppen mener det bør fremgå av retningslinjer for bruk av tolk i Kriminalomsorgen at dersom det skal benyttes tolk skal bestiller stille krav til tolkefaglige kvalifikasjoner, så langt det er praktisk mulig. Man bør her se hen til forslag til felles overordnede retningslinjer for bruk av tolk i offentlig sektor utarbeidet i rapporten *Bedre forvaltningspraksis for bruk og bestilling av tolk* (IMDi 2009).²

Arbeidsgruppen er i tvil om det utover dette vil være hensiktsmessig å rettighetsfeste bruk av tolk i kriminalomsorgen, og viser til at det kan være vanskelig å gi generelle regler som er dekkende for de ulike situasjonene som kan oppstå i en fengselshverdag, og som samtidig er fleksible i forhold til ulikhetene i behovet for tolk hos de forskjellige innsatte.

Konklusjon

Arbeidsgruppen anbefaler derfor at man i det videre arbeidet med å utrede tolketjeneste for innsatte og domfelte ser bort fra rettighetsperspektivet. Gruppen mener vi i stedet bør konsentrere oss om at bruk av tolk er en integrert del av det offentliges ansvar som tjenesteyter, og at offentlig tjenesteutøvelse ikke er forsvarlig og tilfredsstillende dersom det ikke sikres god kommunikasjon på et språk som den som har behov for en tjeneste forstår. I tråd med dette vil ansvaret for å benytte tolk pålitelige ansatte i kriminalomsorgen i deres egenskap av å være tjenesteyter.

¹ http://www.riksrevisjonen.no/Rapporter/Documents/2010-2011/Dokument%201/Dokument_1_JPD_2010_2011.pdf

²

http://www.tolkeportalen.no/Documents/Rapporter/Bedre_forvaltningspraksis_for_bruk_og_bestilling_av_tolk.pdf

Kartlegging og vurdering av behovet for informasjon, informasjonsmateriell og tolketjenester, herunder et anslag over hvilke språk og hvilket omfang behovet for oversettelser og tolketjenester har.

Innledning.

Regjeringen stadfester på sine hjemmesider at "Sektormyndighetene og kommunene har et selvstendig ansvar for å utvikle en god forvaltningspraksis innenfor sine ansvarsområder, herunder rutiner for kvalitetssikring, bestilling og betaling av tolketjenester."³

Det er således Kriminalomsorgens ansvar å utarbeide retningslinjer for bruk av tolk på eget område.

I henhold til vårt mandat skal vi anslå på hvilke språk det er behov for tolke- og oversettelsestjenester. Arbeidsgruppen vil i forbindelse med denne delen av vårt oppdrag vise til at det er for tiden borgere fra omtrent hundre forskjellige land som er fengslet eller gjennomfører straff i regi av Friomsorgen i Norge. I tillegg kommer norske borgere som er naturalisert, men som ikke behersker nok norsk til å kunne gjennomføre samfunnsstraff, programmer, mv.

De ti mest tallrike nasjonene fordeler seg som følger i antall innsettelse av utlendinger (USB = Utenlandske StatsBorgere) i 2010.



USB innsettelse 2010: De 10 mest tallrike nasjonene

Land	Menn	Kvinner	Total
Polen	389	23	412
Litauen	278	13	291
Irak	155	2	157
Nigeria	134	17	151
Romania	127	26	153
Sverige	121	11	132
Somalia	113	12	125
Algerie	77	0	77
Russland	69	7	76
Palestinske territorier	53	0	53



Kilde: Ragnar Kristoffersen og Franck Orban, KRUS juni 2011

Nærmere en tredjedel av landets fangebefolkning har utenlandsk statsborgerskap. I tillegg er det mange som er norske borgere, men som ikke behersker norsk på et funksjonelt nivå. Dessuten er det antakelig et vesentlig antall innsatte norske borgere hvis pårørende ikke behersker norsk i særlig grad.

³ <http://www.regjeringen.no/nb/dep/bld/tema/integrering/tolk/offentlige-tolketjenester--ansvar-og-opp.html?id=587918>

Statsborgerskap sier imidlertid ingenting om den enkeltes norskkunnskaper. I tillegg er det verdt å merke at språk- og landegrensener i mange tilfeller ikke vil være sammenfallende. Det er således ikke mulig å utlede tolkebehov i ulike språk ut fra innsattes statsborgerskap. Oversikten kan likevel gi en viss pekepinn om behovet.

Våre undersøkelser har avdekket at det er et vesentlig behov for informasjonsmateriell på ulike språk. Det ikke bare domsonere og innsatte som trenger informasjon, men også deres pårørende og sågar av og til domfeltes verger.

Arbeidsgruppen har, som nevnt, gjennomført intervjuer med innsatte og ansatte ved Ullersmo fengsel og Oslo fengsel, samt domfelte og ansatte ved friomsorgen i Oslo.

De innsatte som er intervjuet i fengslene gir gjennomgående uttrykk for at de ikke får tilstrekkelig informasjon på et språk de forstår om rettigheter og plikter ved å være i fengsel. Et gjennomgående trekk ved intervjuene i fengslene er et stort behov for informasjon av generell karakter, og særlig i den første perioden etter innsettelse. Dette ble fremhevet både av innsatte og ansatte.

Det ble påpekt at det er behov for inkomstsamtaler med bistand fra tolk, enten umiddelbart eller i løpet av en ukes tid. Fra flere ansatte ble det uttrykt tvil om hvor mye innsatte får med seg av informasjon den første tiden vedkommende er i fengsel og at en derfor med fordel bør vente noen dager før tolk tilkalles.

Intervjuene har vist at det er til dels store ulikheter i enhetenes bruk av kvalifisert tolk. Avgjørelsesmyndigheten for bestilling av tolk er lagt forholdsvis høyt opp i systemet. Dette medfører at de ansatte som har kontakt med innsatte ikke har myndighet til å bestille tolk ved behov men må ha godkjenning til dette fra ledelsesnivå.

Friomsorgen skiller seg vesentlig fra fengslene ved at hver ansatt kan bestille tolk ved behov.

I Friomsorgen hadde 339 av totalt 5259 klienter på tilsyn som ble iverksatt i 2009 utenlandsk statsborgerskap, imidlertid var 49 av disse borgere fra andre skandinaviske land, og 7 fra Storbritannia. Antakelig er det ikke språkproblemer i forhold til disse gruppene domfelte.

I tillegg kommer domfelte norske borgere av utenlandsk opprinnelse som ikke behersker norsk tilfredsstillende i situasjonen, samt verger og pårørende til domfelte som Friomsorgen og anstaltene skal samarbeide med under straffegjennomføringen.

Arbeidsgruppen har valgt å kartlegge Rogaland, Oslo og Harstad friomsorgskontor. Under kartleggingen kom det frem at det er stort behov for tolk. Det ble videre avdekket behov for å oversette viktige dokumenter og informasjonsmateriell til de vanligste utbredte språk.

Det kan synes som om Friomsorgen bruker tolk oftere enn fengselsanstaltene, hvilket er naturlig fordi oppmøter og samtaler er avtalt på forhånd i langt større grad enn det som er mulig i en anstalt. Likevel er det tydeligvis et udekket behov for enkelt tilgjengelig oversatt informasjon.

Intervjuene avdekket at Friomsorgen har en utfordring både i forhold til å innhente tolker til rett tid og i forhold til å stille krav til tolkenes kvalifikasjoner for å kunne yte en faglig og forsvarlig tjeneste. Intervjuene avdekket også at domfeltes manglende kunnskaper om det norske systemet kan oppleves som utfordrende for de ansatte. I en del land finnes for eksempel ikke prøveløslatelse eller samfunnsstraff og det er ofte ikke vokabular for slike ordninger i språket. Ordningene kan i tillegg være ukjente for tolken. Intervjuene viste også at det var svært varierende praksis for hvordan man møtte disse utfordringene. Noen ansatte uttrykte at de var usikre på hva de domfelte egentlig forsto av informasjonen som ble gitt. Andre ansatte hadde utviklet egne metoder for å få bekreftet underveis at domfelte forstår informasjonen som blir gitt.

Arbeidsgruppen mener det her bør utarbeides en felles tilnærming til hvordan de ansatte kan kommunisere på en slik måte at innsatte og domfelte forstår informasjonen som blir gitt. En bør her se hen til arbeidet som gjøres i Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi) med kommunikasjon og klarspråk i det offentlige.

Det er i dag ulik praksis mellom de forskjellige enhetene i forhold til hva som finnes av informasjonsmateriell og i forhold til hvilke enkeltvedtak som er oversatt til ulike språk, dersom det i det hele tatt foreligger dokumenter som er oversatt.

Arbeidsgruppen ser at utfordringer med å få implementert tolketjenesten ligger både på det organisatoriske plan og på bedre bevisstgjøring av den enkeltes bruk av tolk. Det finnes ikke bestillerkompetanse og heller ikke kompetanse om når en bør vurdere å bestille tolk i Kriminalomsorgen.

Utfordringer i forhold til ulike typer straffereaksjoner:

Samfunnsstraff

I Friomsorgen er hverdagen, som nevnt, generelt sett forutsigbar og planlagt, og en bestiller tolk ettersom behov blir avdekket. Det rapporteres at en vanligvis ikke vet i forkant av alle typer samtaler om det er behov for tolk. I noen tilfeller snakker den domfelte selv norsk, men ikke vedkommendes verge eller andre pårørende (spesielt ved elektronisk kontroll). Det vil være en utfordring å legge til rette for at andre familiemedlemmer kan få satt seg inn i alle krav/vilkår knyttet til straffegjennomføring ovenfor den domfelte. I de tilfeller hvor domfelte ikke kan norsk og har behov for tolk i en ”iverksettelses samtale” er det en utfordring å ha tolk tilgjengelig til rett tid.

En andel av innholdet i samfunnsstraffen skal bestå av ”andre tiltak”. Arbeidsgruppen viser spesielt til at domfelte som ikke snakker eller forstår norsk ikke kan delta i friomsorgens programmer og kurs, samt temakvelder og lignende, der dette er etablert. Gruppens finner dette uheldig fordi Kriminalomsorgen bør ha likt tilbud til like grupper straffedømte uavhengig av språkkompetanse.

Erfaringer fra Friomsorgen har vist at det i noen kulturer kan være vanskelig å finne oppdragsgivere for samfunnsstraff som både er uavhengig og har nødvendig avstand til den domfelte, samt behersker domfeltes språk. Noen minoritetssamfunn er så små at ”alle kjenner alle” og det kan være sterke bindinger som kompliserer gjennomføringen av straffen. I de tilfeller hvor domfelte kan engelsk er det oftest enklere å finne oppdragsgivere.

I Oslo spesielt kreves spisskompetanse i friomsorgen om de ulike aktiviteter som finnes i de ulike bydeler. Dette er spesielt viktig for å finne steder/oppdragsgiver der domfelte med språkbarrierer kan gjennomføre samfunnsstraff og knytte kontakter ut til storsamfunnet gjennom nettverksbygging. Det er etablert samarbeid med oppdragsgivere med kompetanse på ulike språk som arabisk, urdu, fransk, berbisk og tyrkisk.

Prøveløslatelse

For friomsorgskontorer som har et tett samarbeid med fengslene vil utfordringene i forhold til språkbarrierer allerede være kjent og en kan legge til rette for å møte behovene for tolking ved første oppmøte etter prøveløslatelse. I noen tilfeller kan en oppleve at språkproblemene ikke er kjent, med alle de misforståelsene som kan følge av dette – herunder innkalling til første gangs samtale. Å gjennomføre et opplegg for prøveløslatelse uten hjelp av tolk dersom det er behov for det, vil være hensiktsløst.

Gjennomføring av straff utenfor fengsel i medhold av straffegjennomføringsloven § 16 1 og 2 ledd

Når domfelte skal sone hjemme med eller uten elektronisk kontroll er det en forutsetning at domfelte i forkant forstår vilkårene som er knyttet til straffegjennomføringen. Konsekvenser ved brudd ved hjemmesoning kan i verste fall føre til innsettelse i fengsel. I en slik situasjon er det spesielt med henblikk på rettsikkerheten, påkrevet å bruke tolk ved behov.

Ulike situasjoner kan oppstå under soningen om den domfelte snakker norsk, men ikke den øvrige familie. Den domfeltes familie må være inneforstått med hva ”hjemmesoning” innebærer og forstå samtykkeerklæringen fra de samboende. Både idet lenken blir satt på og i individuelle samtaler trengs det tolk som behersker fagspråket som er knyttet til straffegjennomføringen.

Personundersøkelse

Friomsorgen får i noen straffesaker i oppdrag å utarbeide personundersøkelser. Innhenting av opplysninger til disse undersøkelsene der det foreligger språkbarrierer kan representere særlige utfordringer blant annet fordi det ofte er vanskelig å forklare på en lettfattelig måte hva en personundersøkelse innebærer og hva som er hensikten med å utarbeide den. Det er viktig å formidle dette på et språk og i en kontekst den siktede og eventuelt verge forstår fordi den blant annet kan ha konsekvenser for den typen straff som blir iverksatt. Friomsorgen har en utfordring med å innhente kvalifiserte tolker til disse samtalene.

Program mot ruspåvirket kjøring

I utgangspunktet skal det være irrelevant hvilke språk en domfelt behersker i forhold til hvilken straff som blir utmålt. Alle skal kunne bli idømt i samme straff. Imidlertid har det så langt ikke vært mulig å arrangere flerspråklige grupper for å kunne tilby for eksempel program mot ruspåvirket kjøring på andre språk. Den obligatoriske teoridelen av dette tiltaket undervises, så vidt vi kunnet bringe på det rene, kun på norsk, hvilket ekskluderer domfelte som ikke behersker norsk tilstrekkelig. I de tilfeller domfelte ikke behersker norsk tilstrekkelig til å kunne delta i og få utbytte av gruppeundervisningen, vil denne delen måtte gjennomføres individuelt i samtaler med saksbehandler. Dersom domfelte heller ikke behersker engelsk, må friomsorgen benytte tolk i alle samtaler med domfelte. Dette har vist seg å være meget ressurskrevende siden programmet går over 10 måneder med jevnlig møter.

Narkotika program med domstolskontroll

Narkotikaprogram med domstolskontroll er en straffegjennomføring som utføres av flere etater i samhandling. Alle parter må være særlig bevisste på aktuelle språkbarrierer og innhenting av tolk må koordineres av ND-senteret.

Konfliktråd

Gruppen har innhentet innspill fra konfliktrådet i Oslo og Akershus ved rådgiver Sigrid Camilla Pedersen;

Som en del av rammeverket til konfliktrådene står det i Forskrift om lov megling i konfliktråd, som trådte i kraft 01.09.1992 i kapittel IV at ”partene har rett til uten kostnad å la seg bistå av tolk etter nærmere regler som departementet fastsetter”.

De etiske retningslinjer for konfliktrådene er nylig revidert av etisk råd for konfliktrådene og de ble godkjent av Sekretariatet for konfliktrådene i 2010. I retningslinjene er det spesielt disse to punktene som er aktuelle for mekling mellom to parter der den ene eller begge ikke snakker eller forstår norsk:

”b. Medarbeideren viser respekt for brukerne av konfliktrådet og andre en kommer i kontakt med gjennom arbeidet.

Det innebærer lik respekt uavhengig av kjønn, alder, kulturbakgrunn, religion, politisk oppfatning, seksuell legning eller handlingen som førte til megling. Medarbeideren skal ikke opptre dømmende, moraliserende eller diskriminerende.”

”d. Medarbeideren opptrer upartisk.

Medarbeideren skal ikke ta parti for noen av partene i arbeidet med saken, og arbeide for at alle parter blir ivaretatt. En medarbeider som underveis i prosessen ikke lenger kan opptre upartisk, skal trekke seg ut av saken.”

Det er konfliktrådsmevlere som legger til rette og gjennomfører møtene mellom partene. I enkelte saker som mottas for eksempel fra politiet er det opplyst at det er behov for tolk. Andre ganger fanges det opp av konfliktrådets administrasjon at det er aktuelt/ønskelig eller nødvendig å bruke tolk i møtet mellom partene. I slike tilfelle blir konfliktrådsmevler gjort oppmerksom på at det skal bestilles tolk til møtet.

Mevlerne har fått informasjon om framgangsmåte når det gjelder bestilling av tolk, og bruk av tolk er tatt opp som tema i meglersamlinger. Det er gitt opplæring i bruk av tolk, blant ved rollespill. På meglernet, som benyttes av konfliktrådsmevlere over hele landet, ligger det informasjon om ”å samtale ved bruk av tolk”,

I grunnopplæringen for mevlere gis det dessuten informasjon om bruk av tolk, men det er ingen trening i tolkebruk og behovet for tolk varierer mellom de forskjellige konfliktrådene i landet. I Konfliktrådet i Oslo og Akershus er tolkebruk et tilbakevendende tema.

Konfliktrådet ønsker en bredde blant mevlere, og i den forbindelse er det viktig at det er mevlere med minoritetsbakgrunn også blant våre mevlere. Det er ønskelig ved rekruttering av nye mevlere at det skal rekrutteres mevlere med minoritetsbakgrunn. I Oslo og Akershus har ca 15 % av mevlere minoritetsbakgrunn.

For noen år tilbake ble brosjyrer om konfliktrådet som var oversatt til flere språk. Disse brosjyrene er dessverre ikke oppdatert. Brosjyren som benyttes i dag ”Konflikter kan løses!” er på norsk, og konfliktrådets hjemmeside har kun norsk språk pr. i dag. Det er tatt opp med Sekretariatet at det ønskelig å få oversatt informasjonen som benyttes i stor grad angående ”hva skjer på et møte i konfliktrådet?” Konfliktrådene har meldt inn hvilke språk som er ønskelig å få informasjonen oversatt til, og denne saken er under arbeid i Sekretariatet for konfliktrådene.

Fengsling

Det sier seg selv at det vil være praktisk umulig å ha tolk tilstede ved enhver samhandling og kommunikasjon med innsatte der den innsatte ikke snakker eller forstår norsk. I noen anstalter foregår mye rutinemessig kommunikasjons- og informasjonsvirksomhet på både norsk og engelsk. Et mål må være at de innsatte og tjenestemennene kan mestre sin felles hverdag uten at det skal være nødvendig med tolk eller oversettelser.

I forlengelsen av det som ble avdekket om behovet for generell informasjon antar arbeidsgruppen at mye informasjon kan standardiseres, særlig gjelder dette informasjon om straffegjennomføringsloven med forskrift og retningslinjer, og mer generell informasjon om fengselshverdagen.

Pr dags dato er, som nevnt, omtrent 30 % av den totale fangebefolkningen i fengslene utenlandske borgere, og majoriteten av disse er plassert i anstalter med høy sikkerhet.

De færreste av disse behersker nok norsk til å kunne nyttegjøre seg anstaltenes tilbud om kognitive programmer og andre gruppetilbud, samt skoletilbud og lignende. Også i anstalter med høy sikkerhet er en stor del av sikkerhetsarbeidet tuftet på dynamisk sikkerhet, der kommunikasjon er alfa og omega. I en anstalt der en mangler kommunikasjon med en stor del av fangebefolkningen vil mangelen på et felles språk innebære en vesentlig sikkerhetsrisiko.

Ingen anstalter eller friomsorgskontorer har etter det vi har erfart systematisk oversatt generelt informasjonsmateriale av noe slag, bortsett fra at det i i noen anstalter foreligger for eksempel ”innkomstpakker” oversatt til blant annet engelsk. Tilsvarende gjelder for rundskriv og rutinebeskrivelser, herunder rutinebeskrivelser som er spesielt relevante for store deler av gruppen ”utenlandske innsatte”, slik som informasjon om soning i hjemlandet, saksgang og ansvarsforhold i utvisningssaker, mv.

Gruppens intervjuer i Oslo og Ullersmo fengsler avdekket at det heller ikke finnes sentrale, regionale eller lokale retningslinjer eller rutinebeskrivelser for når og hvordan en eventuelt skal benytte tolk. Unntakene som bekrefter regelen finner en blant annet i Helseavdelingen i Ullersmo og Oslo fengsler som har utarbeidet prosedyrer for tolkebruk og det benyttes rutinemessig tolk, gjerne pr. telefon, ved blant annet innkomstsamtalene. Ordningen er i henhold til helsevesenets regelverk. Likevel viser det seg at det i det daglige ikke alltid er like enkelt å etterleve prosedyren.

Intervjuene i anstaltene avdekket at fengselstilsatte sjelden etterspør tolking, selv om det synes å foreligge et behov. Det er flere årsaker til at det ikke innhentes tolk ved behov, men viktigste årsak ser ut til at det ikke er en kultur for å vurdere dette som en mulighet på grunn av kostnadene forbundet med tolking. Arbeidsgruppen har dessuten funnet at det er store

variasjoner i kunnskapene om tolking og bruk av tolk. Ingen av de vi intervjuet hadde fått opplæring i bruk av tolk.

Det er dessuten stor usikkerhet med hensyn til ulike ansvarsforhold i forbindelse med forkynninger fra andre etater eller nivåer i egen etat (politiet, domstolene, UDI, UNE, kriminalomsorgsregionene, mv) og det ser ut til at det kan være ulik praksis fra sted til sted. Tidvis "låner" en tolker fra advokater eller helse til å forkynne og gjennomføre samtaler når disse først befinner seg på fengselet. Mangelen på faste rutiner og uavklarte ansvarsforhold medfører at det brukes unødvendige krefter og ressurser på tolkebestilling og kvalitetssikringen av tjenesten kan bli mangelfull. Telefontolking brukes ofte og det er i mange tilfeller ikke mulig å fastslå hvorvidt den innsatte forstår innholdet i det som forkynnes.

Fra arbeidsgruppens undersøkelser går det dessuten fram at en vanlig praksis ved forkynninger fra andre etater er at man sender dokumentet til tolken, ringer opp tolken og ber tolken oversette til den innsatte per telefon. En slik praksis er bekymringsverdig fordi den innskrenker den innsattes mulighet til å stille oppfølgingsspørsmål til innholdet i forkynningen.

Konklusjon

Gruppen er på bakgrunn av sine undersøkelser overbevist om at det er et stort udekket behov for informasjonsmateriell og tolketjenester på ulike språk. Det er ikke mulig å fastslå hvor stort behovet er, men ut fra våre begrensede undersøkelser ser det ut til å være et stort udekket behov i hele Kriminalomsorgen.

Arbeidsgruppen har merket seg at Kriminalomsorgen kun registrerer statsborgerskapet til den innsatte eller domfelte, ikke hvilket eller hvilke språk vedkommende behersker. På bakgrunn av dette oppstår det mangler på overordnet styringsinformasjon, så vel som på informasjon på individnivå.

Det fremkommer et klart behov for praktisk informasjon på ulike språk om den enkelte enhet – spesielt ved innsettelse eller oppstart av straffen. Videre er det behov for generell informasjon utover det som foreligger på www.kriminalomsorgen.no om de ulike straffereaksjonene som brukes og om hvordan det er å gjennomføre samfunnsstraff eller være innsatt i Norge. Vi vil i denne forbindelse anbefale utstrakt bruk av bilder, hvilket vil gjøre informasjonen mindre avhengig av at man forstår språket og/eller kan lese og skrive.

Feltkode endret

I forlengelsen av det som ble avdekket om behovet for generell informasjon antar arbeidsgruppen at mye informasjon kan standardiseres, særlig informasjon om det å sitte i fengsel i Norge slik det er omtalt i straffegjennomføringsloven med forskrift og retningslinjer, og mer generell informasjon om ulike tilbud og regimer i anstaltene og friomsorgskontorene.

I tildelingsbrevet for 2008 fikk Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi) i oppdrag fra det daværende Fornyings- og administrasjonsdepartementet (FAD) å arbeide med enklere språk og mer tilgjengelig innhold i offentlige publikasjoner og brev rettet mot innbyggerne. Det ble etablert en prosjektgruppe fra FAD, Difi og Språkrådet. Prosjektet skulle i utgangspunktet vare frem til 2011, men er nylig forlenget med to år. Vi vil anbefale Kriminalomsorgen å delta i prosjektet fordi dette også vil komme store grupper innsatte og domfelte, inkludert de som

ikke snakker eller forstår norsk særlig godt, til gode – spesielt også når den norske teksten skal oversettes til andre språk.

Vurdering av hvordan ovennevnte behov kan dekkes. Forslag til tiltak, inkludert en vurdering av om Kriminalomsorgen bør etablere eget tolkesenter, utdanne og autorisere egne ansatte, og/eller kjøpe oversettelser og tolketjenester. Vurdering av et mulig samarbeid med andre etater som har etablert et tilbud.

Arbeidsgruppen ser det ikke som hensiktsmessig å etablere et eget tolkesenter i Kriminalomsorgen. En slik oppgave kan ikke karakteriseres som en del av Kriminalomsorgens kjernevirksomhet og en bør se hen til prinsippet om at domfelte og innsatte skal ha samme tilbud som befolkningen for øvrig, hvilket de vil få dersom en benytter eksisterende ordninger som brukes i den øvrige delen av forvaltningen.

Å etablere og drifte et kvalitetssikret tolkesenter krever ressurser og spesialkompetanse, hvilket UDI og IMDi har utviklet. Vi viser i denne sammenhengen til at IMDi, som et ledd i sin oppgave som nasjonal fagmyndighet, har opprettet www.tolkeportalen.no spesielt med henblikk på forvaltningens behov. I tolkeportalen fremgår det hvilke språk ulike tolker behersker, kompetansen tolken har og hvor i landet vedkommende befinner seg og det oppgis hvordan en kan komme i kontakt med den enkelte tolk. Portalen blir fortløpende oppgradert og kvalitetssikret og er tilgjengelig og gratis for alle.

Vi vil også påpeke at Utlendingsdirektoratet (UDI), som er den største og mest profesjonelle tolkebestilleren i Norge, har utviklet en tolkedatabase som blant annet også skal benyttes av Politiets Utlendingsenhet (Advokatbladet nr 2, 2011). UDI har en egen avdeling som koordinerer bestilling av tolk til asylintervjuer. Denne avdelingen har et tett samarbeid med tolkeseksjonen i IMDi og UDIs database følger kvalifikasjonskategoriene i Nasjonalt tolkeregister.

Kriminalomsorgen bør etter gruppens mening snarere initiere et formelt samarbeid med UDI og IMDi enn å etablere sitt eget tolkesenter. Et tolkesenter i Kriminalomsorgens regi vil være vanskelig å bygge opp med tilfredsstillende bredde og fleksibilitet i tilbudet både tolkefaglig og geografisk fordi behovet er begrenset. En vil sannsynligvis ende opp med å måtte benytte eksterne ressurser uansett, samtidig som en bruker ressurser på å opprettholde et tilbud det ikke er behov for.

Likevel er det viktig at kriminalomsorgen avsetter ressurser til tolkebestilling ettersom Nasjonalt tolkeregister ikke innehar noen bestillingsfunksjoner og arbeidet med å skaffe riktig tolk både vil kreve tid og kompetanse. Man kan her vurdere om det bør opprettes et eget bestillerkontor for kriminalomsorgen, etter modell fra UDI.

Kriminalomsorgens egne ansatte kan gjerne, om de ønsker, utdanne seg til tolker. Imidlertid bør ikke disse tjenestemennene brukes som formelle tolker på eget arbeidssted. Tolker skal ha en nøytral rolle, har taushetsplikt og skal ikke representere den ene eller andre part. Tjenestemenn har klare instruksjoner og regler for sitt virke og kan ikke, som en konsekvens av dette, opptre nøytralt. Ei heller kan vedkommende pålegges den samme taushetsplikten som

en tolk har så lenge vedkommende er ansatt i en annen rolle på enheten. Dette innebærer ikke at medarbeidere ikke kan bidra ved behov, imidlertid må en skille mellom når det er behov for en uformell, ikke kvalitetssikret oversettelse og når det er behov for en profesjonell tolk som har taushetsplikt og som uten noen bindinger oversetter ordrett det som blir sagt mellom partene.

Tradisjonelt har Kriminalomsorgen ofte samarbeidet med politiet og/eller advokater for å hente inn tolker. Gruppen fraråder en slik praksis, fordi vi har erfart at det kan oppstå mangel på tillitt til, eller usikkerhet på tolkens rolle dersom han eller hun har ulike oppdragsgivere i forhold til å tolke for ett og samme menneske. Vi anbefaler i stedet at Kriminalomsorgen selv innhenter tolk, gjennom godkjente ordninger, ved behov.

Domstoladministrasjonen har i november 2010 kommet med anbefalinger for bestilling og bruk av tolk i domstolene. Anbefalingene inngår i en bredere innsats for å innføre gode rutiner for bestilling og bruk av kvalifiserte tolker i domstolene. Domstoladministrasjonen kurser også dommere og saksbehandlere i bestilling og bruk av tolk. Arbeidsgruppen vil anbefale Kriminalomsorgsavdelingen å se hen til med Domstoladministrasjonens arbeid på området.

Våre intervjuer indikerer at det finnes lite kompetanse i Kriminalomsorgen på bruk og bestilling av tolk, herunder å kunne vurdere når en bør bestille tolk, hvordan og hvor en bestiller og hvordan en kommuniserer gjennom tolk. Vi anbefaler at det gis kompetanse i bruk av tolk i grunnutdanningen på KRUS. I tillegg bør det systematisk gis spesiell kompetanse på feltet til ansatte som har sitt virke i enheter der det er stort innslag utenlandske innsatte og domfelte. Det er opprettet et samarbeid mellom Høyskolen i Oslo, som står for tolkeopplæringen i Norge, og Kriminalomsorgens utdanningssenter (KRUS) og det gis noe opplæring i forbindelse med den pågående etterutdanningen av etatens tjenestemenn. Imidlertid mener arbeidsgruppen at det bør gis grundigere opplæring til alle tilsatte i særlige anstalter og friomsorgsenheter.

Arbeidsgruppen vil anbefale at Kriminalomsorgen i sitt samarbeid med Fylkesmannen i Hordaland som har ansvar for opplæringen i fengselsanstaltene, samt med NAV som har ansvar for språkopplæringen for øvrig, sikrer at innsatte og domfelte kan få opplæring i engelsk og norsk og derved kunne nytte seg tilbudet som er tilgjengelig i kriminalomsorgen og i samfunnet for øvrig. Skolene i noen anstalter har utviklet et tilbud som er beregnet spesielt på innsatte som ikke snakker eller forstår norsk. Tilbudet skal bidra til at de får språkkompetanse til å delta i andre tiltak i skolen og anstalten for øvrig. I våre samtaler med innsatte og ansatte i fengslene kom det frem at spesielt er opplæring i engelsk et populært og nyttig tilbud. På bakgrunn av det økende innslaget av utenlandske innsatte i fangebefolkningen har Fylkesmannen i Hordaland, i samarbeid med Nordisk nettverk for fengselsundervisningen, fått støtte til å utvikle et kartleggingsverktøy til å kartlegge utenlandske innsattes utdanningsbakgrunn, behov og ønsker.

I og med at det er kommet frem at den første tiden i anstalt kan være spesielt stressende og traumatisk for innsatte som ikke behersker eller forstår norsk mener vi at Kriminalomsorgen bør utvikle enkle audiovisuelle informasjonsfilmer og enkle informasjonsbrosjyrer med piktogrammer som kan brukes spesielt ved for eksempel innsettelsen for å forklare de enkleste rutine, slik som innlåsningstider, arbeidstilbud, dietetiske tilbud med videre.

Muligheter og begrensninger for at innsatte og domfelte kan bidra med oversettelser

Arbeidsgruppen ser fordeler ved at innsatte og domfelte bidrar med oversettelser og/eller tolking i situasjoner der dette er ubetenkelig. Imidlertid vil vi minne om at slike oversettelser ikke er kvalitetssikret og kan inneholde feil og mangler i både språk og innhold. Det er ikke gitt at en person som behersker flere språk kan oversette mellom språkene, like mye som det ikke er gitt at vedkommende er kompetent i forhold til oppgaven. En må således ta hensyn til dette når en ber innsatte og domfelte bidra.

Det kan og vil oppstå situasjoner under anstaltsoppholdet eller straffegjennomføringen som gjør at en må få hjelp til oversettelser umiddelbart og hvor det ikke er tilrådelig å vente på en eventuell tolk. I slike situasjoner sier det seg selv at en gjør det som er nødvendig der og da, så får en heller rydde misforståelser av veien når den akutte fasen er over.

Kriminalomsorgen har erfart at domfelte og innsatte ofte er til stor hjelp overfor hverandre i den daglige donten med oversettelser. Om en domfelt eller innsatt bidrar med oversettelse i forhold til enhetens daglige rutiner eller liknende situasjoner vil det være uproblematisk.

Vi vil imidlertid på det sterkeste anbefale at en er klar over de etiske og moralske dilemmaene som kan følge av at domfelte og pårørende bidrar med oversettelser overfor hverandre i en del situasjoner, herunder situasjoner der en domfelts verge ikke behersker norsk.

I noen lokale fengsler i England med store innslag av utenlandske innsatte er det innført ordninger med "Foreign National Prisoners Orderlies". Disse innsatte har språkkompetanse og har fått opplæring i å hjelpe til ved mottakelsen av utenlandske nykommere og bidra til at de ikke isoleres utover det som følger av deres formelle status. Initiativet til å "carefully recruit and train "Foreign National Prison Orderlies" ble tatt i HMP Wandsworth og er siden blitt kopiert av andre anstalter (Foreigners in European Prisons, vol. I, van Kalmthout, A.M., Hofstee-van der Meulen F.B.A.M. og Dünkel, F. (editors). Wolf Legal Publishers, Nijmegen, Nederland 2007 s. 22).

Forslag til hensiktsmessige tekniske løsninger.

Mange steder i landet er tilgangen på kvalifiserte tolker begrenset eller det kan være umulig å innhente tolk med dokumenterte kvalifikasjoner. På flere språk finnes det uansett kun et begrenset antall tolker og disse befinner seg ikke nødvendigvis i nærheten av det fengselet eller friomsorgskontoret som trenger tolketjenester, hvilket er en vesentlig faktor når en skal vurdere hensiktsmessige tekniske løsninger. Gruppen er i tillegg blitt fortalt at en del tolker kvier seg for oppdrag i Kriminalomsorgen fordi oppdragene er av relativt kort varighet, mens det går mye tid til reising.

Primært vil vi anbefale at det i hovedsak brukes videokonferanseutstyr til tolking. En del kriminalomsorgsenheter og domstoler har allerede installert slikt utstyr. I EU er det utstrakt kommunikasjon via videokonferanser i samarbeidet mellom ulike lands Justismyndigheter. Den tolkefaglige fordelene med slikt utstyr i forhold til for eksempel telefontolking er at de forskjellige aktører kan ha et fortløpende felles samspill. I tillegg kommer praktiske og økonomiske fordeler, som reduksjon av reisetid og fleksibilitet i forhold til de ulike aktørene.


I informasjonsarbeidet anbefaler arbeidsgruppen at det utvikles audiovisuelle løsninger basert på IKT. Vi foreslår at det utvikles informasjonsfilmer som kan dubbles til flere språk, men som også kan være mulige å forstå uten språk. Slike filmer vil være spesielt nyttige i den første fasen etter innsettelsen når det er behov for å kunne gi en grunnleggende orientering om de daglige rutine, hva som vil skje de nærmeste døgnene, bestilling av ulike dietter, hva som skjer under visitasjon, mv.

Kriminalomsorgens hjemmeside bør utvikles slik at det er mulig for utlendingers pårørende å hente den informasjonen som er viktigst for denne målgruppen på en lettfattelig måte – herunder for eksempel ved ”virtual tours” og utstrakt billedbruk i de anstaltene der det er flest utlendinger.

Vi vil dessuten vise til www.prisontranslator.eu som et eksempel på hvordan en til en viss grad kan kommunisere på et basisnivå uten at en har et felles språk.

Europeiske erfaringer

Det er et felles trekk i hele Europa at en stor andel innsatte og domfelte i kriminalomsorgen er utlendinger eller ikke behersker språket i det landet der de er fengslet. Ifølge Statistisk sentralbyrå er det grunn til å anta at befolkningsveksten i Norge vil fortsette å øke noen år til, før den avtar noe. Usikkerheten knyttet til innvandringen er stor, men antakelig vil antallet utenlandske statsborgere øke i Norge i de nærmeste årene. Dette bildet vil sannsynligvis også speiles i fangebefolkningen.



UTENLANDSKE STATSBOGGERE I EUROPEISKE FENGLER (% AV TOTAL FANGEPOPULASJON)						
1	Monaco	91.2 %		16	Jersey	28.6 %
2	Andorra	81.7 %		17	Nederland	27.7 %
3	Sveits	71.6 %		18	Tyskland	26.3 %
4	Luxemburg	69.5 %		19	Danmark	21.9 %
5	Kypros	59.6 %		20	Portugal	20.2 %
6	Østerrike	45.8 %		21	Frankrike	19.2 %
7	Hellas	43.9 %		22	Island	17.7 %
8	Belgia	41.1 %		23	Storbritannia	12.9 %
9	Malta	40.1 %		24	Irland,	10.8 %
10	Estland	39.4 %		24	Slovenia	10,8 %
11	Italia	36.9 %		26	Finland	10.3 %
12	Spania	35.5 %		27	Nord-Irland	8.0 %
13	Norge	32.6 %		28	Tsjekkisk rep.	7,3 %
14	Gibraltar	29.4 %		29	Guernsey	7,2 %
15	Sverige	28.7 %		30	Montenegro	6,1 %

Kilde: World Prison Brief. Kings College, mars 2010

16.06.2011

Kilde: Ragnar Kristoffersen og Franck Orban, KRUS juni 2011

Både EU og Europarådet har vært opptatt av utfordringene som følger med internasjonaliseringen av fangebefolkningene i de Europeiske landene i flere år, og EU publiserte to store komparative studier i 2009 og 2007.

Gruppen er i mandatet pålagt å innhente informasjon om hvordan kriminalomsorgen i blant annet Danmark og Sverige dekker behovet for oversettelse og tolketjenester.

Domstolsverket i Sverige har nylig publisert rapporten ”Kvaliteten på tolkning i domstolar med mer”, 2010:4. Der det viser seg at det også i Sverige, som i Norge, er mangel på kvalifiserte tolker.

På hjemmesidene til Kriminalvården foreligger det en versjon av informasjon for innsatte oversatt til arabisks, engelsk, finsk, persisk, russisk og serbokroatisk. I Kumla fengsel, der en blant annet har en særskilt avdeling for innsatte som er utvist, var det interne regelverket oversatt til 12 språk i 2007.

Tilsvarende oversettelser finnes også for eksempel på hjemmesidene til Criminal Justice System i Storbritannia. Språkene det her er oversatt til er arabisk, bengali, kinesisk, gujarati, polsk, punjabi, somali, urdu og walisisk. I England og Wales er det utviklet en "Foreign National Prisoners Information Pack" som blir delt ut til innsatte ved innkomst. Pakken er tilgjengelig på 20 språk og inneholder informasjon om regler, rettigheter og plikter, hvordan man klager, hvordan man får kontakt med hjemlandets ambassade, mv. Tjenestemenn i fengsler og friomsorgen tilbys dessuten etterutdannelse spesielt rettet mot utenlandske domfelte og innsatte.

I Belgia, hvor også der over 100 nasjonaliteter er representert i fengslene, har en i tillegg til oversettelser tatt i bruk audiovisuelle hjelpemidler ved å utarbeide illustrativt videomateriale til å bidra i informasjonsarbeidet (Foreigners in European Prisons, vol. I, van Kalmthout, A.M., Hofstee-van der Meulen F.B.A.M. og Dünkel, F. (editors). Wolf Legal Publishers, Nijmegen, Nederland 2007 s. 142).

Finske fengsler har oversatte brosjyrer til 21 språk. Det er imidlertid lite bruk av tolk i finske fengsler. Kommunikasjon skjer på finsk eller engelsk, eller gjennom ansatte som behersker estisk eller russisk, ettersom mange av de innsatte er estisk- eller russisktalende.

For øvrig vises til følgende dyptpløyende studier fra EU publisert i 2009 og 2007; Kalmthout, A.M. van, Hofstee-van de Meulen, F. B. A. M. og Dünkel, F. (editors): Foreigners in European Prisons, vol. I og II Wolf Legal Publishers, Nijmegen, Nederland 2007

Kalmthout, AM van, Knapen, M. M. og Morgenstern, C. (editors): Pre Trial Detention in the European Union. Wolf Legal Publishers, Nijmegen, Nederland 2009

Kommunikasjonskontroll

Gruppen er blitt fortalt at noen fengselsanstalter tar opp morsmålstelelefon samtaler på bånd og oversender opptakene til en tolk. Tolkens oppgave er å lytte på samtalen for så å rapportere tilbake til anstalten dersom det er noe i samtalen som gir grunn til bekymring eller mistanke. I andre anstalter blir søknader om å gjennomføre telefonsamtaler på et språk de ikke forstår avslått dersom det ikke anses for sikkerhetsmessig forsvarlig.

Arbeidsgruppen vil påpeke at en tolk ikke kan forventes å utføre sikkerhetsarbeid i Kriminalomsorgen. Vedkommende er som oftest hverken godkjent eller kvalifisert til å gjøre sikkerhetsarbeid for Kriminalomsorgen. Når en tolk påtar seg en slik rolle er det heller ikke i tråd med god tolkeskikk, jfr retningslinjene for god tolkeskikk.

Det er imidlertid teknisk mulig å sette opp en konferansetelefon hvor samtalen avlyttes på ordinær måte mens tolken oversetter samtalsinnhold. Arbeidsgruppen er imidlertid i tvil om en slik ordning alltid vil være sikkerhetsmessig forsvarlig fordi den som avlytter kanskje ikke vil ha tilstrekkelig bakgrunnsinformasjon og kompetanse til å kunne forstå samtalsinnhold.

Det vil uansett være opp til den enkelte enhet å vurdere hvorvidt det er sikkerhetsmessig forsvarlig å sette opp slike samtaler i hvert enkelt tilfelle. Det må tas hensyn til de sikkerhetsmessige utfordringene som ligger i språklige utfordringer så vel som i tekniske utfordringer.

Økonomiske og administrative konsekvenser av forslagene

I og med at det ikke er data tilgjengelig som gjør det mulig stadfeste det egentlige behovet for tolking og oversettelser, er det heller ikke mulig for gruppen å fastslå de økonomiske konsekvensene.

Et eksempel som illustrerer det ovenstående er økningen i tolkeutgifter på 37 %, fra 65 millioner kroner til 90 millioner kroner i 2010, som domstolene har registrert de siste 4 årene. Tilsvarende økning i tolkeutgifter finner en også i andre Europeiske land.

De økonomiske konsekvensene vil også være avhengige av den fremtidige anstaltstrukturen. Dersom en velger en løsning der utlendinger som trenger spesiell tilrettelegging i forhold til språk skal plasseres i alle anstalter vil en også ha behov for språkligkompetanse i alle enheter. Dersom en velger å spisse tilbudet i noen anstalter kan en utvikle særlige tiltak i disse enhetene.

Som nevnt tidligere anbefaler arbeidsgruppen videre at det utvikles lettfattelig audiovisuell informasjon om Kriminalomsorgen generelt og om Anstaltene og friomsorgens ulike tilbud spesielt som legges ut på internett. Kostnadene for dette tiltaket vil variere avhengig av kvalitet og kvantitet, samt om en velger å begrense informasjonen til noen enheter, eller om den skal presentere alle enheter.

Dersom en velger å utvikle felles informasjonspakker som kan brukes i forskjellige faser av fengslingen eller straffegjennomføringen og der ulike språk kan dubbes inn etter behov vil dette innebære en større investeringskostnad enn en løsning hvor en fortløpende bestiller inn tolker ved behov. På den annen side vil en slik engangsinvestering sannsynligvis redusere behovet for tolker og det er en praktisk løsning som enkelt kan tilpasses anstaltens personellressurser og regimer.

I tillegg til dette vil vi anbefale at det budsjetteres med minimum en time pr. innsatt/domfelt til tolking ved oppstart av straffegjennomføringen eller innsettelsen. Ifølge data fra Ragnar Kristoffersen og Franck Orban utgjorde utenlandske statsborgere fra 116 nasjoner ¼ av totalt 11 676 innsettelse i 2010. I tillegg var det 345 iverksatte reaksjoner for utenlandske borgere i Friomsorgen i samme år. Hvis en legger til grunn dagens salær på ca NOK 724,- pr time vil dette koste netto NOK 2.4 millioner. Reisekostnader og andre utgifter kommer i tillegg. Det er grunn til å tro at det er behov for tolking også utover et slikt minimumstilbud og gruppen estimerer grovt med at hver innsatt eller domfelt i gjennomsnitt vil ha behov for to timers tolking i løpet av straffegjennomføringen eller varetektsoppholdet, hvilket innebærer et behov for en total utgift til tolking pr år på mellom 7 og 10 millioner. Utgiftene vil minimum stige proporsjonalt med en eventuell økning av utenlandske borgere som settes i fengsel og/eller skal gjennomføre straff.

Vi vil anbefale at det tas et sentralt grep om utfordringene og at det legges opp en felles plan for hele Kriminalomsorgen. Det er mange likheter mellom anstaltene og mellom friomsorgsenheter og vi anbefaler at det lages informasjonsmateriale som kan brukes elektronisk i alle enheter og som legges ut på Kriminalomsorgens hjemmesider. Arbeidet med å utvikle informasjonsmateriell bør settes bort til spesialister på området.

Konklusjon

Som det fremgår av gruppens rapport er det et stort behov for ulike tiltak for å sikre adekvat tolketjeneste og informasjon til domfelte og innsatte som ikke snakker eller forstår norsk.

Bildet av situasjonen er sammensatt og det er mye vi ikke vet fordi vi ikke har tilfredsstillende data. Vi vil således anbefale at det gjennomføres forskning på feltet for å øke Kriminalomsorgens kompetanse og for å bedre kvaliteten på informasjonen som legges til grunn for videre prioritering og planlegging av ulike tiltak. Opplevelsen av hvilke behov som er mest presserende og som bør prioriteres er sannsynligvis ulik mellom ulike aktører på de forskjellige områdene og nivåene i Kriminalomsorgen. Det bør tas overordnede strategiske grep for å sikre at tiltakene er kunnskapsbasert og prioriteres i tråd med overordnede føringer.

Både skole- og justismyndighetene, samt IMDi har planer om et videre arbeid for å heve kompetanse og kvalitet i tiltakene for å bistå domfelte og innsatte som ikke snakker eller forstår norsk. Vi er klar over at vil Kriminalomsorgen ønsker å være en aktiv samarbeidspartner med de forskjellige aktørene på feltet og vi håper at dette vil bidra til å friggi tilstrekkelige ressurser og skape ytterligere forståelse av utfordringene vi står overfor i vårt møte med en stadig mer globalisert hverdag også i Kriminalomsorgen.

Arbeidsgruppen mener at tolker skal brukes ved behov. Kriminalomsorgen må iverksette rutiner og systemer for å sikre kvalitet og kompetanse i å vurdere behovet for, legge til rette for bestilling og innkjøp, samt for opplæring i hvordan en bruker og kommuniserer ved hjelp av tolk. En bør vurdere om det bør kjøpes inn utstyr til telefonkonferanser når en skal samarbeide med tolker fordi dette vil være både ressurs- og kostnadsbesparende.

Det er viktig at kriminalomsorgen avsetter ressurser til tolkebestilling ettersom Nasjonalt tolkeregister ikke innehar noen bestillingsfunksjoner og arbeidet med å skaffe riktig tolk både vil kreve tid og kompetanse. Man kan her vurdere om det bør opprettes et eget bestillerkontor for kriminalomsorgen, etter modell fra UDI.

Imidlertid er det ulike tiltak som bør iverksettes for å gjøre Kriminalomsorgen og de innsatte og domfelte uavhengige av tolking der dette er forsvarlig. Vi anbefaler at det tas i bruk audiovisuelle virkemidler i utvikling av ulike ”informasjonspakker” og at disse utformes slik at de kan brukes uavhengig av språklige kvalifikasjoner. Videre bør det legges ut informasjon med klarspåk oversatt til de mest relevante språkene, på internett om ulike måter en kan sone straff på i Norge. Denne informasjonen bør også inkludere ”virtual tours” i de enhetene der det er flest utenlandske innsatte.

I noen fengselsanstalter har skolene utviklet spesielle opplegg for å hjelpe de domfelte og innsatte som ikke snakker eller forstår norsk til å tilegne seg nok engelsk- eller norskkunnskaper til at de kan fungere i fengselshverdagen. Dette arbeidet skal videreutvikles i regi av Fylkesmannen i Hordaland som har ansvaret for fengselsundervisningen. Arbeidsgruppen vil anbefale Kriminalomsorgen å legge til rette for en utvidelse av tilbudet.

Litteraturliste

Den norske advokatforening: Advokatbladet nr 3 2011

Integrerings- og mangfoldsdirektoratet: Bedre forvaltningspraksis for bruk og bestilling av tolk. 15.august 2009

Integrerings- og mangfoldsdirektoratet 2009: IMDI-rapport 6 – 2009, Bruk av tolk i straffesakskjeden.

Justisdepartementets lovavdeling, Lovavdelingens uttalelser; JDLOV-2002-6741: Forvaltningsloven §§ 11 og 17. Veilednings- og informasjonsplikt i kommunikasjon med personer som ikke har tilstrekkelig norskkunnskaper. 2003-01-30 KUNNGJORT: 2006-08-08

Kalmthout, A.M. van, Hofstee-van de Meulen, F. B. A. M. og Dünkel, F. (editors): Foreigners in European Prisons, vol. I og II Wolf Legal Publishers, Nijmegen, Nederland 2007

Kalmthout, AM van, Knapen, M. M. og Morgenstern, C.: Pre Trial Detention in the European Union. Wolf Legal Publishers, Nijmegen, Nederland 2009

Kooten, Hans van: Foreigners in European Prison From good practices to good policy. CEP report 16th – 17th October 2008, Nieuwersluis, Nederland

Stortingsmelding nr 37 (2007 – 2008). Straff som virker - mindre kriminalitet – tryggere samfunn

United Nations: General Assembly. Human Rights Council Eleventh session; Vernor Muñoz The right to education of persons in detention. 2 April 2009

www.fylkesmannen.no:Utenlandske innsette i norske fengsel

www.sprakradet.no/Klarsprak

www.ssb.no/folkfram/main.html Befolkningsframskrivninger. Nasjonale og regionale tall, 2011 – 2060

[www.tolkeportalen.no/Documents/Rapporter/Bedre forvaltningspraksis for bruk og bestilling av tolk.](http://www.tolkeportalen.no/Documents/Rapporter/Bedre_forvaltningspraksis_for_bruk_og_bestilling_av_tolk)

