

Lovavdelingens uttalelser - JDLOV-2002-6741

Instans	Lovavdelingens uttalelser
Dato	2003-01-30
Doknr/publisert	JDLOV-2002-6741
Stikkord	Forvaltningsrett
Sammendrag	Forvaltningsloven §§ 11 og 17. Veilednings- og informasjonsplikt i kommunikasjon med personer som ikke har tilstrekkelige norskkunnskaper
Saksgang	02/6741 EO TME
Forfatter	Justisdepartementets lovavdeling

1. Innledning

Lovavdelingen viser til Utlendingsdirektoratets brev 8. februar 2002 og Kommunal- og regionaldepartementets brev 29. juli 2002. Kommunal- og regionaldepartementet ønsker Lovavdelingens vurdering av om forvaltningsorgan har plikt etter forvaltningsloven (fvl.) til å gjøre bruk av tolk eller oversetter i kontakt med person som ikke har tilstrekkelige norskkunnskaper. Lovavdelingen er videre spurt om hvordan en slik plikt eventuelt bør presiseres i regelverket.

Med uttrykket tolk siktes det til en nøytral og kvalifisert person som benyttes som muntlig mellomledd i en samtale mellom personer som ikke taler samme språk. En oversetter foretar derimot skriftlig translasjon fra ett språk til et annet. Spørsmålet om forvaltningen plikter å tilby slike tjenester etter forvaltningsloven, kan ikke besvares generelt, men må bero på en konkret tolking av den enkelte lovbestemmelse. I det følgende vurderes det kun hvordan dette stiller seg etter fvl. §§ 11 og 17.

Norge har ratifisert flere konvensjoner som berører det aktuelle tema. Mest aktuell i denne sammenheng er den nordiske språkkonvensjonen som gir Norge en plikt til å virke for at nordiske statsborgere skal kunne bruke sitt eget språk i kontakt med norske myndigheter. Når det gjelder de nordiske språk, vil derfor norske myndigheter kunne ha plikt til å benytte tolk eller oversetter, dersom det ikke selv har mulighet for å forstå eller anvende det aktuelle nordiske språket.

Vi går imidlertid ikke nærmere inn på denne problemstillingen her, da de spørsmål som Kommunal- og regionaldepartementet reiser i første rekke synes å gjelde personer som har andre fremmedspråk som morsmål.

2. Forvaltningsloven § 11

Fvl. § 11 første ledd første punktum fastsetter at forvaltningsorganene innenfor sitt saksområde har "en alminnelig veiledningsplikt". Formålet er å "gi parter og andre interesserte adgang til å vareta sitt tarv i bestemte saker på best mulig måte", jf. annet punktum. Bestemmelsen presiserer ikke om forvaltningen plikter å veilede ved bruk av tolk eller oversettelse. Utgangspunktet i norsk forvaltningsrett er imidlertid at administrasjonsspråket er norsk. En generell plikt til å tilby tolk og oversettelse kan derfor ikke oppstilles.

På visse områder har lovgiver direkte fastsatt en plikt til å kommunisere på et språk som den man kommuniserer med forstår. I pasientrettighetsloven 2. juli 1999 nr. 63 § 3-2 heter det at en pasient har rett til å få "den informasjon som er nødvendig for å få innsikt i sin helsetilstand og innholdet i helsehjelpen", i tillegg til informasjon om "mulige risikoer og bivirkninger" og om "påført skade eller alvorlige komplikasjoner". Informasjonen skal gis ved bruk av tolk dersom dette er nødvendig, jf. § 3-5 og Ot.prp. nr. 12 (1998-99) s. 131. Videre må det i utlendingssaker om "bortvisning, utvisning og tilbakekall av gitt tillatelse" antas at politiet plikter å benytte tolk dersom dette er nødvendig for å gi utlendingen veiledning om visse sentrale rettigheter, jf. utlendingsloven 24. juni 1988 nr. 64 § 34 og utlendingforskriften 21. desember nr. 1028 §§ 54 og 125.

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

Gode grunner taler imidlertid for at forvaltningen plikter å benytte tolk eller oversettelsestjenester i saker hvor hensynet til rettssikkerhet og likebehandling står like sentralt som ved utlendings- og helsetjenestesaker. De to lovenes avgrensning av plikten gir samtidig holdepunkter for at veiledning ved tolk eller oversettelse kun vil være aktuelt på et svært begrenset område. Det må derfor foretas en streng vurdering av om sakens viktighet og karakter kan begrunne bruk av tolk eller oversettelse. Kun i unntakstilfeller kan en slik plikt inntre. I saker av kommersiell karakter er det vanskelig å se at fvl. § 11 kan pålegge forvaltningen å gjøre bruk av tolk eller oversettelse. Rettssikkerhetshensyn gjør seg derimot sterkere gjeldende på helse- og sosialrettens område. På dette feltet er det derfor mulig at forvaltningen plikter å tilby slike tjenester. Det 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.

Hvis det ved forvaltningsorganet er ansatt personale som behersker det aktuelle fremmedspråket, vil det normalt være unødvendig å tilkalle tolk. I mange tilfeller bør det også aksepteres at veiledning gis ved hjelp av den fremmedspråkliges slekt eller venner. Dersom det er tale om sammensatt eller fortrolig informasjon vil imidlertid dette være en utilfredsstillende fremgangsmåte. Særlig forsiktighet bør man vise dersom den fremmedspråklige bringer med et mindreårig barn som tolk.

Dersom begge parter behersker et tredje språk, for eksempel engelsk, er det ikke nødvendig å tilkalle tolk. Behovet for å ivareta den enkeltes rettssikkerhet tilsier imidlertid at kravene til språkkunnskaper avpasses etter informasjonens viktighet.

3. Forvaltningsloven § 17

Fvl. § 17 fastsetter at forvaltningen plikter å påse at saken er så godt opplyst som mulig før det treffes vedtak, og gir nærmere regler om forvaltningens plikt til å forelegge opplysninger for partene. Bestemmelsen har kun anvendelse ved enkeltvedtak, det vil si vedtak som gjelder rettigheter eller plikter for en eller flere bestemte personer, jf. fvl. § 2 første ledd bokstav b) og § 3.

Utgangspunktet må imidlertid også her være at forvaltningsspråket i Norge er norsk, og at kommunikasjon med norsk forvaltning skal foregå på norsk. Fvl. § 17 kan derfor ikke anses for på generelt grunnlag å oppstille noen plikt for forvaltningen til å bruke tolk eller oversettelser.

I visse saker vil imidlertid 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. Et relativt klart eksempel på dette vil være i saker der forvaltningen selv igangsetter en prosess som leder fram til et vedtak av inngripende karakter for eksempel vedtak etter barnevernloven.

Det vil også i disse tilfellene ofte være unødvendig å tilby tolk dersom det ved forvaltningsorganet er ansatt personale som behersker det aktuelle fremmedspråket. Behovet for å sikre nøytral videreformidling av informasjon kan imidlertid tale for at denne fremgangsmåten benyttes i noe mindre utstrekning enn ved veiledningsplikten etter fvl. § 11. Tilsvarende bør man være mer tilbakeholden med å akseptere at den fremmedspråklige slekt eller venner benyttes som tolk.

4. Hvordan bør plikten til å benytte tolk eller oversettelsestjenester komme til uttrykk i regelverket?

Veiledende retningslinjer kan som utgangspunkt være hensiktsmessig når man ønsker å skissere hvilke avveininger forvaltningen bør foreta når den står overfor spørsmålet om bruk av tolk og oversettelse.

I det foreliggende tilfelle er det imidlertid tvilsomt hvor langt forvaltningens plikt til å sørge for tolk eller oversettelse går, noe som tilsier at det benyttes et mer bindende rettslig instrument. Dette gjelder særlig dersom man ønsker å statuere en plikt for forvaltningen til å sørge for tolk eller oversettelse i saker hvor det ikke følger klart av loven at det foreligger en slik plikt.

I forhold til statsforvaltningen kan det gis bindende retningslinjer ved instruks. Dersom man ønsker å gi bindende regler for kommunene, må imidlertid dette fastsettes i lov eller i forskrift i medhold av lov. Fvl. § 11 gir hjemmel for å gi slik forskrift. Når det gjelder plikt til å bruke tolk eller oversettelse i forbindelse med enkeltvedtak, vil det imidlertid være nødvendig med en lovendring, enten ved at reglene tas direkte inn i loven, eller ved at det fastsettes en forskriftshjemmel. Vi har i denne sammenheng ikke vurdert om særlovgivningen inneholder hjemmel for å gi forskrifter om tolk og oversettelse på avgrensede områder.